

# ДЖЕРЕЛА ТА МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Навчальний посібник



Центр громадської експертизи  
Проект "Місцевий економічний розвиток міст України"

Навчальний посібник

# ДЖЕРЕЛА ТА МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

м. Київ, 2013 рік

**Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник.** — К.: Центр громадської експертизи, Проект "Місцевий економічний розвиток міст України", 2013. — 176 с. — Бібліографія: с. 2.

### **Консалтингове об'єднання "Центр громадської експертизи"**

**Авторський колектив:** Валентина Мамонова, д. н. держ. упр.  
Наталія Балдич, к. н. держ. упр.  
Наталія Гринчук, к. е. н.  
Любомир Чорній  
Кирило Рубановський  
Максим Борода

**Загальне редагування:** Любомир Чорній  
**Коректура:** Мирослава Василиків  
**Дизайн і верстка:** Остап Стасюк  
**Поліграфічні роботи:** Товариство з обмеженою відповідальністю "АРТ СТУДІЯ ДРУКУ",  
01033, Україна, м. Київ, вул. Короленківська, буд. 4.  
Наклад — 1000 примірників, замовлення №401 від 16.04.2013 року.

Видання, яке ви тримаєте в руках, підготовлене за результатами аналітичного дослідження використання методів та інструментів фінансування місцевого економічного розвитку, а також серії навчальних тренінгів за відповідною тематикою для державних службовців і службовців місцевого самоврядування у м. Києві, Дніпропетровській та Львівській областях.

За своєю формою видання є навчальним посібником.

Матеріали, представлені у посібнику, поєднують у собі загальну характеристику найбільш поширених механізмів фінансування місцевого економічного розвитку, а також огляд актуального міжнародного досвіду та української практики. Окрім того, посібник містить опис відповідної нормативно-правової бази. Огляд використання окремих механізмів фінансування місцевого економічного розвитку доповнений стислим описом успішних прикладів їх застосування на місцевому рівні в Україні.

Видання адресоване державним службовцям, посадовим особам та службовцям місцевого самоврядування, науковцям і експертам у сферах місцевого економічного розвитку, інвестиційної діяльності та місцевих бюджетів.

Навчальний посібник підготовлено Центром громадської експертизи на запит проекту міжнародної технічної допомоги "Місцевий економічний розвиток міст України" (Проект МЕРМ), який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки уряду Канади через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР). Зміст посібника є виключною думкою авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію уряду Канади та КАМР.



**МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ  
РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ**



**центр громадської  
експертизи**  
консалтингове об'єднання



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE  
DES  
MUNICIPALITÉS



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

Будь-яка частина цього посібника не може бути відтворена або використана в жодний спосіб без відповідного посилання на першоджерело, Центр громадської експертизи та Проект "Місцевий економічний розвиток міст України".

Повне відтворення тексту навчального посібника у будь-якій формі можливе лише з письмової згоди Проекту "Місцевий економічний розвиток міст України".

- © Федерація канадських муніципалітетів / Проект міжнародної технічної допомоги "Місцевий економічний розвиток міст України", 2013 рік
- © Центр громадської експертизи, 2013 рік

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b> .....	4
<b>Концепція місцевого економічного розвитку</b> .....	6
<b>Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку</b> .....	12
Джерела фінансування місцевого економічного розвитку .....	13
Механізми фінансування місцевого економічного розвитку .....	17
<b>Окремі механізми фінансування місцевого економічного розвитку</b> .....	22
Місцеві цільові програми .....	23
Державні цільові програми .....	36
Державно-приватне партнерство .....	50
Корпоратизація комунальних підприємств .....	65
Компенсації впливу .....	78
Муніципальні облігації .....	93
Кредити міжнародних фінансових організацій .....	107
Міжнародна технічна допомога .....	121
Гранти міжнародних донорських організацій .....	132
Проекти корпоративної соціальної відповідальності .....	145
<b>Кращі практики фінансування місцевого економічного розвитку</b> .....	157
Практика 1. Комплексна програма розвитку туристичної інфраструктури м. Кам'янець-Подільського на 2005 – 2015 роки .....	158
Практика 2. Підвищення енергоефективності котельні "Східна" м. Алчевськ шляхом участі міста в реалізації державної цільової програми .....	160
Практика 3. Підвищення якості послуг з водопостачання та водовідведення шляхом передачі в концесію КП "Северодонецькводоканал" .....	161
Практика 4. Покращення роботи ДКО "Київводоканал" шляхом здійснення його корпоратизації з подальшою приватизацією .....	163
Практика 5. Емісія Харківською міською радою облігацій внутрішньої місцевої позики в межах підготовки міста до чемпіонату з футболу "Євро-2012" .....	165
Практика 6. Залучення кредиту ЄБРР на реконструкцію вулиць, включаючи інженерні мережі та транспортну інфраструктуру, в м. Львів .....	167
Практика 7. Комплексне реформування системи централізованого теплопостачання м. Львів із залученням ресурсів міжнародної технічної допомоги .....	168
Практика 8. Підвищення енергоефективності будівлі загальноосвітньої школи № 19 м. Павлоград шляхом реалізації проекту корпоративної соціальної відповідальності .....	170
Практика 9. Залучення гранту міжнародної донорської організації для відновлення роботи басейну дитячого садка № 47 м. Павлоград з використанням енергоефективних технологій .....	171
Практика 10. Безоплатна передача ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот" десяти пасажирських тролейбусів територіальній громаді м. Северодонецьк .....	172

## ПЕРЕДМОВА

Для значної частини міст України одним з основних пріоритетів життєдіяльності територіальної громади є забезпечення динамічного місцевого економічного розвитку. Світова практика розглядає місцевий економічний розвиток як комплекс інтегрованих заходів, спрямованих на створення чи вдосконалення системи соціально-економічних зв'язків задля забезпечення сталого розвитку економіки певної території. Поки що українським містам бракує спроможності системно планувати і втілювати політику, спрямовану на залучення необхідних ресурсів для потреб економічного розвитку територіальних громад. Однак не менш суттєвою проблемою є те, що зараз в Україні (як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні) остаточно не сформовано комплексне розуміння місцевого економічного розвитку як системи взаємопов'язаних та взаємоузгоджених механізмів і заходів.

Досвід економічно розвинутих країн, в яких концепція місцевого економічного розвитку набула поширення ще у 60-х роках ХХ ст., показує, що на різних етапах розвитку глобальної, національної та місцевої економіки змінюється зміст концепції місцевого економічного розвитку, а тому змінюється і практика застосування механізмів його фінансування. Визначальною характеристикою таких механізмів є їх цільовий характер, адже конкретний механізм не тільки допомагає спрямовувати ресурси на задоволення певних потреб місцевого економічного розвитку, а й передбачає використання різних джерел коштів, які мають свої особливості залучення і використання та виконують різні завдання щодо розвитку місцевої економіки.

Більшість механізмів фінансування місцевого економічного розвитку вже давно відомі та широко використовуються у містах України. Чинне українське законодавство та практика діяльності органів місцевого самоврядування уможливають використання переважної більшості основних механізмів фінансування місцевого економічного розвитку, що відомі у світовій практиці. Утім, в Україні функціонування цих механізмів зазвичай є неупорядкованим та безсистемним. Застосування конкретних механізмів фінансування місцевого економічного розвитку породжує чимало практичних запитань. Творчий пошук відповідей на ці запитання і становить основний зміст цього посібника.

Головним завданням пропонованого видання є висвітлення сучасних підходів до впровадження концепції місцевого економічного розвитку в діяльність органів місцевого самоврядування. Автори посібника здійснили спробу в межах одного видання охопити ті механізми фінансування місцевого економічного розвитку, які найширше використовуються або потенційно можуть бути використані у містах України. При цьому розглянуто як механізми забезпечення надходжень, так і механізми фінансування видатків на потреби місцевого економічного розвитку.

При описі кожного механізму фінансування місцевого економічного розвитку автори посібника намагались висвітлити особливості його застосування для розробки та реалізації політики у сфері місцевого економічного розвитку. Кожен механізм розглядається з точки зору як потенційних переваг, так і певних обмежень, недоліків або потенційних негативних наслідків його застосування. Також вказані умови, які необхідно забезпечити для досягнення очікуваних результатів від застосування відповідного механізму. Такий підхід, за задумом авторів, має сформулювати у читачів комплексне уявлення про раціональні підходи до застосування конкретного

механізму та про те, для вирішення яких саме проблем економічного розвитку доцільно його застосувати.

**В описі міжнародного досвіду та української практики представлено певні узагальнення щодо застосування окремих механізмів фінансування місцевого економічного розвитку.** У цій частині механізми розглядаються як з точки зору можливостей вирішення проблем місцевих громад, так і з точки зору виявлених перешкод, що стають на заваді використанню всього їхнього потенціалу для інтенсифікації місцевого економічного розвитку.

**Значну увагу приділено висвітленню нормативно-правової бази, що визначає умови та обмеження застосування кожного з описаних механізмів.** При цьому зроблено наголос на практичній складовій застосування механізму і здійсненні пов'язаних з цим повноважень міських рад та їх виконавчих органів, специфіці, пов'язаній з формуванням та виконанням місцевих бюджетів, управлінням комунальною власністю тощо. Логічною складовою опису кожного механізму є практичні рекомендації щодо його застосування на рівні територіальної громади міста.

Особливий інтерес для практиків, які працюють у сфері місцевого економічного розвитку, становитиме опис успішних прикладів застосування окремих механізмів фінансування місцевого економічного розвитку в містах України. **Описані практики репрезентують широку географію, що є наочним підтвердженням спільності проблем українських міст у сфері місцевого економічного розвитку та можливості застосування подібних підходів до вирішення таких проблем.** Автори посібника намагались показати, як безпосередньо застосовувались конкретні механізми на місцевому рівні, які управлінські рішення приймалися та які результати дало застосування конкретних механізмів. Це зроблено для того, щоб ті, хто виробляє та приймає управлінські рішення, усвідомлювали як переваги, так і потенційні ризики та негативні наслідки використання відповідних механізмів і могли вжити заходів для їх мінімізації.

**Посібник адресований посадовим особам місцевого самоврядування, представникам бізнесу і громадськості, які долучаються до розробки та здійснення політики у сфері місцевого економічного розвитку.** Видання також може бути цікаве студентам і широкому загалу тих, хто цікавиться висвітленими у ньому питаннями.

Автори посібника сподіваються, що здобуті за його допомогою знання **сприятимуть підвищенню фахового рівня читачів** та стануть їм у нагоді при прийнятті управлінських рішень, розробленні відповідних програм та інших документів, а також визначенні політики у сфері місцевого економічного розвитку.

# КОНЦЕПЦІЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Розвиток є достатньо тривалим процесом переходу складних об'єктів від одного стану до іншого, більш досконалого. Розвиток території – це кількісні та якісні зміни, що відбуваються в різних сферах її життєдіяльності й призводять до оновлення територіальної системи через внутрішні структурні та функціональні зміни. Економічне зростання, реструктуризація економіки, активізація інвестиційно-інноваційної діяльності дозволяють говорити про **економічний розвиток**; розширення інфраструктури та відтворення соціального життя (демографічні, освітні, оздоровчі, медичні, культурні та інші аспекти) – про **соціальний розвиток**. Поєднання зазначених напрямів розвитку формує основу соціально-економічного розвитку.

У будь-якого розвитку повинні бути цілі, критерії оцінки їх досягнення, а також сукупність показників, які відображають цей процес. Можливі цілі, критерії та відповідні їм показники соціально-економічного розвитку територій зведено в **Таблиці 1**. Під цілями розуміється бажаний стан територіальної соціально-економічної системи в майбутньому, критерії – це ознаки, на основі яких формуються оцінки її стану, а показники – індикатори, за допомогою яких можна оцінити (кількісно або якісно) ступінь досягнення встановлених цілей.

**Таблиця 1.** Цілі, критерії та показники розвитку територій

Цілі	Критерії	Основні показники
<b>ЕКОНОМІЧНА СФЕРА</b>		
<b>1. Економічне зростання території.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Структурна трансформація виробництва;</li> <li>Мережа підприємств;</li> <li>Інвестиційна привабливість;</li> <li>Масштаби містобудування;</li> <li>Потенціал території.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Величина валового продукту відповідної території;</li> <li>Кількість робочих місць;</li> <li>Кількість суб'єктів господарювання за формами власності, видами економічної діяльності, розміром;</li> <li>Доходи місцевого бюджету;</li> <li>Кредитний та інвестиційний рейтинг території;</li> <li>Баланс матеріальних ресурсів території.</li> </ul>
<b>СОЦІАЛЬНА СФЕРА</b>		
<b>2. Підвищення рівня життя населення.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Тривалість життя;</li> <li>Інтелектуальний потенціал;</li> <li>Доходи населення;</li> <li>Культурне життя;</li> <li>Соціальний захист;</li> <li>Соціальна інфраструктура.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рівень освіти населення;</li> <li>Забезпеченість медичними установами;</li> <li>Рівень доходів населення;</li> <li>Забезпеченість сімей товарами тривалого вжитку;</li> <li>Рівень безробіття;</li> <li>Відвідування культурних закладів.</li> </ul>
<b>ДОВКІЛЛЯ</b>		
<b>3. Забезпечення екологічної безпеки населення.</b> <b>4. Досягнення балансу між економікою, соціумом і екологією.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Стан навколишнього природного середовища;</li> <li>Споживання природних ресурсів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Викиди (скиди) забруднюючих речовин;</li> <li>Розміщення відходів у навколишньому природному середовищі;</li> <li>Надходження від зборів за спеціальне природокористування;</li> <li>Надходження від плати за забруднення навколишнього природного середовища.</li> </ul>

Розвиток економіки та соціуму супроводжується споживанням природних ресурсів із завданням шкоди навколишньому природному середовищу, зокрема його забрудненням, що негативно впливає на стан здоров'я людей, є загрозою для життєдіяльності території в цілому. Тому загальна мета розвитку у сфері навколишнього природного середовища — досягнення екологічної рівноваги — має два компоненти: встановлення балансу між економікою, соціумом і екологією (тобто узгодженість економічних і екологічних інтересів, їх гармонія із соціальним розвитком) при домінанті в певних умовах екологічного фактору над економічною вигодою та забезпечення екологічної безпеки населення від техногенного (антропогенного) впливу забрудненого навколишнього природного середовища.

У 80-тих роках ХХ ст. у межах діяльності комісії ООН з питань суспільного розвитку під керівництвом прем'єр-міністра Норвегії Г.Х. Брунтланда було сформульовано **поняття "сталого розвитку"**, яке набуло значного поширення у світі. Це поняття містить у собі дві ключові концепції: **концепцію потреб** (зокрема, невід'ємних потреб найбільш вразливої частини світу, яким слід надати пріоритетного характеру) та ідею накладення державних обмежень на діяльність технологічних і соціальних організацій (які використовують потенціал довкілля і водночас мають забезпечити його збереження для нинішнього і майбутніх поколінь). При цьому **сталий розвиток розглядається як тривалий економічний розвиток** (як основа задоволення людських потреб), що ґрунтується на певних умовах і нормативах (індикаторах).

Розглянуті підходи до розуміння економічного розвитку загалом та сталого розвитку зокрема покладено в основу сучасного розуміння концепції місцевого економічного розвитку. Сьогодні дослідники у сфері місцевого економічного розвитку оперують цілою низкою визначень цього поняття, серед яких можна виділити такі:

- збалансована діяльність місцевої громади та влади, спрямована на створення нових і вдосконалення існуючих конкурентних переваг та формування сприятливих умов для місцевої економіки, гарантування просторового та екологічного порядку<sup>1</sup>;
- процес, основним завданням якого є максимально ефективно використання людських і природних ресурсів відповідної місцевості для створення потрібної кількості робочих місць та забезпечення належного рівня добробуту в цій місцевості<sup>2</sup>;
- процес зміцнення конкурентної позиції міста та активізації його економічного зростання, підвищення добробуту, створення робочих місць, залучення інвестицій та підвищення якості життя для всіх мешканців громади на основі стратегічного партнерства влади, бізнесу, громадського сектору та інших важливих складових частин громади<sup>3</sup>.

Водночас **саме місцевий економічний розвиток є фундаментом економічного розвитку як такого**, адже саме на цьому рівні формуються первинні ресурсні та фінансові потоки, закладаються основи регіонального поділу праці та виробничої кооперації, утворюються стабільні зв'язки та взаємозалежності різноманітних видів відтворювальних циклів та соціально-економічних процесів. Отже, **саме місцевий економічний розвиток відтворює зв'язки, на основі яких формуються внутрішні**

<sup>1</sup> Brol R. Rozwój lokalny — Nowa logika rozwoju gospodarczego. — Wrocław, 1998.

<sup>2</sup> Blakely E. Planning Local Economic Development. — Thousands Oaks, Ca, USA: SAGE Publications, 1994.

<sup>3</sup> Інструментарій місцевого економічного розвитку / Проект "Локальні інвестиції і національна конкурентоспроможність", АМР США, 2012.



**регіональні та національний ринки, а також відбувається формування національної економіки загалом.**

При реалізації різноманітних проєктів та ініціатив з метою стимулювання місцевого економічного розвитку міжнародні організації розробили власні визначення цього терміну. Так, Світовий банк пропонує таке визначення: "Місцевий економічний розвиток — це процес, в якому громадянська, бізнес та партнери з неурядового сектору працюють колективно над формуванням кращих умов для економічного зростання і створення робочих місць; метою місцевого економічного розвитку є покращення якості життя для всіх"<sup>4</sup>.

У документах Програми ООН з населених пунктів (ООН-Хабітат) використовується таке визначення: "Місцевий економічний розвиток являє собою процес співпраці місцевої громади з усіма секторами, метою якої є стимулювання місцевої підприємницької ініціативи для забезпечення життєздатності та сталості місцевої економіки; це інструмент сприяння створенню нових робочих місць і покращенню якості життя всіх, у т. ч. бідних і маргінальних верств населення"<sup>5</sup>.

У наведених визначеннях акцентується на окремих цілях місцевого економічного розвитку, однак спільним для усіх них є те, що **індикатором місцевого економічного розвитку є зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб**, а суб'єктом місцевого розвитку виступає вся територіальна громада (в особі бізнесу, влади, громадських організацій тощо). Цілі місцевого економічного розвитку досягаються внаслідок підтримки або створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності чи створення умов для підтримки існуючого зростання. Місцевий економічний розвиток відбувається за рахунок заохочення підприємницької ініціативи, ефективного використання місцевих ресурсів, створення нових робочих місць, розширення податкової бази місцевих бюджетів тощо. **Визначальна особливість місцевого економічного розвитку полягає у використанні потенціалу місцевих людських, фінансових, інституційних та фізичних ресурсів**, їх зосередженні на підтримці місцевих ініціатив у процесі розвитку з метою розширення сфери зайнятості та стимулювання підвищеної економічної активності.

Визначальна роль у загальному спрямуванні місцевого економічного розвитку, визначенні його цілей і завдань належить місцевим органам влади (органам місцевого самоврядування) як колективним представникам інтересів територіальної громади. Діяльність місцевих органів влади у контексті місцевого економічного розвитку повинна бути спрямована на досягнення таких цілей:

1) **забезпечення конкурентоспроможності території** для створення економічних гарантій збереження ринкових позицій вже існуючих підприємств і сприятливих умов діяльності та розвитку новостворених;

2) **пошук інвесторів та заохочення їх до вкладання свого капіталу (чи розміщення виробництва) у відповідну територію** з метою диверсифікації структури місцевої економіки та створення більшої кількості робочих місць;

3) **формування бачення розвитку території** із залученням до цього процесу всіх зацікавлених сторін, спрямування зусиль територіальної громади на досягнення бажан-

---

<sup>4</sup> Local Economic Development. Primer A. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans / World Bank. — Washington, D.C., 2003.

<sup>5</sup> Trousdale, William. Strategic Planning for Local Economic Development. The Manual. Volume I: Concepts & Process / UN-Habitat and Ecoplan International Inc., 2003.

них результатів розвитку території та стану місцевої економіки;

4) **вироблення стратегії розвитку території** із визначенням основних цілей і завдань соціального та економічного розвитку території, пріоритетних сфер докладавання зусиль та розробки проектів для територіальної громади.

Основні завдання та функції місцевих органів влади при реалізації політики місцевого економічного розвитку наведено у **Таблиці 2**.

**Таблиця 2.** Завдання та функції місцевих органів влади у процесі місцевого економічного розвитку

Завдання	Функції
<b>Підтримка місцевого бізнесу та розвиток підприємництва</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• визначення секторальних можливостей для економічного розвитку;</li> <li>• сприяння формуванню та розвитку основних бізнес-кластерів;</li> <li>• створення інфраструктури для розвитку місцевого бізнесу (бізнес-центри та бізнес-інкубатори, фонди сприяння розвитку місцевого бізнесу);</li> <li>• допомога у складанні бізнес-планів, інвестиційних та інших проектів;</li> <li>• консультування з питань маркетингу, оподаткування та регуляторного середовища;</li> <li>• прогнозування ринків, оцінювання видатків і надходжень;</li> <li>• збір інформації про місцевий економічний потенціал, перспективні бізнес- та інвестиційні проекти.</li> </ul>
<b>Розвиток місцевого трудового потенціалу</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• дослідження стану і тенденцій розвитку трудових ресурсів;</li> <li>• підтримка ініціатив у сфері освіти, навчання та професійного розвитку;</li> <li>• підтримка ініціатив у сфері залучення та відтворення трудових ресурсів;</li> <li>• стимулювання створення нових підприємств та робочих місць;</li> <li>• забезпечення соціального діалогу між місцевою владою, бізнесом та громадою;</li> <li>• забезпечення контролю за умовами та безпекою праці.</li> </ul>
<b>Залучення коштів у місцеву економіку</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• аналіз можливостей залучення публічних та приватних ресурсів для потреб місцевого економічного розвитку;</li> <li>• представлення інтересів місцевого бізнесу потенційним інвесторам;</li> <li>• запровадження механізмів участі у фінансуванні проектів місцевого економічного розвитку (компенсація відсотків за кредитами, державно-приватне партнерство);</li> <li>• надання супровідних послуг для місцевого бізнесу та інвесторів (консультування, проведення досліджень, маркетинг);</li> <li>• розробка пропозицій (проектів) щодо залучення фінансових ресурсів для проектів місцевого економічного розвитку.</li> </ul>

Отже, роль місцевих органів влади у управлінні місцевим розвитком передбачає проведення системної роботи щодо створення економічно потужних громад, підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки, підвищення якості та рівня життя мешканців громади. **Успіх економічного, соціального і культурного розвитку громади значною мірою залежить від спроможності місцевих органів влади втілювати ефективну політику місцевого економічного розвитку**, а зокрема від здатності залучати необхідні ресурси в достатньому обсязі та раціонально їх використовувати для забезпечення життєдіяльності громади, від відповідної інституційної підтримки усіх перетворень, що відбуваються всередині громади.

Розробка політики місцевого економічного розвитку ґрунтується на певних теоретичних і практичних концепціях, що сформувались у різних країнах світу починаючи з другої половини 70-х років ХХ ст. Основні з цих концепцій представлено в **Таблиці 3**.

Таблиця 3. Концепції місцевого економічного розвитку

Концепція	Особливості застосування концепції при розробці політики щодо місцевого економічного розвитку
Економічний розвиток як результат управління	Визнання пріоритетним у місцевому економічному розвитку суб'єктивних чинників – характеру, методів та особливостей управління. При цьому найбільш ефективним у сучасних умовах є демократичний стиль управління, заснований на співпраці, тобто на рівноправних відносинах усіх суб'єктів економічного розвитку (влади, бізнесу, громади) задля досягнення спільно визначених цілей.
Економічний розвиток як процес сприяння підприємницькій активності	Роль бізнесу в економічному розвитку є визначальною серед органів управління й інших соціальних груп та інститутів. Проте, саме місцеві органи влади, маючи на меті підтримку та розвиток підприємництва, можуть забезпечити умови для економічного зростання. Головними чинниками місцевого економічного розвитку вважаються капіталовкладення (інвестиції), недоторканість приватної власності, партнерство бізнесу і влади.
Економічний розвиток як економічне зростання	Економічний розвиток розглядається як система, що перетворює такі ресурси, як земля, робоча сила і капітал у валовий внутрішній продукт. Для розробки політики місцевого економічного розвитку створюються стійкі коаліції місцевих органів влади з профспілками та бізнес-структурами, ділові інтереси яких пов'язані з цією місцевістю. Завданням місцевого економічного розвитку за таких умов є якнайефективніше використання місцевих ресурсів.
Економічний розвиток як реалізація людського потенціалу	Головним завданням місцевого економічного розвитку є реалізація людського потенціалу як найважливішого фактора економічного розвитку. Підкреслюється, що економіка – це, насамперед, люди. У зв'язку з цим, питання соціальної політики, спрямовані на забезпечення якісної освіти, професійної підготовки, підвищення якості робочих місць тощо, виходять на перший план.
Економічний розвиток як збереження природного і соціального середовища	Визначальним є право територіальної громади на власне середовище, яке має як соціальні, так і природні характеристики, що доповнюють одна одну. Пріоритет надається соціальній відповідальності порівняно з економічною автономією, децентралізованому демократичному управлінню порівняно з ієрархічними структурами централізованого або корпоративного управління. При плануванні місцевого економічного розвитку особлива увага приділяється не зовнішнім економічним стимулам, а місцевим інтересам і тим внутрішнім каталізаторам, які сприяють розвитку територіальної громади.
Економічний розвиток як спосіб досягнення соціальної справедливості	Соціальні цілі є домінуючими при розробці політики місцевого економічного розвитку. Досягнення соціальної справедливості доповнює і посилює інші уявлення про економічний розвиток, зокрема підкреслюючи важливість розвитку людських ресурсів, забезпечення соціального партнерства та широкої співпраці людей у громаді. Місцевий економічний розвиток розглядається як результат спільної діяльності всіх представлених у межах територіальної громади соціальних груп.

Серед різноманітних концепцій місцевого економічного розвитку найбільшої популярності останнім часом набувають концепції, зорієнтовані на використання людського потенціалу, збереження навколишнього природного середовища, вирішення актуальних соціальних проблем. Сучасні вимоги до процесу управління місцевим економічним розвитком передбачають, що він: спирається на стратегічне планування (1), намагається охопити всі ресурси територіальної громади і забезпечити ефективне їх використання (2) та спрямований на реалізацію наявного потенціалу територіальної громади (3) для якнайповнішого задоволення потреб громадян. Хоча розглянуті концепції місцевого економічного розвитку різняться багатьма деталями, вони будуються на спільній парадигмі, яка передбачає, що процес міс-

цевого економічного розвитку повинен ґрунтуватися на ретельному і детальному плануванні.

**Місцевий економічний розвиток завжди починається з планування – формування стратегій. Стратегії місцевого економічного розвитку є найважливішим компонентом процесу планування розвитку будь-якої громади.** В ідеалі стратегії місцевого економічного розвитку повинні стати складовою частиною більш широкого стратегічного плану розвитку громади, з наголосом на зміцненні місцевої економіки. Часовий горизонт для стратегій місцевого економічного розвитку, як правило, – від п'яти до десяти – п'ятнадцяти років з визначенням відповідних коротко-, середньо- і довгострокових результатів.

Водночас слід відзначити, що **не існує обов'язкових усталених стандартів у роботі стратегій місцевого економічного розвитку.** Так само немає єдиної програми або моделі для його успішного здійснення, оскільки різні громади відрізняються географічними, культурними, соціальними та економічними особливостями, організацією місцевої влади та балансів інтересів. Тому **кожна громада має власні проблеми, обмеження та можливості економічного розвитку, відповідно кожна стратегія місцевого економічного розвитку унікальна,** універсальними є лише механізми та методи здійснення певних видів діяльності, що є складовими процесу розвитку як такого.

# ДЖЕРЕЛА ТА МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

# ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Виходячи з концепції місцевого економічного розвитку, що була розглянута раніше, у якості джерел фінансування місцевого економічного розвитку можна розглядати ресурси всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані на забезпечення економічних потреб території, зокрема, фінансові ресурси місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, неурядових організацій, фізичних осіб, а також іноземних держав та міжнародних організацій. Такі джерела фінансування місцевого економічного розвитку можна класифікувати за різними критеріями (див. **Таблицю 1**).

**Таблиця 1.** Класифікація джерел фінансування місцевого економічного розвитку

Критерії класифікації	Види джерел фінансування місцевого економічного розвитку
<b>Територіальне походження</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• внутрішні (передбачають залучення ресурсів, наявних у громаді);</li> <li>• зовнішні (передбачають залучення ресурсів ззовні).</li> </ul>
<b>Регулярність використання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі);</li> <li>• нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити);</li> <li>• разові (продаж землі, приватизація комунального майна).</li> </ul>
<b>Економічний зміст</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• надання коштів;</li> <li>• передача майна і майнових прав;</li> <li>• здійснення діяльності.</li> </ul>
<b>Спосіб залучення</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• бюджетні;</li> <li>• інвестиційні;</li> <li>• кредитні;</li> <li>• грантові.</li> </ul>

Більшість джерел фінансування місцевого економічного розвитку має внутрішнє походження. Деякі джерела (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Досить довго для місцевих громад з-поміж зовнішніх джерел практично були доступні хіба що трансферти з державного бюджету. Однак тепер місцеві органи влади дедалі частіше одержують доступ до інших зовнішніх джерел. Передусім йдеться про інвестиційну та інноваційну діяльність, впровадження державних цільових програм тощо. У багатьох містах, де накопичено чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх джерел фінансування їх вирішити неможливо, тому дедалі більше міст виходить на ринки запозичень, а також залучає інвестиції та інші ресурси ззовні.

Регулярність також є важливою ознакою як доступності певного джерела фінансування місцевого економічного розвитку, так і зацікавленості місцевих органів влади в його застосуванні. Регулярність напряму пов'язана зі сталістю джерел фінансування, тобто можливістю їх врахування при здійсненні довгострокового планування та використання в майбутньому. Треба зазначити, що джерела фінансування місцевого економічного розвитку переважно використовуються багаторазово, до того ж чимала їх частина — регулярно. Разові джерела швидко вичерпують-

ся і не забезпечують сталості фінансування потреб у сфері місцевого економічного розвитку.

**Серед усіх видів джерел фінансування місцевого економічного розвитку за економічним змістом на практиці найчастіше вдаються до тих, з яких можна одержати певні кошти.** Набагато рідше йдеться про надання майна чи майнових прав, або ж спільну діяльність місцевих органів влади та суб'єктів господарювання, серед них і приватних (державно-приватне партнерство, інвестиційні проекти, інноваційні науково-технічні програми тощо).

Відмінністю останнього критерію класифікації джерел фінансування місцевого економічного розвитку — спосіб залучення — є його комплексність, поєднання в собі інших критеріїв. За цим критерієм виокремлюють такі джерела фінансування місцевого економічного розвитку: бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові.

У якості **бюджетних джерел** розглядаються кошти бюджетів міст та бюджетів вищих рівнів, що спрямовуються на фінансування потреб місцевого економічного розвитку і не тягнуть за собою боргових зобов'язань. Бюджетні джерела можуть формуватись як за рахунок внутрішніх ресурсів громади міста, так і за рахунок ресурсів, залучених ззовні.

Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. **Ці джерела фінансування місцевого економічного розвитку можуть носити як відновлювальний, так і невідновлювальний характер.** Наприклад, надходження від оренди землі або нерухомості, що перебувають у комунальній власності, мають відновлювальний характер, оскільки вони не призводять до зміни права власності на актив і місто може отримувати їх регулярно. Натомість кошти від продажу землі або нерухомості є невідновлювальними, а отже, несталими. Одержуючи такі надходження, міська влада зазвичай істотно поповнює міський бюджет, зате втрачає право власності на актив і можливість надалі отримувати від нього дохід.

**Поширеною практикою є використання певних видів внутрішніх бюджетних надходжень для фінансування окремих ініціатив з місцевого економічного розвитку** (при цьому береться до уваги той факт, що успішний розвиток може призвести до підвищення внутрішніх бюджетних доходів). Прикладом такого підходу може бути використання доходів від здачі в оренду комунального майна для фінансування програм з підтримки підприємництва.

**Зовнішніми джерелами бюджетних коштів** є бюджети вищих рівнів. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з державного чи обласного бюджетів, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), а також угоди регіонального розвитку.

**Інвестиційні джерела** фінансування місцевого економічного розвитку охоплюють ресурси, залучені до місцевої економіки з метою створення нових активів. **Особливістю інвестицій як джерела фінансування місцевого економічного розвитку є те, що вони спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через місцевий бюджет.** Інвестиційні джерела можуть перебувати як у приватній власності, так і повністю або частково знаходитись у комунальній власності. У світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження проектів у сфері місцевого економічного розвитку між публічним і приватним сек-

тором, зокрема державно-приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо.

Для фінансування місцевого економічного розвитку місцеві органи влади також можуть залучати **кредитні джерела**, беручи на себе відповідні боргові зобов'язання на умовах строковості, платності та поворотності. При цьому кредитні кошти можуть залучати: **безпосередньо муніципалітети** (залучені кошти спрямовуються до бюджету міста та розподіляються в рамках його видатків), **комунальні підприємства** (самостійно отримують фінансові ресурси, розпоряджаються ними, здійснюють обслуговування та погашення боргу), **приватні суб'єкти господарювання** (муніципалітет може надавати гарантії за кредитами).

Кредитні джерела фінансування місцевого економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови міської інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет тощо).

**Окремим джерелом фінансування місцевого економічного розвитку є грантові кошти.** Ідеться про ресурси, надані для фінансування потреб місцевого економічного розвитку у вигляді міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв. Грантовими також можна вважати кошти, спрямовані на розвиток місцевої економіки в рамках проектів корпоративної соціальної відповідальності, тобто ініціатив місцевого розвитку, що підтримуються інституціями приватного сектору, які здійснюють свою діяльність на відповідній території.

**Зазвичай грантові кошти становлять невелику частку фінансування потреб міст у економічно розвинутих країнах.** Натомість в Україні, де доступ до інших джерел фінансування є вкрай обмеженим, саме грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого економічного розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій.

**В українській практиці фінансування місцевого економічного розвитку найбільш поширеними є бюджетні механізми, насамперед оренда та продаж об'єктів комунальної власності.** Натомість інвестиційні та кредитні механізми місцева влада використовує рідко, передусім через несприятливий інвестиційний клімат як на державному, так і місцевому рівнях, законодавчі обмеження, а також низьку кредитоспроможність більшості українських міст.

**Орієнтація місцевої влади на залучення зовнішніх небюджетних джерел для фінансування місцевого економічного розвитку зумовлює потребу в створенні позитивного іміджу території.** Натомість у випадку переважання зовнішніх бюджетних джерел фінансування місцева влада передовсім намагається продемонструвати центральному уряду наявність на місцевому рівні гострих соціально-економічних проблем, які не в змозі вирішити самостійно (що, у свою чергу, знижує інвестиційну привабливість такої території).

**Досить часто для фінансування масштабних економічних проектів українські міста залучають кошти відразу із декількох джерел.** Наприклад, міська вла-



да може використати бюджетні ресурси та кредит для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або здійснити інвестиції в туристичну сферу і забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичного збору, завдяки яким місто зможе залучити додаткові ресурси у вигляді муніципальних запозичень.

**Загалом, досвід використання різних джерел фінансування місцевого економічного розвитку суттєво різниться в окремих країнах.** Наприклад, для стимулювання розвитку міст у Сполучених Штатах Америки застосовуються податкові кредити та податкові стимули для приватного сектору, тоді як Великобританія використовує грантову допомогу містам. Багато країн Європейського Союзу використовують систему місцевих гарантій для задоволення потреб малого бізнесу в кредитних коштах, а у США з цією ж метою діють регуляторні механізми. У деяких країнах для фінансування певних інфраструктурних проєктів випускаються державні чи муніципальні облігації, тоді як в інших реалізація та фінансування таких проєктів є прерогативою приватних фінансових інституцій.

Також існують суттєві відмінності між країнами у тому, як місцеві фінансові ресурси акумулюються та розподіляються — скільки податків збирається або витрачається на місцевому рівні і наскільки надалі місцеві органи влади залежать від трансфертів з бюджетів вищого рівня. **У країнах з вищим рівнем оподаткування серед джерел фінансування місцевого економічного розвитку переважають бюджетні кошти, а в країнах з нижчим рівнем оподаткування ширше залучаються ресурси приватного сектора.**

Спільною проблемою для багатьох країн є те, що часто на реалізацію ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку не вдається залучити достатнього обсягу фінансових ресурсів не стільки через їх недоступність, скільки через неспроможність місцевих органів влади грамотно підготувати пакет документів та представити усім зацікавленим сторонам інвестиційні й інші проєкти у сфері місцевого економічного розвитку. Проблема полягає в тому, що у представників місцевих органів влади часто немає потрібних навичок проведення презентацій та ведення переговорів, а також знань у сфері організаційного та фінансового менеджменту.

**Керівництво місцевих органів влади та потенційні інвестори й інші партнери часто мають проблеми з налагодженням ефективної комунікації між собою.** Представники місцевих органів влади зосереджують свою увагу передовсім на вирішенні місцевих соціальних і політичних проблем, а вже в другу чергу опікуються потенційним прибутком чи іншими економічними вигодами, тоді як приватний сектор часто ігнорує позитиви довгострокового впливу, які може принести проєкт з невисокою нормою прибутку. Представники місцевих органів влади часто виявляються неспроможними бути лідерами у виборі найкращих методів фінансування місцевого економічного розвитку, зосереджуючись на пошуку нових джерел фінансових ресурсів, а не використанні вже наявних джерел, оскільки оцінюють їх як надто складні, ризикові або недостатньо випробувані. **Розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел є ключовим фактором успіху в реалізації будь-яких ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку.**

# МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Для забезпечення реалізації проектів у сфері місцевого економічного розвитку місцеві органи влади можуть використовувати різноманітні механізми фінансування. Під механізмами фінансування у цьому випадку розуміють певну комбінацію методів та інструментів акумулювання, розподілу і використання фінансових ресурсів. У світовій практиці місцевого економічного розвитку використовують багато різних механізмів фінансування. Деякі з них є універсальними, тобто можуть застосовуватись у багатьох країнах для вирішення значного кола соціально-економічних проблем, а деякі — спеціальними, тобто можуть застосовуватись лише для вирішення конкретних завдань. Від раціонального добору механізмів фінансування великою мірою залежить успішність реалізації відповідних ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку.

За джерелами залучення коштів механізми фінансування місцевого економічного розвитку можна поділити на **бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові**. Приклади механізмів, що належать до кожної з цих груп, наведено нижче.

## Бюджетні механізми:

- **Податки та збори** — механізм фінансування місцевого економічного розвитку за рахунок надходжень до бюджету міста. Міжнародна практика передбачає досить широку базу для податків та зборів, які можуть встановлювати і збирати місцеві органи влади в межах власної компетенції. Натомість українські міста мають обмежені можливості використання цього механізму фінансування потреб місцевого економічного розвитку, передусім через високий рівень фінансової централізації та обмежені фіскальні повноваження.

- **Продаж комунального майна** — механізм, що передбачає перехід прав власності на комунальні активи. Дає змогу швидко залучити чималі в масштабах міста кошти шляхом використання його вичерпних ресурсів. У розвинутих країнах згаданий механізм застосовують досить обмежено, оскільки там усвідомлюють вичерпність такого способу забезпечення надходжень бюджету. Натомість в Україні після розпаду Союзу РСР у комунальній власності перебуває значна кількість землі та нерухомості, що не використовуються містами.

- **Оренда комунального майна** — механізм, що передбачає тимчасовий перехід права володіння та користування об'єктами комунальної власності. Міський бюджет одержує від оренди комунального майна набагато менші надходження, ніж від його продажу, проте вони мають відновлювальний характер і не призводять до втрати права власності на відповідні активи. Як в міжнародній, так і в українській практиці, найбільш розповсюдженою формою використання цього механізму є довго- та середньострокова оренда земельних ділянок.

- **Місцеві цільові програми** — механізм планування та управління місцевим розвитком, що в тій чи іншій формі застосовується у більшості міст світу (в міжнародній практиці більше відомий як територіальні та галузеві стратегії розвитку). Особливіс-

то застосування цього механізму на пострадянському просторі є те, що міські цільові програми дають змогу не тільки планувати відповідні видатки місцевих бюджетів, а й залучати додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету надходжень у рамках державно-приватного партнерства чи концесії, інвестицій, кредитів тощо, у такий спосіб збільшуючи дохідну частину міського бюджету.

- **Державні цільові програми** — механізм залучення коштів центрального бюджету на вирішення проблем у певній галузі або на певній території, що визнані пріоритетними на загальнодержавному рівні і мають системний характер, тобто перешкоджають стабільному соціально-економічному розвитку країни або принаймні декількох територіальних одиниць в її межах (у міжнародній практиці найбільше відповідають національним галузевим програмам та програмам розвитку окремих територій). Поряд із центральним урядом, місцеві органи влади можуть виступати ініціаторами і співвиконавцями таких програм, залучаючи з центрального бюджету додаткові ресурси для вирішення найбільших проблем місцевого значення.

- **Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку** — механізм, поширений здебільшого на пострадянському просторі (Україна, Білорусь, Російська Федерація). Є одним з інструментів реалізації державної політики у сфері регіонального та місцевого розвитку, оскільки дозволяє скоординувати зусилля та сконцентрувати ресурси бюджетів різних рівнів (від державного до місцевих) для вирішення конкретних завдань місцевого економічного розвитку, у т. ч. шляхом надання цільових трансфертів з державного до місцевих бюджетів.

### Інвестиційні механізми:

- **Корпоратизація комунальних підприємств** — механізм залучення додаткових надходжень шляхом передачі корпоративних прав на унітарне комунальне підприємство (або частини таких прав) приватним інвесторам та його перетворення на корпоративне. Корпоратизацію комунальних підприємств часто використовують у перехідних економіках, де існує потреба перевести комунальні активи у приватну власність і залучити інвестиції в міську економіку. Залежно від потреб, місто може зберегти права власності на комунальне підприємство, але водночас позбутися відповідальності за його зобов'язання, залучити до підприємства інвестиційні кошти, але зберегти за собою контрольні чи блокувальні повноваження, або повністю приватизувати комунальне підприємство.

- **Компенсація впливу** — механізм, що дає змогу синхронізувати темпи розвитку муніципальної інфраструктури з динамікою житлової та комерційної забудови, а також компенсувати негативний вплив зовнішніх чинників, наприклад, промислового забруднення довкілля, на територію. Використання цього механізму передбачає зобов'язання забудовників чи підприємців компенсувати негативний вплив нової забудови чи підприємства на рівень завантаженості міської інфраструктури чи стан довкілля. Така компенсація може здійснюватись у вигляді відрахувань до бюджету міста, як це передбачено українським законодавством, або у негрошовому вигляді, як це можливо в більшості економічно розвинутих країн.

- **Державно-приватне партнерство** — стале співробітництво між органами влади, зокрема й муніципального рівня, та підприємствами приватного сектору з метою

генерування ресурсів для реалізації інфраструктурних проєктів. У межах державно-приватного партнерства відбувається розподіл видатків, ризиків та майбутніх прибутків між публічним і приватним учасниками партнерства. Застосування цього механізму дає змогу органам влади забезпечувати потреби економічного розвитку за рахунок інвестиційних коштів, не втрачаючи впливу на об'єкти інфраструктури та контролю за ними. Державно-приватне партнерство — один з найпоширеніших механізмів фінансування масштабних інфраструктурних проєктів у економічно розвинутих країнах світу.

### Кредитні механізми:

- **Облігаційні позики** — механізм залучення до місцевих бюджетів фінансових ресурсів, що передбачає емісію облігацій місцевими органами влади (муніципалітетами). Розрізняють три види муніципальних облігацій: бездохідні облігації (забезпечуються комунальним майном чи доходами місцевого бюджету), дохідні облігації (випускаються для фінансування об'єктів, з доходів яких відбуватиметься їх погашення) та облігації змішаного типу (не приносять доходу, але їх погашення забезпечують доходи створених об'єктів). Муніципальні облігаційні позики як механізм залучення кредитних ресурсів широко використовують у економічно розвинутих країнах світу.

- **Безоблігаційні позики** — механізм залучення до місцевих бюджетів фінансових ресурсів від комерційних банків, установ муніципального кредитування, інших фінансових інституцій на умовах платності, строковості й поворотності. Безоблігаційні позики можуть залучатись на різний термін, у т. ч. для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Позики, що залучаються на середньо- чи довгостроковий термін, переважно використовуються для фінансування конкретних проєктів. У країнах ЄС за рахунок безоблігаційних позик формується близько 10–15% доходів місцевих бюджетів, натомість в українських містах аналогічний показник у середньому не перевищує 5%.

- **Кредити міжнародних фінансових організацій** — позикові кошти, що надаються міжнародними фінансовими організаціями на потреби місцевого економічного розвитку. Кредити міжнародних фінансових організацій зазвичай характеризуються пільговими умовами кредитування (за зниженими процентними ставками, із пільговим періодом погашення кредиту, тривалим періодом користування залученими коштами тощо), а також цільовим призначенням коштів (у більшості країн Східної та Центральної Європи вони перш за все використовуються для реалізації різноманітних проєктів у сфері місцевого економічного розвитку).

- **Місцеві гарантії** — механізм залучення позикових ресурсів суб'єктами господарювання (як публічного, так і приватного сектору), що здійснюють свою діяльність на певній території, у якому місцева рада бере на себе зобов'язання повного або часткового погашення основної суми боргу чи процентних виплат у разі неспроможності такого суб'єкта господарювання виконати свої боргові зобов'язання. Місцеві гарантії надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення за рішенням органу місцевого самоврядування. Місцеві гарантії широко використовуються містами у економічно розвинутих країнах для підтримки розвитку місцевого бізнесу.

### Грантові механізми:

- **Міжнародна технічна допомога** — це ресурси, які, відповідно до міжнародних договорів, надаються донорами (урядами іноземних держав, уповноваженими ними організаціями, а також міжнародними організаціями) на безоплатній та безповоротній основі для вирішення пріоритетних завдань суспільної трансформації та економічного розвитку. Надається у вигляді майна, робіт чи послуг, інтелектуальної власності, а також фінансових ресурсів. Цей механізм відіграє важливу роль у забезпеченні потреб економічного розвитку багатьох міст та інших територій у країнах, що розвиваються чи знаходяться в стані трансформації.

- **Гранти міжнародних донорських організацій** — ресурси, надані у вигляді безповоротної фінансової допомоги, благодійних внесків та пожертв, що мають цільове спрямування на вирішення певної суспільно значущої проблеми. Гранти, так само як і міжнародна технічна допомога, можуть надаватись у вигляді майна, робіт чи послуг, а також фінансових ресурсів (проте переважає майно та грошова форма). Грантові ресурси також нерідко виконують супровідну та підтримувальну функцію щодо інших механізмів фінансування, зокрема інвестиційних проектів чи кредитів міжнародних фінансових організацій.

- **Проекти корпоративної соціальної відповідальності** — добровільні ініціативи приватних підприємств щодо провадження некомерційної діяльності, спрямованої на соціально-економічний розвиток населених пунктів і територій їх бізнесової присутності. Здебільшого такі проекти спрямовані на реалізацію соціальних ініціатив, але так само можливим є фінансування окремих потреб місцевого економічного розвитку. Проекти корпоративної соціальної відповідальності є важливою складовою економічного розвитку багатьох європейських та північноамериканських міст. Вони поступово поширюються і в Україні, насамперед в індустриальних містах на сході країни.

- **Ендаумент** — цільовий фонд, призначений для використання у некомерційних цілях, зазвичай з метою фінансування організацій та ініціатив у сфері освіти, охорони здоров'я або культури, що наповнюється за рахунок благодійних пожертв. Цей механізм фінансування потреб місцевого економічного розвитку, насамперед щодо розвитку трудового потенціалу, широко використовується у економічно розвинутих країнах світу.

Отже, перелік механізмів фінансування місцевого економічного розвитку, який сьогодні використовується у світовій практиці, є досить широким. **Кожне місто, кожен муніципалітет має унікальний, притаманний лише даній територіальній громаді набір можливостей та проблем, тому мусить застосовувати індивідуальний підхід до вибору механізмів місцевого економічного розвитку.** У міжнародній практиці за вибір механізмів місцевого економічного розвитку, так само як і джерел його фінансування, відповідають саме місцеві громади та їх лідери.

### Корисні посилання та література

1. Бінгем Р., Гилл Е., Вайт С. Фінансування економічного розвитку. Пер. з англ. Пехник Г. та Дегтярьова В. — Львів: Літопис, 2003.

2. Гвазава Н. Г. Сучасні концепції місцевого економічного розвитку // Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання ХарПІДУ НАДУ. — Харків, 2012. — № 1 (<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/2/11.pdf>).

3. Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку / Борода М., Гінкул А., Рубановський К. // Центр громадської експертизи, Проект "Місцевий економічний розвиток міст України". – К., 2012 ([http://www.mled.org.ua/media/docs/Financial\\_Methods\\_and\\_Mechanisms\\_Report\\_\\_Kyiv\\_2012.pdf](http://www.mled.org.ua/media/docs/Financial_Methods_and_Mechanisms_Report__Kyiv_2012.pdf)).

4. Інструментарій місцевого економічного розвитку / Проект "Локальні інвестиції і національна конкурентоспроможність", АМР США, 2012 ([http://linc.com.ua/rus/Reports\\_&\\_Publications/Tools\\_&\\_Resources\\_for\\_Practitioners/LED\\_toolkit/](http://linc.com.ua/rus/Reports_&_Publications/Tools_&_Resources_for_Practitioners/LED_toolkit/)).

5. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху / Інститут Реформ. – К., 2003 (<http://www.civicua.org/main/data?t=3&c=1&q=23693>).

6. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / Біла С.О, Шевченко О.В., Кушнір М.О., Жук В.І. та ін. – К.: НІСД, 2013 ([http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_nauk\\_an\\_rozrobku/region\\_zrostan.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_nauk_an_rozrobku/region_zrostan.pdf)).

**ОКРЕМІ МЕХАНІЗМИ  
ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

# МІСЦЕВІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ

## Глосарій

**Місцева цільова програма** — сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку міста або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери міста, реалізація яких здійснюється з використанням коштів місцевого бюджету, обласних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, державного бюджету та інших залучених коштів<sup>1</sup>.

**Програми економічного і соціального розвитку** — державні цільові програми економічного, соціального розвитку, програми економічного, соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст<sup>2</sup>.

**Бюджетна програма** — сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій<sup>3</sup>.

**Середньострокове бюджетне планування** — визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі Стратегії економічного і соціального розвитку міст плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі (3–5 років).

**Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі** — метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу<sup>4</sup>.

**Розпорядник бюджетних коштів** — бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена отримувати бюджетні асигнування, нести бюджетні зобов'язання та здійснювати витрати бюджету<sup>5</sup>.

**Контроль** — діяльність щодо кількісного та якісного оцінювання та обліку результатів впровадження міської цільової програми.

**Оцінювання** — здійснення систематичних оцінок операцій та/або результатів програми чи політики, порівняння з явно та неявно вираженими стандартами, що має сприяти поліпшенню програми чи політики<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для державних службовців) / А. Шапов, С. Сухобойченко, О. Севостьянова та ін.; Євпаторійський центр регіонального розвитку. — Євпаторія, 2011.

<sup>2</sup> Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" (ст. 1).

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України (ст. 2).

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: Основи, 2000.



## Характеристика механізму

### Загальне поняття

**Цільові програми є найбільш поширеним механізмом фінансування місцевого економічного розвитку, який передбачає здійснення послідовних заходів, спрямованих на підвищення ефективності місцевої економіки загалом або її окремих складових, а також вирішення певних проблем (наприклад, модернізація місцевої економіки, реструктуризація комунальних підприємств, реконструкція інженерних комунікацій, розвиток виробничої інфраструктури, створення сприятливого підприємницького середовища, підвищення інвестиційної привабливості, розвиток житлово-комунального господарства, впровадження енергозберігаючих технологій тощо). Таким чином, **реалізація місцевих цільових програм може призвести до покращення цілого комплексу кількісних та якісних показників місцевого економічного розвитку.****

Міські цільові програми є одним з **основних інструментів реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста та засобом розв'язання певної місцевої проблеми**, що потребує координації дій декількох зацікавлених суб'єктів (центральної, регіональної та місцевої органів влади, місцевих підприємств, установ та організацій).

Серед основних переваг місцевих цільових програм, у порівнянні з іншими механізмами фінансування місцевого економічного розвитку, слід відзначити **можливість забезпечити значну концентрацію ресурсів для вирішення певної проблеми місцевого економічного розвитку** (принцип "мета – ресурси – результат"), просторову інтеграцію (принцип об'єднання зусиль розрізнених суб'єктів-представників як публічного, так і приватного секторів), а також мультиплікацію результату (принцип відтворення ресурсної бази).

Водночас, **при розробці та реалізації місцевих цільових програм потрібно брати до уваги певні обмеження та можливі негативні наслідки**, наприклад:

- реалізація окремих програм (наприклад, щодо створення нових або розширення існуючих підприємств) може призвести до збільшення навантаження на місцеву інфраструктуру, що призводитиме до її виснаження, а згодом – до необхідності збільшення бюджетних видатків на її утримання;
- розвиток нових підприємств, створених за результатами реалізації програм, може мати негативні наслідки для довкілля, зокрема через зростання атмосферних та інших викидів;
- надання в межах реалізації програм підтримки окремим підприємствам або галузям призводитиме до намагань поширити ці заходи на інші сегменти місцевої економіки, що розпорошуватиме фінансові та інші ресурси й знижуватиме ефект від реалізації програми;
- реалізація програм щодо розвитку окремих частин міста може мати наслідком зростання цін на нерухомість у відповідних районах, що приносить вигоди її власникам, але збільшує витрати орендарів.

Таким чином, при вирішенні питання про доцільність розроблення та реалізації місцевої цільової програми потрібно враховувати, як вона вплине на місцевий бюджет, стан ринку праці, конкурентні позиції місцевого бізнесу порівняно з іншими юрисдикціями, розподіл витрат і вигод між споживачами та виробниками тощо. У цьому сенсі **місцева цільова програма, до певної міри, є формою суспільного кон-**

**сенсусу щодо пріоритетності розвитку тієї чи іншої галузі місцевої економіки або груп місцевих підприємств.**

Місцеві цільові програми можуть бути **поточними** (як правило, реалізуються протягом одного-двох років) та **перспективними** (охоплюють тривалий часовий проміжок — зазвичай більше трьох років), **комплексними** (економічного і соціального розвитку території, реалізуються одразу в декількох секторах місцевої економіки, а також у суміжних сферах) та спеціалізованими (за галузевою ознакою, за проблемою). У практиці планування місцевого економічного розвитку одночасно розробляються і реалізуються різні за тривалістю, спрямуванням і спеціалізацією програми, що дозволяє забезпечити збалансований розвиток економіки міста, а також вирішувати різноманітні завдання сталого розвитку.

До структурних елементів місцевих цільових програм зазвичай відносять:

- 1) **огляд соціально-економічної ситуації в місті**, виявлення проблем та визначення їхньої актуальності й значимості для міста;
- 2) **формулювання проблеми**, що підлягає вирішенню (у т. ч. аналіз джерел виникнення та масштабів проблеми, прогноз її стану в майбутньому);
- 3) **мета і завдання програми** (у т. ч. визначення і ранжування основних завдань);
- 4) **обґрунтування обраних засобів розв'язання проблеми** (у т. ч. викладення основних принципів і засобів досягнення мети програми, огляд можливих способів розв'язання проблеми);
- 5) **основні напрями діяльності та заходи програми** (у т. ч. докладний опис усіх заходів, які передбачені в межах програми);
- 6) **строки та етапи виконання програми** (у т. ч. тривалість окремих етапів та строки здійснення основних заходів);
- 7) **ресурсне забезпечення програми**, де міститься оцінка обсягів усіх видів ресурсів, необхідних для її реалізації (у розрізі окремих заходів або етапів, а також джерел надходження ресурсів);
- 8) **управління та контроль виконання програми** (визначення головного виконавця, який здійснює загальне управління реалізацією програми, та інших виконавців, відповідальних за окремі завдання чи заходи);
- 9) **результативні показники виконання програми** (у т. ч. показники затрат, продукту, ефективності та якості).

Найважливішим при розробці місцевої цільової програми є визначення мети та основних завдань, а також напрямів діяльності в межах реалізації програми.

**Мета програми** відображає бажаний стан у майбутньому, визначає основні результати, які необхідно отримати шляхом виконання конкретної цільової програми.

**Завдання програми** — це ті конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання програми протягом встановленого терміну і які можна оцінити за допомогою результативних показників.

**Напрями діяльності** — це конкретні види дій та групи заходів у межах програми, спрямовані на виконання визначених завдань. Під час розробки місцевої цільової програми важливо чітко окреслити напрями діяльності в її межах, що дозволить відстежити основні напрями витрачання бюджетних коштів при плануванні та оцінюванні результатів виконання програми.

Таким чином, **кожна місцева цільова програма повинна відображати особливості економіки відповідного міста**, а також специфічні завдання щодо формування

найсприятливіших умов для місцевого економічного розвитку. Щоб місцеві цільові програми були дієвим і ефективним механізмом місцевого економічного розвитку, вони повинні узгоджуватися зі стратегією соціально-економічного розвитку міста, містити досяжні цілі, а також мати відповідне фінансове, матеріально-технічне, організаційне та інше забезпечення.

**Місцеві цільові програми та бюджетні програми не є тотожними поняттями.** Місцеві цільові програми затверджуються місцевими радами на період, що може охоплювати кілька бюджетних років, відповідно, постає проблема передбачення у річних бюджетах міст необхідних обсягів фінансування для забезпечення реалізації цільових програм. З цією метою доречним є затвердження бюджетних програм на виконання заходів цільових програм, при цьому термін бюджетних програм повинен відповідати терміну, на який розраховані цільові програми. Такий взаємозв'язок між реалізацією програмних цілей і бюджетним фінансуванням можливо забезпечити при застосуванні середньострокового бюджетного планування та формуванні міського бюджету за програмно-цільовим методом.

Крім того, місцеві цільові програми за спектром джерел фінансування є більш потужним інструментом місцевого економічного розвитку, ніж бюджетні програми, оскільки, окрім коштів бюджетів різних рівнів, для їх впровадження можуть залучатися ресурси підприємств, недержавних організацій, міжнародних фінансових інституцій, спонсорів тощо.

Джерелами фінансування місцевих цільових програм можуть бути:

- кошти місцевого бюджету;
- трансферти з державного та інших місцевих бюджетів;
- власні ресурси суб'єктів господарювання (у т. ч. комунальних та комерційних підприємств, неурядових організацій);
- кошти фінансово-кредитних установ (у т. ч. залучені під гарантії місцевих рад);
- кредитні та грантові ресурси міжнародних фінансових установ;
- благодійні внески та безповоротна фінансова допомога;
- міжнародна технічна допомога тощо.

У практиці застосування місцевих цільових програм як одного із інструментів місцевого економічного розвитку виділяють певні загальні стадії, які складають повний цикл розроблення та виконання місцевих цільових програм:

**1. Розроблення проекту програми** (визначення мети і завдань, заходів, що пропонуються для включення до програми, обсягів і джерел залучення необхідних ресурсів, результативних показників виконання). Ініціатором розроблення програми може виступати орган місцевого самоврядування, місцевий орган виконавчої влади, місцеві громадські організації чи осередки політичних партій, приватні та комунальні підприємства тощо.

**2. Експертиза та громадське обговорення проекту програми** (дає змогу встановити відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку міста, зокрема, визначеним стратегічним планом економічного розвитку міста, а також оцінити реальні можливості для забезпечення виконання програми — фінансові, матеріально-технічні, трудові, організаційні ресурси).

**3. Погодження та затвердження програми в установленому порядку** (розгляд проекту програми на засіданні міської ради, прийняття відповідного рішення про її затвердження). На цій стадії остаточно підтверджується відповідність та реалістич-

ність мети і завдань програми, її забезпеченість необхідними ресурсами, визначаються можливі ризики, порядок оцінювання результатів виконання програми.

**4. Організація виконання завдань і заходів програми** (основна увага зосереджується на отриманні необхідних результатів, виконанні поставлених завдань і досягненні мети програми, ефективному управлінні ресурсами, перевірці та звітуванні щодо прогресу в реалізації програми). Ця стадія є найбільш відповідальною, оскільки саме тоді мають бути отримані необхідні для місцевого економічного розвитку результати.

**5. Оцінювання результатів виконання програми** (дає змогу визначити повноту досягнення поставлених завдань та сталість отриманих результатів, а також виявити прямий і непрямий вплив програми). Головна мета оцінювання полягає в отриманні систематичних і об'єктивних оцінок стосовно передбачених в межах програми заходів, якості їх організації (планування) і впровадження. Оцінювання проводиться як під час реалізації програми (поточне), так і після її завершення (підсумкове).

За результатами оцінювання результатів виконання місцевої цільової програми може бути прийняте одне з таких рішень: про продовження її реалізації, про переорієнтацію чи реструктуризацію завдань і заходів, про корекцію передбачуваних кінцевих результатів виконання програми, про припинення реалізації програми.

## Міжнародний досвід

**Місцевим цільовим програмам у міжнародній практиці найбільше відповідають різноспрямовані муніципальні стратегії розвитку.** В процесі застосування цього інструменту у світі сформувалось три основні підходи до їх застосування:

- **комплексний інтегральний підхід** — за такого підходу муніципальні стратегії розвитку включають, окрім суто економічних питань, й інші завдання щодо розвитку міста, не спрямовуються на якийсь один сектор місцевої економіки, групу громадян чи сферу економічних відносин, а їх вплив поширюється на всю місцеву економіку та інші сфери життя громади міста (ЄС, США, Канада);
- **економічно сфокусований підхід** — за такого підходу в розроблених стратегіях домінують суто економічні цілі, наприклад економічне зростання міста, диверсифікація місцевої економіки, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості міста (ЄС, Канада);
- **комплексний збалансований підхід** — підхід, за якого стратегії перш за все концентруються на економічних цілях, але водночас значна увага приділяється соціальним аспектам, при цьому стратегії мають або економічне, або соціальне спрямування, а відповідно й різні інструменти реалізації (США).

**Перший підхід є найбільш поширеним у країнах з розвинутою економікою – він передбачає розробку муніципальних стратегій економічного розвитку.** Зазвичай вони розробляються для забезпечення виконання стратегічного плану міста та забезпечують реалізацію його пріоритетів. Такі стратегії переважно охоплюють середньостроковий горизонт планування у 3–5 років та, крім суто стратегічних завдань, можуть містити детальні плани заходів, спрямованих на їх виконання. У муніципальних стратегіях економічного розвитку зазвичай виділяють найбільш важливі проблеми для місцевого економічного розвитку і окреслюють шляхи покращення добробуту громади, враховуючи всі аспекти розвитку. **Муніципальні стратегії економічного розвитку слугують базою для формування інших політичних документів щодо розвитку міст.**

Муніципальні стратегії розвитку формуються за методикою стратегічного планування і враховують необхідність збалансування економічного розвитку з огляду на комплекс екологічних та соціальних чинників. Муніципальні стратегії економічного розвитку включають декілька основних компонентів:

1) **бачення** – описує консенсус усіх груп інтересів щодо бажаного економічного майбутнього громади (багато міст проводять консультаційні зустрічі для представлення результатів оцінки стану місцевої економіки та опису бачення майбутнього);

2) **цілі** – базуються на загальному баченні та описують бажані результати процесу економічного планування (порівняно з баченням, цілі мають більш конкретний вираз і повинні бути безпосередньо пов'язані з результатами оцінки стану місцевої економіки);

3) **завдання** – набір цільових напрямів діяльності з чіткими часовими рамками і вимірюваними результатами (у міжнародній практиці визначення завдань муніципальних стратегій економічного розвитку базується на попередньо проведеному SWOT-аналізі);

4) **заходи** – чітко визначені та логічно взаємопов'язані дії, результатом яких є досягнення окремих завдань місцевого економічного розвитку;

5) **проекти** – специфічні компоненти програм, які повинні мати чітко визначені строки реалізації та містити оцінку витрат на їх реалізацію (кожен проект повинен відповідати загальним цілям місцевого економічного розвитку, а також завданням, узгодженим із основними групами інтересів тощо).

**Місцеві органи влади відіграють провідну роль у розробці муніципальних стратегій економічного розвитку, залучаючи й інші групи зацікавлених осіб.** За даними дослідження Міжнародної асоціації муніципальних менеджерів (англ. The International City/County Management Association), до розробки стратегій економічного розвитку залучаються місцеві торгові палати, місцевий бізнес, місцеві громадські ради, органи державної влади та приватні фундації економічного розвитку. Муніципальні стратегії економічного розвитку реалізуються у співпраці з місцевими бізнес-компаніями, університетами, а також з використанням механізму державно-приватного партнерства. Серед найбільш розповсюджених місцевих стратегій економічного розвитку у світі – розвиток місцевої інфраструктури та окремих зон у межах міста, тренінгові програми відповідно до потреб місцевого бізнесу або галузей місцевої економіки, створення муніципальних фондів кредитування бізнесу, розбудова муніципальних корпорацій розвитку, розвиток мікропідприємництва тощо.

**На фінансування муніципальних стратегій економічного розвитку повсюдно у світі витрачаються значні кошти.** Так, за деякими оцінками, в США щороку на ці цілі витрачається до 20 – 30 млрд. доларів. Результативності цього механізму фінансування місцевого економічного розвитку в США сприяє те, що обсяги бюджетних коштів, передбачені прийнятими стратегіями, підлягають обов'язковому включенню до щорічних бюджетних планів і тому проблема недофінансування таких стратегій відсутня як така. Таким чином забезпечується високий ступінь досягнення запланованих результатів.

Як зазначають експерти Світового банку, **ще наприкінці 1990-х років концепція стратегічного планування та планування місцевого економічного розвитку була відносно новою для країн Центральної та Східної Європи, Балтики, Балкан і навіть країн Західної Європи.** З того часу місцеві органи влади цих країн значно просунулись у застосуванні цього механізму. Наприклад, у країнах Центральної та Східної

Європи деякі міста досягли значних успіхів у розробці та реалізації галузевих муніципальних стратегій. Найчастіше міста розробляють стратегії розвитку індустріальних парків, туризму, покращення бізнес-клімату тощо. Часто також розробляються комплексні інтегральні стратегії розвитку міст, але на коротший термін, наприклад, на відповідну каденцію представницьких органів влади (4 роки). Такі стратегії розвитку містять виборчі програми обраних членів представницьких органів влади. Фінансування заходів для реалізації муніципальних стратегій місцевого економічного розвитку зазвичай здійснюється за рахунок ефективного поєднання коштів центрального та місцевих бюджетів, а також за рахунок залучення кредитних та інвестиційних ресурсів для реалізації окремих проектів у межах таких програм.

### Українська практика

**Міські цільові програми є достатньо розповсюдженим механізмом фінансування місцевого економічного розвитку в Україні.** Цей механізм так чи інакше застосовується у всіх містах обласного значення й частково у менших містах нашої держави. У містах, де прийняті стратегічні плани розвитку, міські цільові програми розробляються для забезпечення їх виконання. Крім того, заходи затверджених цільових програм включаються в щорічні програми соціально-економічного розвитку міст. Міські цільові програми здебільшого розробляються на 2–3 роки (найчастіше), а інколи й на більш тривалу перспективу. Серед найбільш типових місцевих цільових програм у сфері економічного розвитку – програми підтримки (розвитку) малого підприємництва; програми приватизації об'єктів комунальної власності територіальної громади (або управління комунальним майном); програми стимулювання (підтримки) інвестиційної діяльності; програми охорони довкілля (або раціонального використання природних ресурсів); програми модернізації (покращення) систем водопостачання та водовідведення; програми підвищення енергоефективності та енергозбереження тощо.

**У деяких українських містах рішеннями міських рад або їх виконавчих комітетів врегульовано порядок розроблення та виконання міських цільових програм.** Наприклад, виконавчий комітет Миколаївської міської ради рішенням від 27.06.2008 № 1368 затвердив Порядок розроблення та виконання міських цільових програм; у м. Павлоград Дніпропетровської області рішенням міської ради від 26.08.2009 № 895 затверджено Порядок розроблення, фінансування міських цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, включення до щорічних програм соціально-економічного розвитку м. Павлоград; Київська міська рада рішенням від 29.10.2009 № 520/2589 затвердила Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві; Сумська міська рада рішенням від 29.02.2012 № 1207-МР затвердила Положення про порядок розробки, затвердження та виконання міських цільових (комплексних) програм, програми економічного і соціального розвитку міста Суми та виконання міського бюджету. **У деяких містах такі документи затверджені розпорядженням міського голови,** наприклад, у м. Вознесенськ Миколаївської області (розпорядження від 17.12.2008 № 332), у м. Кузнецовськ Рівненської області (розпорядження від 02.03.2012 № 43-р) та в м. Івано-Франківськ (розпорядження від 28.11.2012 № 549-р).

Зазначені документи встановлюють єдиний порядок розроблення міських цільових програм, моніторингу і звітування про їх виконання. Значна увага приділяється механізмам узгодження місцевих цільових програм із стратегічними планами роз-

виту міст. Як показує досвід цих та інших міст, в яких затверджені подібні документи, це забезпечує відповідність місцевих цільових програм пріоритетним напрямам міської політики, узгодженість завдань і заходів програм з наявним ресурсним забезпеченням, ефективну координацію та контроль виконання затверджених програм. У деяких українських містах заходи з організації контролю та звітування за результатами виконання цільових програм регламентуються в текстах самих програм (наприклад, у м. Вінниця та м. Червоноград Львівської області).

**Завдяки реалізації місцевих цільових програм вдається досягти значних результатів у місцевому економічному розвитку.** Наприклад, у багатьох містах прийняті програми розвитку малого підприємництва з метою активізації діяльності щодо підтримки малого підприємництва, впровадження єдиної регуляторної політики у сфері малого підприємництва, створення сприятливого підприємницького клімату. У результаті реалізації цих програм у містах проводиться постійна робота з перегляду прийнятих регуляторних актів та внесення змін до них з метою спрощення умов ведення підприємницької діяльності. Міські програми підтримки малого підприємництва часто реалізуються у співпраці із центрами зайнятості, місцевими об'єднаннями підприємців, що сприяє об'єднанню зусиль і ресурсів для створення нових робочих місць, працевлаштування безробітних, проведення інформаційних компаній тощо.

Незважаючи на таку діяльність, **загалом застосування в українських містах механізму місцевих цільових програм на сьогодні не призвело до суттєвих зрушень у місцевому економічному розвитку.** Причиною цього, насамперед, є прийняття значної кількості неякісних та неузгоджених між собою програм, неналежного їх фінансування, відсутності дієвих заходів щодо контролю за їх виконанням. Наприклад, у м. Луцьк у 2012 році були чинними 49 цільових програм, однак 15 з них залишилися без фінансування. У програмі економічного і соціального розвитку м. Миколаєва на 2011 – 2014 роки у 2012 році передбачалось реалізовувати 36 цільових програм, однак з міського бюджету були виділені кошти на фінансування лише 19 програм. У м. Знам'янка Кіровоградської області протягом 2012 року затверджено 12 нових програм, загалом на контролі у міській раді перебувало 46 міських цільових програм, які постійно недофінансовуються.

Таким чином, для багатьох міст України характерними рисами використання місцевих цільових програм як механізму фінансування місцевого економічного розвитку є:

- наявність великої кількості програм (часто формальних та малоефективних);
- нечіткість визначення мети, завдань та заходів у межах програм (наслідком чого є їх нереалістичність та недовірливість);
- брак системного підходу до розробки місцевих цільових програм (невраховання реальних можливостей потенційних виконавців щодо виконання поставлених завдань);
- відсутність належної координації між структурними підрозділами виконавчих органів місцевих рад (як наслідок, програми виходять неузгодженими між потенційними виконавцями);
- неузгодженість завдань цільових програм із середньостроковими можливостями місцевого бюджету (що призводить до ситуації, коли загальна вартість програм не відповідає плановим бюджетним показникам);
- неповне фінансування заходів, передбачених програмами (а відтак недосяжність повного виконання завдань, які ними визначені);

• формальність залучення громадськості до процесу розробки та прийняття місцевих цільових програм (що не дає можливості залучати та використовувати потенціал місцевих громад).

Отже, недосконалість механізмів розробки, виконання та фінансування місцевих цільових програм, спрямованих на вирішення найактуальніших та найгостріших проблем українських міст, стає причиною розробки недієвої політики, а також неефективного, часом нецільового використання бюджетних коштів.

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Засади застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (ст. 20), видатки місцевих бюджетів (ст. ст. 89 та 91), субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (ст. 97 та ст. 105), субвенції між місцевими бюджетами (ст. 101).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	280/96-ВР	Повноваження міських рад та їх виконавчих органів щодо затвердження місцевих цільових програм (ст. ст. 26, 27, 31, 33, 34), фінансування місцевих цільових програм за рахунок коштів місцевих бюджетів (ст. 64), цільові фонди місцевих бюджетів (ст. 68).
Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"	23.03.2000	1602-III	Принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку (ст. 2), система прогнозних і програмних документів (ст. 4), засади розроблення та зміст програми економічного і соціального розвитку АР Крим, області, району, міста на короткостроковий період (ст. 11).
<b>ПІДЗАКОНИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету"	26.04.2003	621	Порядок розроблення проектів прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, типова структура програми економічного і соціального розвитку АР Крим, області, району, міста на короткостроковий період.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)"	18.07.2011	520	Механізм надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм.
Наказ Міністерства фінансів України "Про паспорти бюджетних програм"	29.12.2001	1098	Правила складання паспортів бюджетних програм, звітів про їх виконання, а також здійснення оцінки ефективності бюджетних програм.
Наказ Міністерства фінансів України "Про результативні показники бюджетної програми"	10.12.2010	1536	Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетної програми.



Наказ Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію"	14.01.2011	11	Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів.
Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм"	14.01.2011	15	Визначення примірного переліку результативних показників бюджетних програм.
Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм"	17.05.2011	608	Визначення організаційно-методологічних засад оцінки ефективності бюджетних програм.
Наказ Міністерства економіки України "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання"	04.12.2006	367	Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання.
Наказ Міністерства фінансів України "Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм"	09.07.2010	679	Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм.

Чинне законодавство наводить визначення термінів "державна цільова програма" та "регіональна цільова програма". У той же час **жоден чинний нормативно-правовий акт не містить визначення терміну "місцева цільова програма"**.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносить до виключних повноважень міських рад затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування (п. 22 ч. 1 ст. 26).

Поряд з цим підготовка проектів місцевих цільових програм та подання їх на затвердження ради віднесені до компетенції виконавчих органів міських рад. На виконавчі органи рад покладено також організацію виконання місцевих цільових програм, подання раді звітів про хід і результати їх виконання. Окремо в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" також йдеться про підготовку виконавчими органами і подання на затвердження міських рад проектів місцевих програм охорони довкілля, а також місцевих програм щодо поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища (ст.ст. 27, 33, 34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Чинне законодавство також не врегулює питання розроблення та виконання місцевих цільових програм. Виходячи з цього, **місцеві ради мають право самостійно встановлювати вимоги до змісту, порядку розроблення, виконання та оцінки результативності місцевих цільових програм**, врегульовуючи ці питання своїми рішеннями. При підготовці таких рішень можуть бути використані деякі норми законодавства щодо державних цільових програм, що містяться у Законі України "Про державні цільові програми" та постанові Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм".

**Заходи місцевих цільових програм доцільно включати до програми економічного і соціального розвитку міста на короткостроковий період.** Як передбачає Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", у програмі економічного і соціального розвитку АР Крим, області, району, міста серед іншого повинні бути відображені цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році, а також система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців (ст.11).

Порядок розроблення проектів та типова структура програми економічного і соціального розвитку міста на короткостроковий період затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету".

**Затвердження та виконання місцевих цільових програм тісно пов'язане з місцевим бюджетом та бюджетним процесом.** Як передбачає Бюджетний кодекс України, за рахунок видатків міських бюджетів можуть фінансуватись місцеві цільові програми різної спрямованості. Проте, як правило, видатки бюджетів міст обласного значення на реалізацію місцевих цільових програм при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів не враховуються. Бюджетний кодекс України (ст. 91) серед видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зазначає видатки на:

- програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї (крім програм щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї);
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;
- інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

**Особливості використання місцевих цільових програм як механізму фінансування місцевого економічного розвитку в різних сферах регламентує низка законодавчих актів, які належать до різних галузей законодавства** (загалом місцеві цільові програми в різному контексті згадуються у багатьох законодавчих актах України). Так, відповідно до Закону України "Про державно-приватне партнерство", державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися, зокрема, шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами (ст. 18). Так само Закон України "Про енергозбереження" передбачає, що для проведення ефективної цілеспрямованої діяльності держави щодо організації та координації дій у сфері енергозбереження розробляються та приймаються державні цільові, регіональні, місцеві та інші програми (ст. 6).

Для забезпечення виконання місцевих цільових програм у складі місцевого бюджету можуть створюватись цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою (ст. 68). Отже, в положенні про відповідний цільовий фонд має бути чітко зазначено, що кошти цільового фонду спрямовуються на реалізацію конкретних місцевих цільових програм. У свою чергу, у місцевій цільовій програмі також доцільно зазначити, що джерелом її фінансування є кошти відповідного цільового фонду місцевого бюджету.

Одним із джерел фінансування місцевих цільових програм можуть бути субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), що надаються з державного або іншого місцевого бюджету (ст. ст. 97, 101 та 105 БК України). Розподіл субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників). Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520.

**Місцеві ради (зокрема, обласні) також мають право передбачати у відповідних бюджетах трансферти бюджетам міст, які можуть бути спрямовані на виконання місцевих цільових програм, зокрема згадані субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у т. ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування, а також інші субвенції. При цьому умови надання згаданих субвенцій визначаються відповідним договором між місцевими радами.**

## Рекомендації щодо застосування

1. З метою уніфікації підходів до розроблення та виконання місцевих цільових програм рішенням міської ради доцільно затвердити положення про місцеві цільові програми (порядок складання, затвердження, виконання та оцінювання результативності міських цільових програм), у якому встановити: вимоги до структури та змісту програм (1); процедуру ініціювання розроблення, розгляду та затвердження програм (2); загальні положення щодо виконання програм (3); порядок звітування та оцінювання результативності програм (4); основні засади інформування громадськості про програми, їх виконання та результати (5).

2. Виконавчим органам міських рад слід сформувати та вести реєстр місцевих цільових програм, затверджених відповідною міською радою, до якого доречно включити дані про: цілі та завдання програми (1); відповідальних виконавців програми (2); стан виконання програми (3); фінансування заходів з виконання програми (4); оцінку результативності програм (5); розгляд та затвердження звітів про виконання програм (6).

3. Розробникам місцевих цільових програм слід формувати та передбачати в тексті програм чіткі й конкретні якісні, а також вимірювані кількісні індикатори результативності, що уможливили б реальну оцінку успішності виконання програм та дозволяли врахувати можливі недоліки при підготовці наступних місцевих цільових програм.

4. Розробку місцевих цільових програм доречно здійснювати на основі системного підходу, з урахуванням існуючих взаємозв'язків у структурній побудові виконавчих органів міських рад (для уникнення дублювання завдань програм, ініційованих органами місцевого самоврядування), а також ресурсних можливостей потенційних виконавців програм (для забезпечення реалістичності встановлених завдань).

5. При розробленні місцевих цільових програм доцільно передбачати і планувати залучення трансфертів з державного та обласного бюджетів на фінансування заходів програм, що відповідають програмним та прогнозним документам економічного і соціального розвитку відповідного рівня, а також державним та регіональним цільовим програмам.

6. На всіх стадіях розробки та виконання місцевих цільових програм доцільно забезпечити відкритість процесу для громадськості, зокрема шляхом її залучення до обговорення концепцій та проектів програм, а також звітів про їх виконання (участь у громадських слуханнях, круглих столах, презентаціях тощо). Також варто забезпечити широке висвітлення та вільний доступ до інформації щодо підходів та можливих варіантів вирішення проблем, на які спрямовані відповідні програми, для якнайширшого кола зацікавлених осіб.

## Корисні посилання та література

1. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації (навчальний посібник) / Абрамов Л. К., Азарова Т. В.; Ін-т соціокульт. менедж. — Кіровоград: ІСКМ, 2010 ([www.civicua.org/main/data?t=3&c=1&q=1384920](http://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: Наказ 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. Шарাপов, С. Сухобойченко, О. Севостьянова та ін.; Євпатор. центр регіон. розв. — Євпаторія, 2011 ([http://www.irf.ua/files/ukr/programs/civsoc/local\\_programs.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs/civsoc/local_programs.pdf)).

4. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендєл М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І.; за ред. Санжаровського І., Полянського Ю. — К.: "К.І.С.", 2007 ([http://www.rgd.org.ua/resources/publications\\_list/pub4/Handbook\\_on\\_Monitoring\\_and\\_Evaluation\\_2007\\_UKR.pdf](http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/pub4/Handbook_on_Monitoring_and_Evaluation_2007_UKR.pdf)).

# ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ

## Глосарій

**Державна цільова програма** — комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням<sup>1</sup>.

**Виконавці державної цільової програми** — підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах<sup>2</sup>.

**Державні замовники державної цільової програми** — центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації<sup>3</sup>.

**Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля** — програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади<sup>4</sup>.

**Ініціатори розроблення державної цільової програми** — Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації<sup>5</sup>.

**Паспорт державної цільової програми** — стислий виклад основних даних про державну цільову програму (назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, строк виконання, обсяги та джерела фінансування)<sup>6</sup>.

**Програми економічного і соціального розвитку** — державні цільові програми економічного, соціального розвитку, програми економічного, соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст<sup>7</sup>.

**Регіональна цільова програма** — сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної про-

---

<sup>1</sup> Закону України "Про державні цільові програми" (ст. 1).

<sup>2</sup> Там само (ст. 11).

<sup>3</sup> Там само (ст. 8).

<sup>4</sup> Там само (ст. 1).

<sup>5</sup> Там само (ст. 6).

<sup>6</sup> Там само (ст. 9).

<sup>7</sup> Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" (ст. 1).

грами соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік<sup>8</sup>.

**Інвестиційна програма (проект)** – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій<sup>9</sup>.

**Субвенції** – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції<sup>10</sup>.

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

Важливу роль у державному регулюванні соціально-економічного розвитку держави, регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць відіграють державні цільові програми. **Державні цільові програми є практичним втіленням програмно-цільового методу планування для вирішення важливих суспільних проблем, що передбачає:**

- визначення проблеми та формулювання цілей діяльності;
- розроблення й реалізацію програми, спрямованої на досягнення визначених цілей;
- систематичний контроль за якістю та результатами діяльності, передбаченими програмою;
- коригування заходів, спрямованих на реалізацію цілей.

Державні цільові програми покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових, виробничих, кадрових та інших ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Такі програми дають змогу: сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми (1); об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій (2); визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалій період (3). **Таким чином, державна цільова програма – це нормативно закріплений план дій державних органів влади, що передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя.**

Водночас державні цільові програми, які спрямовані на стимулювання місцевого економічного розвитку, як правило, мають на меті не загальну підтримку конкретних міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, а цільове розв'язання системних проблем у їх соціально-економічному розвитку або у розвитку окремих галузей економіки.

Максимальна ефективність державних цільових програм забезпечується за умови дотримання низки принципів, а саме:

<sup>8</sup> Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання".

<sup>9</sup> Бюджетний кодекс України (ст. 2).

<sup>10</sup> Там само.

- орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань;
- побудова програми у вигляді окремих блоків, пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що складають структуру програми;
- розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від розподілу заходів, ресурсів і відповідальності між різними виконавцями;
- системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації;
- забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами.

Ініціаторами розроблення та виконання державних цільових програм, спрямованих на стимулювання місцевого економічного розвитку, можуть бути як центральні органи державної влади, так і місцеві органи виконавчої влади, представницькі асоціації органів місцевого самоврядування тощо. До виконання заходів в межах державних цільових програм залучаються центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, громадські та приватні структури. **Досить часто для виконання державних цільових програм застосовуються різноманітні форми державно-приватного партнерства, особливо у випадках, коли вони мають на меті створення об'єктів місцевої інфраструктури.**

**Для забезпечення державної цільової програми необхідними бюджетними ресурсами державний замовник включає необхідні кошти до відповідної бюджетної програми** — таким чином забезпечується взаємозв'язок державних цільових програм із бюджетним плануванням. Безпосереднє виділення коштів, передбачених державними цільовими програмами, на реалізацію ініціатив з місцевого економічного розвитку може відбуватись двома шляхами: **шляхом надання цільових субвенцій місцевим бюджетам** (у цьому випадку орган місцевого самоврядування повинен розробити та затвердити відповідну бюджетну програму у складі місцевого бюджету) або **шляхом передачі повноважень щодо використання коштів державного бюджету розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня** — місцевим органам виконавчої влади (у цьому випадку органи місцевого самоврядування надають пропозиції щодо використання коштів державного бюджету таким розпорядникам, які приймають відповідні рішення).

Фінансування заходів державних цільових програм, метою яких є вирішення проблем місцевого економічного розвитку, як правило, здійснюється за рахунок концентрації ресурсів з різних джерел: коштів державного і місцевих бюджетів, а також коштів з інших джерел (зокрема, коштів інвесторів, які залучаються для реалізації конкретних проектів, кредитів міжнародних фінансових організацій, міжнародної технічної допомоги та грантів міжнародних донорських організацій тощо). **Частка місцевих бюджетів у співфінансуванні заходів державних цільових програм визначається з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку кожної території, проте частка коштів державного бюджету зазвичай переважає.** Тому держава в особі уповноважених державних органів влади здійснює контроль за виконанням таких державних цільових програм.

За сферою впливу виділяють такі типи державних цільових програм: **міжгалузеві, галузеві, міжрегіональні, регіональні, локальні.** За характером і специфікою вирішуваних проблем та поставлених цілей виділяють **соціально-економічні, виробничі, науково-технічні, екологічні, інституційні** та інші державні цільові програми.

Соціально-економічні програми спрямовані на вирішення проблем розвитку та підвищення рівня життя, матеріального й культурного рівня населення, поліпшення виробничих і соціальних умов праці й відпочинку, зростання масштабів та ефективності функціонування суспільного сектора тощо. Виробничі програми орієнтовані на збільшення виробництва певних видів продукції (робіт, послуг), розвиток прогресивних виробництв, ефективності використання ресурсів тощо. Науково-технічні програми націлені на розвиток наукових досліджень, розроблення та впровадження в практику новітніх технологій і техніки. Екологічні програми спрямовані на ресурсозбереження, здійснення природоохоронних і природо-відновлювальних проєктів. Інституційні програми орієнтовані на вдосконалення організації управління господарськими системами, трансформацію структури органів влади.

Специфічним видом державних цільових програм є **державні програми стимулювання розвитку депресивних територій**. Вони реалізуються шляхом надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктури депресивних територій, формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери, охорони довкілля тощо.

За термінами виконання програми поділяють на **довгострокові** (розраховані на 5–10 років і спрямовані, як правило, на досягнення стратегічних цілей розвитку держави), **середньострокові** (реалізуються протягом 1–5 років для виконання тактичних завдань розвитку) і **короткострокові** (до одного року – для вирішення поточних проблем).

**Одним із елементів виконання державних цільових програм можуть бути інвестиційні програми (проєкти)**, які виконуються в окремих містах у межах відповідних державних цільових програм за рахунок коштів державного бюджету.

**Державні цільові програми мають певні переваги** порівняно з іншими механізмами фінансування місцевого економічного розвитку, зокрема:

- можливість залучити значні ресурси для вирішення найвагоміших проблем, що перешкоджають динамічному розвитку місцевої економіки;
- сприяння розбудові та модернізації місцевої інфраструктури, що створює передумови для пришвидшення соціально-економічного розвитку відповідної території;
- узгодженість напрямів місцевого економічного розвитку із загальнодержавними пріоритетами, що забезпечує гармонійний та збалансований розвиток країни;
- розподіл відповідальності за підтримання місцевого економічного розвитку між державою та відповідними органами місцевого самоврядування, формування партнерських відносин між ними;
- вивільнення коштів місцевого бюджету для вирішення інших актуальних соціально-економічних проблем.

**Серед обмежень та потенційних недоліків державних цільових програм** як механізму фінансування місцевого економічного розвитку слід виділити такі:

- суб'єктивність центральних органів влади у відборі проблем, які потребують вирішення, неврахування потенціалу окремих міст і територій для подальшого економічного зростання;
- використання політичних чинників при розподілі коштів державного бюджету та створення передумов для деструктивної конкуренції за них між адміністративно-територіальними одиницями;



- посилення залежності органів місцевого самоврядування від центральних органів влади та коштів, що надаються з державного бюджету;
- високі ризики неналежного фінансового забезпечення програм, особливо тих, що реалізуються протягом декількох бюджетних періодів;
- пасивність органів місцевого самоврядування у самостійному вирішенні економічних проблем, сподівання на постійні "вливання" з державного бюджету;
- акцентування місцевою владою на депресивності території для отримання державної підтримки, що знижує привабливість для зовнішніх інвесторів.

Враховуючи зазначене, **для перетворення державних цільових програм у дієвий та ефективний механізм стимулювання місцевого економічного розвитку, їх розробка й реалізація має ґрунтуватись на об'єктивній оцінці соціально-економічного стану окремих територій**, зокрема масштабу наявних проблем, потреб у фінансових та інших ресурсах, які необхідні для інтенсифікації розвитку місцевої економіки. Важливу роль у цьому можуть відігравати як органи місцевого самоврядування, так і місцеві об'єднання підприємців та інші громадські організації, здійснюючи поточний моніторинг стану розвитку місцевої економіки, проводячи відповідні дослідження та готуючи відповідні аналітичні звіти.

### Міжнародний досвід

**Реалізація державних (національних, федеральних) програм у сфері місцевого економічного розвитку у міжнародній практиці здебільшого спрямована на подолання диспропорційності соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць** (міст, регіонів, суб'єктів федерації тощо), активізацію внутрішнього потенціалу місцевого економічного розвитку, консолідацію економічного простору країни. Подібні цілі є типовими для багатьох країн світу і для їх досягнення застосовуються схожі інструменти. **Водночас державні програми у сфері місцевого економічного розвитку часто мають на меті підтримку місцевих ініціатив, хоча й забезпечують спрямування децентралізованих місцевих ініціатив у напрямках, що відповідають національним або регіональним пріоритетам**, як-то стимулювання підприємницької діяльності, забезпечення сталого розвитку або розповсюдження механізмів соціального партнерства. Таким чином, центральні уряди залишаються активними учасниками у сфері місцевого економічного розвитку, перш за все, засобами державних програм.

Так, у **США** заходи федеральної підтримки місцевого економічного розвитку включають пряму фінансову допомогу фермерам, малому бізнесу, податкові преференції для певних інвестицій тощо. Уряди штатів і муніципалітети беруть участь у реалізації програм федерального уряду, надаючи пільги щодо сплати місцевих податків, а також цільові субсидії. В останні десятиліття цілі федеральних програм у сфері місцевого економічного розвитку зазнали певних змін. Так, на початку 1990-х років серед їх цілей домінувала реіндустріалізація окремих територій (такі програми були сфокусовані в основному на забезпеченні міжнародної конкурентоспроможності економіки США). **З 2000-х років у США відбувся певний зсув від надання прямої фінансової підтримки місцевим підприємствам до опосередкованих форм сприяння місцевому економічному розвитку**. Загалом щорічні видатки федерального бюджету на потреби місцевого економічного розвитку становлять трохи менше 3% загального обсягу бюджетних видатків. Поряд з цим реалізуються також інші

федеральні програми, які впливають на місцевий економічний розвиток (наприклад, уряд США підтримує розвиток науки і технологічні ініціативи через Національний стратегічний план "Ініціатива з нанотехнологій").

**Координацію федеральних програм у сфері місцевого економічного розвитку здійснює Адміністрація економічного розвитку у складі Державного департаменту торгівлі.** Адміністрація укладає меморандуми з іншими федеральними агенціями та приватними інституціями для підтримання ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку.

У **Європейському Союзі** підтримання ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку здійснюється як шляхом реалізації програм центральних урядів країн-членів, так і загальноєвропейських програм, що фінансуються із структурних фондів ЄС. **Цілями спільної політики ЄС у сфері місцевого економічного розвитку визначені: конвергенція, конкурентоспроможність та зайнятість, європейська територіальна кооперація.** Прийняття рішення щодо надання підтримки із структурних фондів ґрунтується на формулі: ефективне складання програм економічного розвитку + ефективне витрачання коштів на такі програми = зміна місцевої економіки і отримання довгострокового економічного ефекту у вигляді стійкого економічного зростання та створення робочих місць. Кошти структурних фондів спрямовуються на:

- виробничі інвестиції, що сприяють створенню і забезпеченню стійких робочих місць через пряме інвестування в малий і середній бізнес;
- інвестиції в інфраструктуру з наданням основних послуг громадянам у галузі енергетики, довілля, транспорту, інформаційних і комунікаційних технологій;
- інвестиції в соціальні, медичні і освітні інфраструктури;
- розвиток внутрішнього потенціалу шляхом підтримки місцевого розвитку, досліджень та інновацій.

Серед заходів, на реалізацію яких надається фінансова підтримка в ЄС: інвестиції в малі об'єкти інфраструктури; підтримка і надання послуг для малого і середнього бізнесу; підтримка інновацій у сфері технологій і прикладних наукових досліджень на підприємствах; формування мережі співробітництва і обміну досвідом між містами (регіонами) у соціальній, економічній і екологічній сферах; технічна допомога.

**Останнім часом ЄС вдається до скорочення втручання у питання місцевого економічного розвитку.** Так, на початку світової фінансової кризи (2008–2009 роки) Європейська Комісія першочергово спрямовувала кошти структурних фондів у проблемні регіони для недопущення радикального падіння рівня виробництва. У цей період адміністративні одиниці, які мали право на допомогу структурних фондів, отримували кошти на розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць, підтримку суб'єктів малого підприємництва і прискорене впровадження інновацій. Проте, на період 2014–2020 роки Європейська Комісія планує дещо скоротити бюджет реалізації ініціатив з місцевого економічного розвитку, одночасно пропонуючи деякі новації, які мають посилити роль програм підтримки конкурентоспроможності поряд із програмами конвергенції, які здебільшого орієнтовані на нових членів ЄС.

У **Канаді** федеральні програми підтримки місцевого економічного розвитку мають тривалу історію. На сьогодні реалізацію таких програм супроводжують регіональні агенції розвитку у складі Міністерства промисловості: Агенція розвитку

можливостей Атлантичної Канади, Агенція з диверсифікації економіки Західної Канади, Агенція економічного розвитку Північного Онтаріо, Агенція економічного розвитку Канади для регіону Квебек.

**Федеральний уряд реалізує цілу низку програм, які спрямовані на підтримку місцевого економічного розвитку.** Найбільш значущою федеральною програмою у цій сфері є Програма розвитку інфраструктури Канади. Ця програма реалізується у формі угод між федеральним та провінційними урядами і її управління здійснюється представниками цих урядів, а у двох провінціях до керівництва також залучені представники муніципалітетів. Принципова увага цієї програми зосереджена на створенні екологічно сприятливої муніципальної інфраструктури (муніципальне водопостачання та водовідведення, управління твердими побутовими відходами, підвищення енергозабезпечення в будинках). Другорядні пріоритети програми охоплюють місцевий транспорт, культурні та рекреаційні заклади, інфраструктуру підтримки туризму, доступне житло, забезпечення швидкісного доступу до інтернету в громадських інституціях. Фінансування програми здійснюється у таких пропорціях: федеральний уряд надає 1/3 необхідних ресурсів, уряд провінцій – також 1/3, і ще 1/3 – відповідний муніципалітет. Пріоритети фінансування визначає кожна провінція, вони не обов'язково однакові, але мають задовольняти індивідуальні потреби кожної провінції. У період 2000 – 2006 років у межах програми було профінансовано 2,65 млрд. дол. США: 2,05 млрд. – для розвитку муніципальної інфраструктури, 0,60 млрд. – для розвитку автомагістралей.

**В Австралії реалізується низка федеральних програм у сфері підтримки місцевого економічного розвитку, супроводженням яких займаються агенції, інтегровані в урядові структури.** До складу таких агенцій входять представники міст та регіонів. Так, 56 територіальних консультативних комітетів у складі відділів транспорту та регіональних послуг діють на всій території країни і надають рекомендації щодо стратегій, спрямованих на розвиток територій та відповідних бюджетних видатків.

З 2000 року в Австралії реалізується Програма зміцнення громад, в межах якої федеральний уряд надає значні ресурси для фінансування потреб місцевого економічного розвитку. Також у країні діють федеральні програми "Фонд національної спадщини" та "Об'єднання нації", які опосередковано справляють значний вплив на економічний розвиток регіонів і покращення добробуту територіальних громад.

**У Російській Федерації федеральні цільові програми розглядаються в якості одного з інструментів реалізації державної економічної та соціальної політики, особливо при вирішенні довгострокових завдань і реалізації великих інфраструктурних проектів.** Такі програми почали реалізовуватись ще з початку 1990-х років. Так, у 1992 році урядом була затверджена Федеральна комплексна програма відродження і розвитку малих міст Росії в умовах економічної реформи. До 2010 року реалізовувалась Федеральна цільова програма відродження, будівництва, реконструкції і реставрації історичних малих і середніх міст Росії. Цілями обох програм було створення умов для економічного саморозвитку міст з урахуванням відродження традиційних видів діяльності, ремесел і промислів на базі місцевих ресурсів, розвиток туристично-рекреаційної схеми.

Ще одним прикладом федеральної цільової програми у сфері місцевого економічного розвитку, яка зараз активно реалізується в Росії, є Федеральна програма розвитку міста Сочі як гірськокліматичного курорту на 2006 – 2014 роки. Програма

передбачає комплексний підхід до вирішення проблем подальшого розвитку міста, а заходи програми мають міжгалузевий характер і торкаються майже всіх сфер місцевої економіки. У ході реалізації програми поряд із коштами федерального та міського бюджетів залучаються значні позабюджетні інвестиції.

Отже, міжнародний досвід свідчить про поступову відмову від політики тотального фінансового патерналізму центру щодо місцевого економічного розвитку. **Важливою тенденцією є відхід від практики регулярного надання гарантованих обсягів державної фінансової підтримки й заміна такого підходу на створення дієвих економічних стимулів для активізації місцевої економічної ініціативи та саморозвитку територій.** Спільною світовою тенденцією також є поступовий відхід від фінансування програм у сфері місцевого економічного розвитку за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів і перехід до ефективної мобілізації небюджетних коштів, більш активне залучення додаткових джерел фінансових ресурсів.

### Українська практика

**Державні цільові програми доволі широко використовуються в Україні як інструмент розв'язання найгостріших проблем економічного розвитку українських міст.** Так, з метою стимулювання розвитку окремих міст (регіонів) протягом останніх років були реалізовані та продовжують реалізовуватись такі державні цільові програми:

- Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення;
- Програма радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003 – 2012 роки;
- Програма комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004 – 2010 роки;
- Програма комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших населених пунктів, розташованих на прилеглий до нього території, на 2005 – 2010 роки;
- Державна програма розвитку Всеукраїнської дитячої оздоровниці – курорту Євпаторія на 2004 – 2010 роки;
- Програма комплексного соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2005 – 2015 роки.

**Аналіз заходів, передбачених цими програмами, показує, що більшість із них стосуються вирішення нагальних питань повсякденного місцевого економічного розвитку громад** – газифікації населених пунктів, модернізації житлово-комунального господарства, будівництва та ремонту закладів соціальної сфери. Недостатня увага приділяється фінансуванню інвестиційних видатків – реалізації інвестиційних проектів, які забезпечать отримання місцевими громадами реальної вигоди та покращень.

4 березня 2004 року Верховною Радою України було затверджено Загальнодержавну програму розвитку малих міст на період 2004 – 2010 років. Мета програми – створення організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку малих міст, екологічної безпеки їх території, підвищення життєвого рівня населення, поліпшення якості громадських послуг, які надаються населенню, на основі ефективного використання ресурсного та науково-виробничого потенціалу, ринкових перетворень у господарському комплексі, а також розроблення правових засад та інструментів державного стимулювання цих процесів. Попри всю важливість затверджених за-

ходів, недоліком програми стала відсутність чіткої цільової орієнтації на малі міста, а, отже, її невідповідність реальним потребам малих міст.

Як продовження попередньої, 29 листопада 2010 року Кабінетом Міністрів України була затверджена Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки, метою якої визначено сприяння забезпеченню розбудови інфраструктури малих міст, підвищення якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування таких міст. Проблеми соціально-економічного розвитку малих міст передбачається розв'язувати шляхом удосконалення нормативно-правової бази з питань стимулювання соціально-економічного розвитку малих міст; запровадження ефективного механізму надання державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку малих міст за напрямками: розроблення містобудівної та землепорядної документації; реалізація інвестиційних проектів у сфері житлово-комунального господарства; забезпечення сучасною технікою для вивозу твердих побутових відходів; будівництво та реконструкція автомобільних доріг; впровадження енергозберігаючих технологій вуличного освітлення. Фінансування програми передбачено за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а також коштів міжнародних фінансових організацій, інших джерел. Однак, кошти державного бюджету на реалізацію програми впродовж 2011 – 2012 років практично не виділялися.

Органи місцевого самоврядування залучені до виконання низки інших державних цільових програм, що стосуються місцевого економічного розвитку, зокрема:

- Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006 – 2020 роки (передбачає заходи з розвитку і реконструкції систем централізованого водопостачання та водовідведення; охорони джерел питного водопостачання; доведення якості питної води до вимог державних стандартів тощо);
- Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища на 2008 – 2012 роки (спрямована на забезпечення розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, підвищення ефективності її функціонування, створення єдиної мережі спостережень, технічне переоснащення та вдосконалення нормативно-методичного забезпечення системи моніторингу, узгодження елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу);
- Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки (передбачає здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності функціонування житлово-комунального господарства, забезпечення його сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів);
- Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010 – 2015 роки (передбачає заходи щодо зниження енергоємності валового внутрішнього продукту, збільшення використання відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, вторинних енергоресурсів);
- Державна програма розвитку міського електротранспорту на 2007 – 2015 роки (передбачає заходи з організації ефективного управління електротранспортом та використання його майнового комплексу; забезпечення беззбиткового функціонування підприємств; технічного переоснащення міського електротранспорту; норма-

тивно-правового і науково-технічного забезпечення його подальшого функціонування та розвитку; створення умов для ефективного розвитку галузі);

- Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні (передбачає створення належних умов для розвитку підприємницької діяльності, а також підвищення добробуту громадян України шляхом залучення широких верств населення до такої діяльності).

Варто відзначити, що заходи в межах згаданих державних цільових програм також фінансуються не в повному обсязі. Так, у 2012 році дефіцит ресурсів на фінансування державних цільових програм тільки у сфері житлово-комунального господарства склав більше 11 млрд. грн.

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Врахування видатків на виконання державних цільових програм при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 89), субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам (ст. 97 та ст.105), субвенції між місцевими бюджетами (ст. 1010).
Закон України "Про державні цільові програми"	18.03.2004	16217-IV	Організаційно-правові засади та умови щодо розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.
Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"	23.03.2000	1602-III	Система прогнозних і програмних документів (ст. 4).
Закон України "Про здійснення державних закупівель"	01.06.2010	2289-VI	Процедури відбору виконавців державних цільових програм
<b>ПІДЗАКОНИНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм"	31.01.2007	106	Механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)"	18.07.2011	520	Механізм надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм.
Наказ Міністерства економіки України "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання"	04.12.2006	367	Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, а також моніторингу та звітності про їх виконання.

Таким чином, неналежне фінансування державних цільових програм в Україні практично нівелювало ефективність їх застосування як інструменту державної підтримки місцевого економічного розвитку. Однією з причин такого стану є те, що положення затверджених державних цільових програм щодо обсягів їх фінансування не є нормами прямої дії, це стосується і тих програм, що затверджені законами України.

Як передбачено Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", **державні цільові програми є складовими системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку** (ст. 4).

Відповідно до Закону України "Про державні цільові програми", метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем (ст. 2).

**Закон визначає перелік умов, за сукупності яких розробляються державні цільові програми.** Такими умовами є існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1), відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики (2), необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв (3), наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми (4) (ст. 2).

Ініціаторами розроблення державних цільових програм, згідно Закону України "Про державні цільові програми", можуть виступати Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 6).

Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом, інші державні цільові програми – за поданням державних замовників програм затверджуються Кабінетом Міністрів України (ст. 10).

Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106, передбачає, що у державній цільовій програмі дається оцінка фінансових ресурсів, необхідних для виконання програми, наводиться обґрунтування обсягів та джерел фінансування, а також оцінка реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання програми за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел.

Згідно Закону України "Про державні цільові програми", **виконавцями державної цільової програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що визначаються державним замовником для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах** (ст. 11). Згаданий вище Порядок розроблення та виконання державних цільових програм зазначає, що відбір виконавців заходів програми здійснюється відповідно до закону України, що

регламентує закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. При цьому, для кожного заходу програми може бути визначено декількох виконавців.

**В окремих випадках виконавцями державних цільових програм можуть виступати органи місцевого самоврядування, а також комунальні підприємства, установи та організації.** Так, у Паспорті Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2010 № 1090, серед виконавців заходів програми зазначені виконавчі комітети міських рад малих міст.

Згідно із Законом України "Про державні цільові програми", **розроблення та виконання державної цільової програми здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, передбачених законом** (ст. 15). У той сам час, як впливає з Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, до фінансування державних цільових програм можуть бути залучені кошти як державного, так і місцевих бюджетів (п. 13 та п. 30, додатки 1 та 2).

Бюджетний кодекс України передбачає, що **при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (насамперед дотації вирівнювання) враховуються видатки бюджетів міст обласного значення на виконання окремих державних цільових програм**, а саме на державні освітні програми (1), програми медико-санітарної освіти (2), державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (3), державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян (4), державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (5), державні програми розвитку фізичної культури і спорту (6) (ст. 89).

Крім того, відповідно до Бюджетного кодексу України, з державного бюджету місцевим бюджетам можуть надаватись субвенції на певні цілі, у т. ч. на реалізацію державних цільових програм (ст. 97).

**Бюджетний кодекс України також передбачає надання місцевим бюджетам з державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів)** (ст. 97 та ст. 105). Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520. Відповідно до згаданої постанови, однією з умов надання субвенцій є відповідність інвестиційних програм (проектів) прогнозним і програмним документам економічного та соціального розвитку держави, відповідного регіону, державним цільовим програмам, а також пріоритетним напрямом розвитку регіонів на період до 2015 року.

**Інвестиційні програми (проекти), що розробляються на місцевому рівні для подальшого залучення субвенцій з державного бюджету, повинні забезпечувати реалізацію завдань інноваційного розвитку відповідного регіону** та введення в дію передбачених цими програмами об'єктів у планованому або наступних за планованим двох бюджетних періодах. Виконавчі органи місцевих рад подають розроблені інвестиційні програми (проекти) на розгляд обласним державним адміністраціям, які до 1 березня року, що передує планованому, розглядають такі програми (проекти) і подають головним розпорядникам бюджетних коштів пропозиції щодо залучення субвенцій для виконання пріоритетних та соціально важливих інвестиційних програм (проектів) (п. 3 – 5 Порядку).

**Міські ради також можуть брати участь у реалізації регіональних цільових програм.** Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових



програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджені наказом Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367, передбачають, що регіональні цільові програми готуються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України "Про державні цільові програми". Підставою для розроблення таких програм є: існування проблеми на рівні регіону, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій регіону.

**Ініціаторами розроблення регіональних цільових програм, серед інших, можуть бути органи місцевого самоврядування.** У цьому випадку орган місцевого самоврядування подає пропозиції місцевому органу виконавчої влади для підготовки висновків щодо наявності підстав для розроблення програми. У разі отримання позитивного висновку готується проект розпорядчого документа місцевого органу виконавчої влади (розпорядження, протокольне доручення, спільне рішення) про підготовку проекту програми, в якому визначаються розробник, відповідальний виконавець та строк підготовки програми. При цьому органи місцевого самоврядування, а також комунальні підприємства, установи та організації як юридичні особи можуть виступати відповідальними виконавцями програм. **Регіональна цільова програма та бюджетні призначення на її реалізацію затверджуються обласною радою.**

Згідно Бюджетного кодексу України, **місцеві ради (зокрема, обласні) мають право передбачати у відповідних бюджетах трансферти іншим місцевим бюджетам, які можуть бути спрямовані, серед іншого, на виконання регіональних та місцевих цільових програм** (ст. 101). Так, у Бюджетному кодексі України йдеться про субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у т. ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування, а також про інші субвенції. При цьому умови надання згаданих трансфертів (субвенцій) визначаються відповідними договорами між місцевими радами.

## Рекомендації щодо використання

1. За наявності у територіальній громаді міста проблеми, що є характерною або значущою для всієї держави або декількох її регіонів, а також розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, органам місцевого самоврядування доцільно вносити на розгляд органів, уповноважених ініціювати розроблення державних цільових програм, пропозиції щодо ініціювання та розроблення відповідної державної цільової програми.

2. Органам місцевого самоврядування доцільно долучатись до обговорення концепцій державних цільових програм, які стосуються місцевого економічного розвитку, безпосередньо або через асоціації органів місцевого самоврядування з метою максимального врахування їх інтересів у проектах державних цільових програм, які подаються на затвердження відповідним державним органам влади.

3. Виконавчим органам міських рад слід відстежувати прийняття державних цільових програм, які стосуються місцевого економічного розвитку, та включати заходи, завдання і показники таких програм у відповідні програми соціального та економічного розвитку міста, що згодом допоможе обґрунтувати запити щодо надання відповідного фінансування за рахунок коштів державного бюджету.

4. При розробці міських інвестиційних програм (проектів), на фінансування яких планується залучити кошти державного бюджету, слід враховувати пріоритети програмних і прогнозних документів соціального та економічного розвитку держави

5. Виконавчим органам міських рад слід налагодити ефективну комунікацію із розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, яким замовниками державних цільових програм делеговані повноваження щодо розпорядження коштами державного бюджету, з метою забезпечення своєчасного фінансування заходів, які включені до державних цільових програм і реалізуються в місті, за рахунок коштів державного бюджету, проведення процедур закупівель у межах таких програм.

6. Міським радам доцільно визначити виконавчий орган, відповідальний за узгодження місцевих цільових програм і стратегій із державними цільовими програмами, а також налагодження співпраці із державними замовниками та виконавцями державних цільових програм. Такий виконавчий орган міської ради доцільно уповноважити здійснювати координацію виконання заходів, які передбачені державними цільовими програмами і реалізуються в місті, а також здійснювати консультативний, інформаційний та правовий супровід відповідних заходів.

7. Органам місцевого самоврядування також доцільно ініціювати розроблення регіональних цільових програм, спрямованих на вирішення проблем регіонального рівня, розв'язання яких потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також залучення коштів з обласного бюджету.

## Корисні посилання та література

1. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. / Біла С. О., Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Жук В. І. [та ін.]; за ред. Білої С. О. — К.: НІСД, 2011 ([http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/innovation\\_Bila.indd-bb655.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/innovation_Bila.indd-bb655.pdf)).

2. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. — К.: "К.І.С.", 2007 ([http://www.rgd.org.ua/resources/publications\\_list/Institution\\_arrangements\\_report.pdf](http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Institution_arrangements_report.pdf))

3. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендьял М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І.; за ред. Санжаровського І., Полянського Ю. — К.: "К.І.С.", 2007 ([http://www.rgd.org.ua/resources/publications\\_list/pub4/Handbook\\_on\\_Monitoring\\_and\\_Evaluation\\_2007\\_UKR.pdf](http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/pub4/Handbook_on_Monitoring_and_Evaluation_2007_UKR.pdf)).

4. Слава С., Амборський Д., Сергварі П., Дацишин М. Розвиток економічно проблемних територій: міжнародний досвід / Проект "Регіональне врядування та розвиток". — К.: "К.І.С.", 2007 ([http://www.rgd.org.ua/resources/publications\\_list/pub3/Overcoming\\_Economically\\_Depressed\\_Areas\\_2007\\_UKR.pdf](http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/pub3/Overcoming_Economically_Depressed_Areas_2007_UKR.pdf)).

5. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / Біла С.О., Шевченко О.В., Кушнір М. О., Жук В. І. [та ін.]. — К.: НІСД, 2013 ([http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_nauk\\_an\\_rozrobku/region\\_zrostan.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_nauk_an_rozrobku/region_zrostan.pdf)).

# ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО

## Глосарій

**Державно-приватне партнерство** — співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавчими актами<sup>1</sup>.

**Концесія** — надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань щодо створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику<sup>2</sup>.

**Договір концесії (концесійний договір)** — договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до чинного законодавства з метою задоволення громадських потреб<sup>3</sup>.

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

Згідно з визначенням Європейської Комісії, запропонованим у 2003 році, **публічно-приватне партнерство можна охарактеризувати як передання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проєктів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором**. Зелена книга Європейської Комісії про публічно-приватне партнерство (його відповідником в Україні став термін "державно-приватне партнерство"), опублікована 2004 року, визначає такий вид співпраці держави і бізнесу як "різноманітні форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою якої є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг"<sup>4</sup>.

Як впливає з визначення державно-приватного партнерства згідно Закону України "Про державно-приватне партнерство", його учасниками є державний партнер,

<sup>1</sup> Закон України "Про державно-приватне партнерство" (ст. 1).

<sup>2</sup> Закон України "Про концесії" (ст. 1).

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Зелена книга Європейської Комісії про державно-приватне партнерство та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, COM (2004) 327 final, 30.4.2004.

яким на місцевому рівні є територіальна громада міста в особі відповідного органу місцевого самоврядування, та приватні партнери — юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, та/або фізичні особи-підприємці. На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства.

Однією з основних характеристик державно-приватного партнерства є те, що воно формується для досягнення як соціально важливих, так і економічно вигідних цілей. **Державно-приватне партнерство є засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами.** При цьому важливим є досягнення кращих техніко-економічних показників та результатів господарювання, ефективніше використання бюджетних ресурсів і комунального майна. З цієї точки зору державно-приватне партнерство є доцільним для розвитку та забезпечення нормального функціонування суспільно значущих об'єктів, експлуатація яких потребує значних бюджетних коштів. Такими об'єктами є підприємства комунальної сфери, автомобільні дороги, аеропорти та інше. Набувають поширення проекти державно-приватного партнерства і в окремих секторах соціальної сфери, зокрема таких як охорона здоров'я, освіта, туристична галузь та збереження культурної спадщини.

Мета партнерства полягає у поєднанні потреб, ресурсів і можливостей державного і приватного секторів для обопільної вигоди. Водночас **різноманіття видів, форм і сфер застосування такого партнерства роблять його універсальним механізмом для вирішення цілого ряду довгострокових завдань місцевого економічного розвитку** — від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій.

Проекти державно-приватного партнерства мають певні характеристики, що відрізняють їх від інших форм відносин держави і приватного бізнесу:

1) **довгостроковість відносин** (щоб розглядати проект як державно-приватне партнерство, проект повинен ґрунтуватись, наприклад, у випадку концесії — на угоді до 50 років, з чітко розподіленими ризиками між приватним і державним партнерами);

2) **специфічні форми фінансування проектів** (перш за все, приватні інвестиції, доповнені державними фінансовими ресурсами, або спільне інвестування декількох учасників);

3) **конкуренція приватних партнерів** (для відбору приватного партнера проводиться конкурс за участю декількох потенційних партнерів);

4) **розподіл відповідальності між партнерами** (державний партнер визначає цілі проекту в контексті інтересів суспільства, кількісні та якісні показники, виконує моніторинг реалізації проекту, а приватний партнер здійснює оперативну діяльність на різних етапах проекту: розробки, фінансування, будівництва та експлуатації, управління, реалізації послуг);

5) **розподіл ризиків між партнерами** (партнерство між державним і приватним секторами не обов'язково означає, що приватний партнер приймає на себе всі ризики або навіть більшу частину ризиків).

У прийнятій в світовій практиці класифікації державно-приватного партнерства виокремлені такі форми: контракт, оренда, концесія, угода про розподіл продукції, спільне підприємство (див. **Таблицю 1**).

Таблиця 1. Порівняльна характеристика форм публічно-приватного партнерства

Форма	Різновиди	Сутність та особливості	Права та ризики
<b>Контракти</b>	Державні замовлення та дозволи на виконання робіт, контракти на виконання робіт, надання суспільних послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги.	Адміністративний договір, який укладається між державними та місцевими органами влади та приватним партнером щодо певних суспільно необхідних видів діяльності. Приватний партнер отримує право на обумовлену частку прибутку, що гарантує йому стабільний ринок збуту і дохід, а також можливі пільги і преференції.	Права власності не передаються приватному партнеру, витрати і ризики повністю несе відповідний публічний орган влади.
<b>Оренда</b>	Оренда в її традиційній формі (договір оренди) і в формі лізингу.	На визначених договором умовах відбувається передача приватному партнеру державного або комунального майна в тимчасове користування і за визначену плату.	Право розпорядження майном зберігається за власником і не передається приватному партнеру.
<b>Концесія</b>	Передача в концесію об'єктів існуючої інфраструктури, їх будівництво та модернізація, а також передача управління об'єктами державної чи комунальної власності приватній керуючій компанії. У межах цих видів можливі варіанти концесійних відносин.	Приватний партнер – концесіонер отримує у довгострокове володіння і користування державні активи (переважно на пільгових умовах). Право власності на вироблену продукцію передається концесіонеру. Вкладаючи інвестиції, приватний партнер має гарантії їх повернення – публічний орган влади несе ризики щодо забезпечення мінімального рівня рентабельності.	Публічний орган влади в межах партнерських відносин залишається власником майна, яке є предметом концесійної угоди, уповноважує приватного партнера виконувати протягом визначеного терміну обумовлені в умови функції і з цією метою наділяє його відповідними правами.
<b>Спільні підприємства</b>	Акціонерні товариства, спільні підприємства з пайовою участю сторін (акціонерами в товариствах можуть виступати органи публічної влади та приватні інвестори).	Особливістю спільних підприємств є постійна участь публічних органів влади в поточній виробничій, адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності. Можливості приватного партнера щодо прийняття самостійних рішень визначаються, як правило, часткою в акціонерному капіталі.	Права власності, витрати та ризики розподіляються пропорційно до пайових часток сторін або кількості акцій.
<b>Угода про розподіл продукції</b>	Угоди про розподіл продукції за видами мінеральної сировини, що видобувається, або щодо ділянок надр, що передається.	Договір, відповідно до якого приватному партнеру на платній основі і на певний термін надаються виняткові права на пошук, розвідку і видобування мінеральної сировини на ділянці надр, вказаній в умові, і ведення пов'язаних із цим робіт. На відміну від концесії, приватному партнеру належить не увесь обсяг виробленої продукції, а лише частка.	Публічний орган влади надає виключне право використання природних надр приватному партнеру на платній основі і на визначений термін. Проведення робіт приватний партнер здійснює за свій рахунок і на власний ризик. Розподіл продукції може відбуватись за різними схемами.

Кожна з наведених вище форм має свої переваги і недоліки, тому структура проекту державно-приватного партнерства повинна узгоджуватись з пріоритетними потребами сектору та цілями проекту.

**Найбільш поширеною моделлю партнерства державного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних проектів, вважається концесія.** У рамках цієї класичної моделі держава на контрактній (договірній) основі передає приватному партнеру об'єкт інфраструктури або право надавати послугу територіальній громаді чи окремим її членам упродовж встановленого терміну. Досить часто таке партнерство може передбачати проектування і будівництво нового об'єкту для надання послуги.

Зважаючи на це, для того, щоб взаємодія в рамках державно-приватного партнерства була успішною, органам місцевої влади необхідно: оцінити можливості надання послуг у рамках державно-приватного партнерства (1); здійснити підготовку до надання послуги або реалізації проекту в рамках державно-приватного партнерства (2); вибрати приватного партнера (3); провести переговорний процес та укласти договір (4); забезпечити виконання та моніторинг контракту (5).

### Міжнародний досвід

У світовій практиці більш поширеним є термін "публічно-приватне партнерство". **Юридична та економічна практика концесійних форм партнерства держави і приватного сектору як найбільш поширеної форми публічно-приватного партнерства почала формуватися ще в XII–XIII ст.** в процесі будівництва нових укріплених міст та облаштування нових земель у південно-західному регіоні Франції.

Впродовж XVI–XVII ст. європейські монархи, насамперед у Франції, доручали проведення громадських робіт так званим антрепренерам (фр. entrepreneur – підприємець). Зокрема, до таких робіт належали будівництво каналів та облаштування русла річок, ремонт доріг, збір сміття, освітлення вулиць, доставка пошти, громадський транспорт і навіть оперні театри. Подібна система застосовувалась у багатьох європейських країнах. Наприклад, у Великобританії надавались концесії на будівництво та експлуатацію каналів (одною з них була концесія на Оксфордський канал, надана 1791 року).

**Сам термін "публічно-приватне партнерство" застосовують з початку 90-х років XX ст., а відповідне законодавство існує у понад 120 країнах світу.** Згідно з Європейським звітом про публічно-приватне партнерство<sup>5</sup>, спектр форм співпраці в рамках публічно-приватного партнерства є досить різноманітним: у деяких країнах це поняття співвідноситься виключно з концесією (фінансування розвитку інфраструктури на концесійних засадах є загальноприйнятою практикою у Великобританії, Франції, Італії та Іспанії). У інших країнах публічно-приватне партнерство передбачає будь-які форми аутсорсингу або спільних підприємств, створених спільно державним та приватним секторами.

**Спектр проектів, реалізованих з використанням механізмів публічно-приватного партнерства, надзвичайно широкий: від будівництва тунелю під протокою Ла-Манш вартістю 15 млрд. дол. США до контрактів на замовлення маленьких міст вартістю в кілька тисяч дол. США.** Найчастіше публічно-приватне партнерство застосовується в сферах надання житлово-комунальних послуг, розвитку інфраструктури та розробки надр. Однак найбільш поширені сфери застосування такого виду партнерства у кожній країні різні. Практику деяких з них узагальнено у таблиці нижче.

<sup>5</sup> DLA Piper: "The European PPP Report 2009".

Таблиця 2. Міжнародний досвід у сферах застосування публічно-приватного партнерства

Країна	Сфери застосування
Великобританія	Об'єкти інфраструктури: дороги, школи, лікарні, тюрми, оборонні об'єкти.
Канада	Енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, водні ресурси, водопостачання та водовідведення, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта.
Греція	Транспортна галузь: дороги та аеропорти.
Ірландія	Автомобільні дороги та міські транспортні системи.
Австралія	Транспорт і системи життєзабезпечення міст.
Нідерланди	Громадський житловий сектор та системи життєзабезпечення міст.
Іспанія	Дороги та системи життєзабезпечення міст.
США	Природоохоронна діяльність, життєзабезпечення сільських населених пунктів.

Міжнародний досвід свідчить про наявність різноманітних моделей публічно-приватного партнерства. Їх класифікацію<sup>6</sup> подано нижче:

- партнерства, створені за процедурою пакетного тендеру з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проєктів;
- партнерства, створені з метою залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і комплексних програм;
- партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;
- партнерства, які мають на меті залучити фінансові ресурси бізнесу;
- партнерства, які дозволяють забезпечити сприятливі умови для розвитку інфраструктури, створеної приватним партнером.

**У міжнародній практиці найбільш поширеною моделлю партнерства публічного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних проєктів, є концесія.**

Інша модель публічно-приватного партнерства, заснована на приватній фінансовій ініціативі, набула поширення у Великобританії. Приватна фінансова ініціатива є формою партнерства публічного та приватного секторів для реалізації масштабних інвестиційних проєктів, що передбачає створення приватним партнером інфраструктурного об'єкту, а в окремих випадках й управління ним, та здійснення публічним партнером платежів за користування об'єктом або надані послуги протягом всього терміну дії партнерства. Сьогодні ця модель, окрім Великобританії, широко застосовується у США, Канаді, Франції, Нідерландах, Португалії, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Австралії, Японії, Малайзії і Сінгапурі.

**Загалом з 1990 року по 2010 рік у ЄС було укладено близько 1400 угод з публічно-приватного партнерства загальною вартістю понад 270 млрд. євро.** За даними ЕРЕС<sup>7</sup>, лише у 2010 році укладено 112 угод за проєктами публічно-приватного партнерства із загальними обсягами фінансування 18,3 млрд. євро. Провідне місце за кількістю таких проєктів у ЄС посідають Великобританія, Португалія, Франція, Німеччина, Іс-

<sup>6</sup> Класифікацію запропоновано Національною радою з питань публічно-приватного партнерства США.

<sup>7</sup> European PPP Expertise Centre (<http://www.eib.org/epec>).

панія та Італія — саме на ці країни припадає приблизно 92% укладених угод публічно-приватного партнерства.

За результатами дослідження Світового банку<sup>8</sup>, яке охоплювало 65 великих проектів у секторі комунального водопостачання та водовідведення, на основі таких форм публічно-приватного партнерства, як контракти на управління, договори концесії та оренди, реалізованих протягом останніх 15 років в 32 країнах, що розвиваються, найбільші успіхи приватних операторів полягають у підвищенні якості послуг та ефективності господарської діяльності. При цьому найбільш успішними формами публічно-приватного партнерства виявились концесії, які поєднували приватне і публічне фінансування (наприклад, в Колумбії, Еквадорі та Аргентині), а також договори оренди з інвестиційними зобов'язаннями.

### Українська практика

Незважаючи на те, що концесія не є новим поняттям для України (1885 року укладено концесійну угоду на 45 років про будівництво міського трамваю у м. Києві, в результаті чого до 1930 року були побудовані 24 трамвайні лінії; 1869 року — укладено концесійну угоду на 60 років щодо будівництва міського водопроводу у м. Києві і вже у березні 1872 року на Хрещатику запрацювала перша гілка водопроводу), українські міста знаходяться тільки на початку складного процесу створення необхідної системи управління та реалізації проектів державно-приватного партнерства.

До прийняття Закону України "Про державно-приватне партнерство" впровадження проектів державно-приватного партнерства в Україні носило поодинокий характер. Окремі проекти державно-приватного партнерства реалізовувалися у сфері реконструкції і управління закладами комунальної торговельної мережі, модернізації житлово-комунального господарства і лише сфера телекомунікацій відзначалася систематичною реалізацією інвестиційних проектів з використанням таких механізмів<sup>9</sup>.

**Таблиця 3.** Основні сектори реалізації проектів державно-приватного партнерства (1990 – 2008 роки)

Сектор реалізації проектів	Проекти "відокремлення активів"		Проекти "зеленого поля"		Контракти на управління та лізинг		Всього	
	Кількість проектів	Інвестицій, млн. дол. США	Кількість проектів	Інвестицій, млн. дол. США	Кількість проектів	Інвестицій, млн. дол. США	Кількість проектів	Інвестицій, млн. дол. США
<b>Енергетика</b>	12	160,00					12	160,00
<b>Телекомунікації</b>	1	252,00	7	7 673,00			8	7 925,00
<b>Водопостачання і водовідведення</b>					1	100,00	1	100,00
<b>Всього</b>	<b>13</b>	<b>412,00</b>	<b>7</b>	<b>7 673,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>21</b>	<b>8 185,00</b>

<sup>8</sup> Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities, 2009.

<sup>9</sup> Ukraine: Private Infrastructure Projects — The World Bank & PPIAF ([http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryId=97](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97)).



Водночас у згаданий період в українських містах почала поширюватися практика залучення приватного сектору до проектів щодо надання послуг з вивозу та утилізації твердих побутових відходів. З одного боку, це явище можна пояснити тим, що проблема твердих побутових відходів стає все гострішою, а з іншого — тим, що ця послуга досить проста як предмет проведення тендеру і створення конкурентних умов: місто можна легко поділити на райони і проводити тендери у кожному з них. Здебільшого такі приклади є позитивними і підтверджують схильність приватного сектору до творчих підходів та інновацій. Можна згадати такі компанії як "Грінко" (м. Київ), "АВЕ" (м. Львів) та "Екологія" (м. Дніпропетровськ).

Державно-приватне партнерство у сфері житлово-комунального господарства здійснювалося шляхом створення регіональних компаній, запровадженням концесійних та орендних відносин. Деякі приклади реалізації в Україні проектів державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства представлено у Таблиці 4.

**Таблиця 4.** Приклади реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства (1990 — 2008 роки)

Регіон, місто	Форма партнерства	Сектор реалізації проектів	Об'єкт реалізації проектів
Луганська область	Концесія	Водопостачання і водовідведення	Послуги з централізованого водопостачання та водовідведення 85% споживачів в області забезпечує ТОВ "Луганськвода", з жовтня 2008 року передано в концесію на 25 років.
Одеса	Оренда	Водопостачання і водовідведення	Цілісний майновий комплекс КП "Одесводоканал" з січня 2004 року передано в оренду на 49 років ТОВ "Інфокс".
Краматорськ	Оренда	Теплопостачання	У 2006 році компанія "Контур Глобал" разом з місцевою владою створили нову компанію — ТОВ "Краматорськтеплоенерго", яка орендує у міста енергогенеруюче обладнання теплоелектроцентралі строком до 50 років.
Артемівськ	Концесія	Теплопостачання	У 2007 році у концесію переданий цілісний майновий комплекс — МКП "Артемівськтепломережа" терміном на 40 років (литовська компанія "Енергія", що зареєструвала на території України підприємство ТОВ "Артемівськ — Енергія").
Бердянськ	Концесія	Водопостачання і водовідведення	У 2008 році цілісний майновий комплекс ДКП "Бердянський міськводоканал" було передано в концесію ТОВ "Чиста вода — Бердянськ" терміном на 30 років.

Незважаючи на високу зацікавленість галузі житлово-комунального господарства у залученні інвестицій та наявність необхідної нормативно-правової бази, поки що не напрацьовано значного позитивного досвіду реалізації проектів державно-приватного партнерства. У квітні 2012 року, за заявою Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А. Близнюка,

у сфері житлово-комунального господарства на засадах угод спільної діяльності, концесії та оренди обслуговували всього 39 об'єктів: 4 у сфері поводження з твердими побутовими відходами, 14 у сфері теплопостачання та 21 — водопостачання<sup>10</sup>.

**Водночас в Україні наявний і негативний досвід використання державно-приватного партнерства.** Невиконання та неналежне виконання концесіонерами істотних умов договору послужило підставами для прийняття 28.03.2011 року рішення Луганської обласної ради про початок процесу повернення майна ТОВ "Луганськвода" у комунальну власність області та 31.08.2011 року рішення Артемівської міської ради про повернення ТОВ «Артемівськ — Енергія» окремого майна, яке було передано йому у концесію і визначення балансоутримувача цього майна КП "Артемівська керуюча компанія житлово-комунальних послуг". Для того, щоб розірвати договір концесії між Бердянською міською радою та ТОВ "Чиста вода — Бердянськ" необхідним став розгляд цієї справи Вищим господарським судом України (24.03.2011 року) — з 15 липня 2010 року концесіонер забезпечував споживачів неякісною водою із Бердянського водосховища — вода не відповідала державним санітарним правилам і нормам.

Суттєвими перешкодами для більш широкого запровадження механізму державно-приватного партнерства в Україні є:

- суперечливість законодавства та його невідповідність економічним реаліям;
- невпорядкованість та обмеженість тарифної політики, практика короткострокового бюджетування, часті зміни умов здійснення підприємницької діяльності;
- необхідність проведення чіткого розмежування цінової та соціальної політики;
- відсутність типової методики підготовки та реалізації проектів державно-приватного партнерства;
- незацікавленість місцевих органів влади та посадовців публічного сектору у переданні частини своїх повноважень у приватне управління;
- відсутність достатніх гарантій для приватного сектору;
- високі політичні ризики (під час виборів постає питання тарифів, а також повернення об'єктів державно-приватного партнерства до комунальної власності).

**Наведені вище приклади дають підстави стверджувати, що зараз в Україні практично відсутня одна з головних складових успішного використання державно-приватного партнерства — не сформований державний партнер.** На практиці здебільшого це стосується саме досвіду органів місцевого самоврядування як державного партнера.

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Цивільний кодекс України	16.01.2003	435-IV	Загальні положення про зобов'язання (гл. 47-51), загальні положення про договір (гл. 52 та гл. 53), спільна діяльність (гл. 77).
Господарський кодекс України	16.01.2003	436-IV	Господарські договори (гл. 20), концесії (гл. 40).
Земельний кодекс України	25.10.2001	2768-III	Право концесіонера на земельну ділянку (ст. 94).

<sup>10</sup> Близнюк А. Державно-приватне партнерство потребує успішних прикладів ([http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2144](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2144)).

Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Зарахування концесійних платежів до доходів місцевих бюджетів (ст. 69).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	280/96-ВР	Повноваження міських рад щодо надання у концесію об'єктів права комунальної власності (ст. 26), повноваження виконавчих органів міської ради у сфері управління комунальним майном (ст. 29).
Закон України "Про державно-приватне партнерство"	01.07.2010	2404-VI	Організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи ДПП.
Закон України "Про концесії"	16.07.1999	997-XIV	Правові засади регулювання відносин концесії комунального майна, а також умови і порядок концесійної діяльності.
Закон України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності"	21.10.2010	2624-VI	Особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів.
<b>ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства"	09.02.2011	81	Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору щодо державно-приватного партнерства.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними"	16.02.2011	232	Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними.
Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства"	11.04.2011	394	Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів"	12.04.2000	639	Методика розрахунку концесійних платежів.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію"	12.04.2000	642	Процедура проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти комунальної власності, які надаються у концесію.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового концесійного договору"	12.04.2000	643	Типовий концесійний договір.

Згідно із Законом України "Про державно-приватне партнерство", ознаками державно-приватного партнерства є забезпечення вищих техніко-економічних показників експлуатації об'єкта через залучення приватного партнера (1), довготривалість відносин у межах партнерства (від 5 до 50 років) (2), передача приватному партнеру частини ризиків щодо впровадження проекту чи експлуатації об'єкта (3), здійснення інвестування приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства (4) (ст.1).

**Закон визначає перелік основних сфер застосування державно-приватного партнерства:** пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1), виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу (2), будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг та ін. (3), машинобудування (4), збір, очищення та розподілення води (5), охорона здоров'я (6), туризм, відпочинок, рекреація (7), культура та спорт (8), забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем (9), оброблення відходів (10), виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (11), управління нерухомістю (12). Разом з тим, державно-приватне партнерство може застосовуватися також й у інших сферах, окрім тих видів господарської діяльності, які, відповідно до чинного законодавства, дозволено здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям (ст. 4).

**Здійснення державно-приватного партнерства може передбачати проектування, фінансування, будівництво, відновлення (реконструкцію, модернізацію), експлуатацію, а також виконання інших функцій в рамках відповідних договорів.**

Фінансування державно-приватного партнерства може здійснюватися за рахунок фінансових ресурсів приватного партнера, запозичених фінансових ресурсів, коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством (ст. 9).

Об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти комунальної власності, а також утворювані чи придбані об'єкти.

Державно-приватне підприємство є несумісним з приватизацією комунального майна – об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не можуть бути об'єктами партнерства. Водночас об'єкти державно-приватного партнерства не можуть бути приватизовані протягом усього строку здійснення партнерства. Передача таких об'єктів приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-партнерства, належить державно-партнеру (ст. 7).

Пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності можуть висувати як органи місцевого самоврядування, так і особи, які, відповідно до чинного законодавства, можуть бути приватними партнерами.

**Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках державно-приватного партнерства здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом.** У разі, якщо після оголошення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства на участь у зазначеному конкурсі подав заявку лише один претендент, відповід-

Таблиця 5. Процедура реалізації проектів державно-приватного партнерства

Етап	Назва етапу	Строки (терміни)
1	Подання пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства на розгляд міської ради (її виконавчого комітету) <sup>11</sup> .	—
2	Проведення виконавчим органом міської ради аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, у т. ч. виявлення можливих ризиків <sup>12</sup> .	Протягом 25 календарних днів після надходження пропозиції.
3	Подання виконавчим органом міської ради висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства до Мінекономіки (для погодження) та Мінфіну (для подання пропозицій стосовно можливих фінансових ризиків та доцільності надання державної підтримки).	Протягом трьох робочих днів після складення висновку.
4	Погодження висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства у Мінекономіки.	Протягом 25 робочих днів після подання висновку.
5	Прийняття рішення міської ради про здійснення державно-приватного партнерства щодо конкретного об'єкта комунальної власності та про проведення конкурсу з визначення приватного партнера або ж про недоцільність здійснення державно-приватного партнерства.	Протягом двох календарних місяців з дня подання пропозицій про здійснення державно-приватного партнерства.
6	Публікація оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера в офіційному друкованому засобі масової інформації та на офіційному веб-сайті міської ради.	Не пізніше, ніж за місяць до закінчення строку подання заявок на участь у конкурсі.
7	Проведення оцінки конкурсних пропозицій та визначення переможця конкурсу.	Згідно з рішенням ради (не раніше 45 календарних днів з дати закінчення строку подання заявок на участь у конкурсі).
8	Затвердження протоколу щодо визначення переможця конкурсу.	На найближчому пленарному засіданні ради.
9	Оприлюднення в офіційному друкованому засобі масової інформації та на офіційному веб-сайті міської ради інформації про переможця конкурсу та вмотивованих роз'яснень щодо підстав визначення переможця і відхилення пропозицій інших учасників конкурсу.	Протягом 10 календарних днів після затвердження протоколу щодо визначення переможця конкурсу.
10	Погодження проекту договору в рамках державно-приватного партнерства з Мінекономіки.	Протягом 30 робочих днів після затвердження протоколу щодо визначення переможця конкурсу.
11	Укладення договору в рамках державно-приватного партнерства.	За погодженням сторін.
12	Надання Мінекономіки копії договору в рамках державно-приватного партнерства.	Протягом трьох робочих днів після укладення договору.
13	Реєстрація договору у в рамках державно-приватного партнерства в Мінекономіки та його оприлюднення на веб-сайті Мінекономіки.	Протягом трьох робочих днів після отримання договору.

<sup>11</sup> Форма пропозиції затверджена наказом Міністерства економіки України від 16.08.2011 № 40.<sup>12</sup> Аналіз ефективності здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232 та від 11.04.2011 № 394.

ний договір може бути укладений з цим претендентом шляхом погодження з ним істотних умов договору, якщо інше не визначено законами, що регулюють відносини, які виникають у процесі укладення та виконання договорів (ст. 14 Закону України "Про державно-приватне партнерство", ст. 6 Закону України "Про концесії").

У разі, якщо переможцем конкурсу з визначення приватного партнера є декілька осіб, договір підписується усіма такими особами або однією особою, уповноваженою іншими партнерами на його підписання (ст. 14 Закону України "Про державно-приватне партнерство").

Процедура реалізації проектів у формі державно-приватного партнерства визначена окремими положеннями Закону України "Про державно-приватне партнерство" та постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства" від 11.04.2011 № 394.

Як передбачає Закон України "Про державно-приватне партнерство", у рамках партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори (ст. 5). Особливості укладення та виконання вказаних договорів визначаються окремими законодавчими актами.

**Концесія.** В рамках державно-приватного партнерства окремі об'єкти комунальної власності можуть надаватись в концесію. Відповідно до Закону України "Про концесії", об'єктами, які можуть надаватись у концесію, є: майно підприємств (цілісні майнові комплекси або система цілісних майнових комплексів) (1); об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання послуг та задоволення громадських потреб (2); спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб (3). Вказані об'єкти надаються у концесію для здійснення діяльності в одній або кількох сферах державно-приватного партнерства (ст. 2 Закону України "Про державно-приватне партнерство")

**Надані у концесію об'єкти права державної чи комунальної власності не підлягають приватизації протягом дії концесійного договору без згоди концесіонера** (ст. 3 Закону України "Про концесії").

**Затвердження переліку об'єктів права комунальної власності, які можуть надаватись в концесію, здійснюється виключно на пленарних засіданнях міської ради.** При цьому рішенням ради також повинні визначатись сфери господарської діяльності, для здійснення яких відповідні об'єкти надаються у концесію. Концесіодавцем за договором концесії виступає виконавчий орган, уповноважений міською радою (ст. ст. 3 та 6).

Порядок проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію, визначається постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 642. Цей порядок дещо відрізняється від процедури проведення конкурсу з визначення приватного партнера (постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 394). Зокрема, під час проведення концесійного конкурсу не передбачається проведення аналізу ефективності здійснення концесії, відсутня процедура погоджень з центральними органами виконавчої влади тощо.

Концесійний договір укладається на строк не менше 10 та не більше 50 років. **Перелік істотних умов договору концесії визначений Законом України "Про концесії"**. Умови концесійного договору є чинними протягом усього строку дії догово-

ру, в т. ч. у випадках, коли після його укладення законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера (ст. 10).

**Концесійні платежі концесіонер вносить відповідно до умов концесійного договору незалежно від наслідків господарської діяльності.** У разі надання концесії на об'єкт незавершеного будівництва або на створення (будівництво) нового об'єкта концесійні платежі вносяться з часу одержання концесіонером доходу від експлуатації об'єкта концесії, але не пізніше ніж через 6 місяців після введення в експлуатацію об'єкта, визначеного умовами концесійного договору. У той же час розмір концесійних платежів збільшується в разі надання концесієдавцем протягом строку дії договору концесії в управління (експлуатацію) концесіонеру нових об'єктів, створених за рахунок коштів місцевого або державного бюджетів (ст. 12).

Відповідно до Бюджетного кодексу України, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове призначення, зараховуються до спеціального фонду міського бюджету, натомість концесійні платежі, які цільового призначення не мають, спрямовуються до загального фонду міського бюджету (ст. 69). При цьому слід звернути увагу, що законодавством про концесії не встановлюється цільове призначення концесійних платежів.

**Окремо слід зазначити, що спеціальні правила щодо концесії комунальних інженерних мереж визначені Законом України "Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності".**

**Спільна діяльність.** Відповідно до Цивільного кодексу України, за договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законам. Умови договору про спільну діяльність, у т. ч. координація спільних дій учасників або ведення їхніх спільних справ, правовий статус виділеного для спільної діяльності майна, покриття витрат та збитків учасників, їх участь у результатах спільних дій та інші умови визначаються за домовленістю сторін (ст. ст. 1130 та 1131).

**Спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників (просто товариство) або без об'єднання вкладів учасників.** Цивільний кодекс України передбачає, що внесене учасниками майно, яким вони володіли на праві власності, а також вироблена у результаті спільної діяльності продукція та одержані від такої діяльності плоди і доходи є спільною частковою власністю учасників, якщо інше не встановлено договором простого товариства або законом. (ст. ст. 1130 та 1134).

Податковий кодекс України передбачає обов'язкове взяття договорів про спільну діяльність на облік в органах державної податкової служби (ст. 64).

**Угоди про розподіл продукції.** Відповідно до Закону України "Про угоди про розподіл продукції", сторонами таких угод є держава в особі Кабінету Міністрів України та інвестор (інвестори). Відповідно до угоди про розподіл продукції, держава доручає інвестору на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції (ст. ст. 4 та 5).

Проект угоди про розподіл продукції має бути узгоджений з органом місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, що відповідно до уго-

ди передається в користування. **При використанні частини продукції, виробленої в ході виконання угод про розподіл продукції, що залишається у власності держави, враховуються потреби тієї території, на якій розташована ділянка надр, передана у користування на умовах угоди.** Розрахунок та обґрунтування місцевих потреб у виробленій продукції здійснюється органом місцевого самоврядування (ст. ст. 11 та 21).

## Рекомендації щодо використання

1. Рішенням міської ради доречно затвердити порядок надання об'єктів комунальної власності в концесію, яким мають бути врегульовані питання щодо процедури прийняття рішення про надання об'єктів права комунальної власності в концесію, а також проведення концесійного конкурсу та укладення концесійного договору.

2. При потребі розширення зазначеного у Законі України "Про концесії" переліку сфер господарської діяльності, для здійснення діяльності у яких об'єкти права комунальної власності можуть надаватися у концесію, слід затвердити перелік таких сфер окремим рішенням міської ради (ст. 3 Закону України "Про концесії").

3. Слід оцінювати не тільки фінансово-економічну спроможність потенційного партнера (кредитну історію, інвестиційні можливості, здатність нести потенційні ризики тощо), а й технічну спроможність (дотримання стандартів послуг та показників ефективності діяльності, технічний та управлінський досвід) – достовірно, чітко визначення ризиків, їх аналіз та розподіл дозволить спростити завдання з розробки реалістичного проекту державно-приватного партнерства ще на стадії його підготовки.

4. У концесійних договорах особливо ретельно та чітко слід врегульовувати питання, залишені чинним законодавством на розсуд сторін, зокрема, питання розміру та порядку внесення концесійних платежів, правовий режим майна, що створюється у зв'язку з виконанням умов концесійного договору, розподіл ризиків випадкової загибелі або пошкодження об'єкта концесії тощо.

5. При укладенні в рамках державно-приватного партнерства договору про спільну діяльність сторонам доречно обумовити сфери та напрями спільної діяльності (1), механізм координації спільних дій сторін (2), правовий статус виділеного для спільної діяльності майна (3), порядок покриття витрат та збитків сторін (4), права сторін на результати спільної діяльності (5).

6. Земельні ділянки для потреб державно-приватного партнерства слід надавати за договорами оренди землі, що укладаються після укладення договорів у рамках державно-приватного партнерства в порядку, передбаченому ст. ст. 123, 124, 134 Земельного кодексу України, без проведення земельних торгів.

7. Інформацію про хід виконання договорів в рамках державно-приватного партнерства доречно заслуховувати на пленарних засіданнях міської ради, а також оприлюднювати таку інформацію у друкованому виданні та на веб-сайті міської ради.

## Корисні посилання та література

1. Близнюк А. Державно-приватне партнерство потребує успішних прикладів ([http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2144](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2144)).



2. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. — М.: "ГЕО-ТЭК", 2010.
3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендъел М., Онищук Б., Сегварі П. — К.: "К.І.С.", 2008.
4. Запатрина И.В. Потенциал публично-частного партнёрства для развивающихся экономик. — К.: Издательский центр Союза собственников жилья Украины, 2011.
5. Зелена книга Європейської Комісії про державно-приватне партнерство та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, СОМ (2004).
6. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. — К.: ФОП Москаленко О. М., 2011.
7. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // Европейская экономическая комиссия ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2008.
8. Цатурян М. Погляд з боку інвестицій // Електронний журнал енергосервісної компанії "Екологічні системи" (ЭСКО). — 2012. — №1 ([http://esco-ecosys.narod.ru/2012\\_1/art57.htm](http://esco-ecosys.narod.ru/2012_1/art57.htm)).
9. European PPP Expertise Centre (<http://www.eib.org/epes>).
10. Ukraine: Private Infrastructure Projects — The World Bank & PPIAF ([http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryId=97](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97)).
11. Public - Private Partnerships, Fiscal Risks, and Fiscal Institutions in the EU8. The World Bank. Hana Brix, Nina Budina, and Timothy Irwin. Draft chapter for report on fiscal reforms in the EU8. 13 April 2005. The World Bank (<http://www.worldbank.org/>).
12. Public-Private Partnerships in Infrastructure. — Days 2008, December 15-18. — 2008. — Washington, D.C.: Edited by Periklis Saragiotis, PPP Program, World Bank Institute (<http://www.adb.org/Documents/Events/2010/PPP-Days/proceedings.pdf>).

# КОРПОРАТИЗАЦІЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

## Глосарій

**Комунальне підприємство** — підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади<sup>1</sup>.

**Корпоративне підприємство** — підприємство, що утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у т. ч. через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в т. ч. засновані на приватній власності двох або більше осіб<sup>2</sup>.

**Господарське товариство** — юридична особа, статутний (складений) капітал якої поділений на частки між учасниками<sup>3</sup>.

**Товариство з обмеженою відповідальністю** — господарське товариство, що має статутний фонд, поділений на частки, розмір яких визначається установчими документами, і несе відповідальність за своїми зобов'язаннями тільки своїм майном<sup>4</sup>.

**Акціонерне товариство** — господарське товариство, статутний капітал якого поділено на визначену кількість часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються акціями<sup>5</sup>.

**Корпоративні права** — це права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами<sup>6</sup>.

**Акція** — іменний цінний папір, який посвідчує майнові права його власника (акціонера), що стосуються акціонерного товариства, включаючи право на отримання частини прибутку акціонерного товариства у вигляді дивідендів та право на отримання частини майна акціонерного товариства у разі його ліквідації, право на управління акціонерним товариством, а також немайнові права<sup>7</sup>.

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

Механізм корпоратизації комунальних підприємств стосується підприємств, які належать до комунального сектора економіки і за організаційно-правовою формою є унітарними підприємствами.

<sup>1</sup> Господарський кодекс України (ст. 63).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Цивільний кодекс України (ст. 113).

<sup>4</sup> Господарський кодекс України (ст. 80).

<sup>5</sup> Закон України "Про акціонерні товариства" (ст. 3).

<sup>6</sup> Там само (ст. 167).

<sup>7</sup> Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок" (ст. 6).

Сьогодні комунальна форма господарювання не сприяє залученню зовнішніх фінансових ресурсів, які вкрай необхідні для розвитку місцевої інфраструктури. У першу чергу це пояснюється неефективністю управління, збитковістю діяльності та зношеністю основних фондів. Крім того, комунальні підприємства часто мають надто високі витрати, оскільки їх керівники здебільшого не зацікавлені в зменшенні витратної частини виробництва послуг. Зазначене знижує інвестиційну привабливість комунальних підприємств.

Водночас підприємство, яке має організаційно-правову форму господарського товариства, сповідує загальноприйняті принципи корпоративного управління, відповідно правовий статус майна та структура капіталу якого стають прозорими і зрозумілими інвесторам, стає більш привабливим для вкладання інвестицій<sup>8</sup>.

**Корпоратизація комунальних підприємств** — це механізм залучення інвестицій для фінансування місцевого економічного розвитку шляхом передачі корпоративних прав щодо комунального (унітарного) підприємства (або частини таких прав) приватним інвесторам та перетворення такого підприємства на корпоративне (господарське) товариство. Одна з першочергових цілей, яка ставиться при корпоратизації — впровадження в роботу комунальних підприємств підходів та методів корпоративного управління для підвищення ефективності їхньої діяльності. **Часто результатом корпоратизації є створення корпорацій, в яких муніципалітети володіють більшою частиною статутного капіталу, однак інколи корпоратизація є першим кроком до часткової або повної приватизації.** Водночас у світовій практиці чітко розділяють ці два процеси.

Серед переваг корпоратизації комунальних підприємств як механізму залучення ресурсів для фінансування потреб місцевого економічного розвитку є те, що залежно від потреб місто може:

- зберегти право власності на комунальну власність, але водночас уникнути відповідальності за всі або частину боргових зобов'язань комунального підприємства;
- залучити до підприємства інвестиційні кошти, але зберегти за собою контрольні чи блокувальні повноваження;
- запровадити більш гнучкі та ефективні методи управління на підприємстві, зменшити вплив кон'юктурних та політичних чинників на діяльність підприємства;
- стимулювати керівників підприємства здійснювати більш ефективний менеджмент на підприємстві, збільшувати обсяги та/або підвищити якість надання послуг.

Рішення щодо корпоратизації комунальних підприємств приймають сільські, селищні, міські ради, а у випадках підприємств, які діють на основі спільної власності територіальних громад і перебувають в управлінні районної, обласної ради — відповідна районна чи обласна рада.

**Механізм корпоратизації комунального підприємства передбачає реорганізацію комунального підприємства у господарське товариство.**

Реорганізація комунального підприємства може відбуватися у таких формах:

- **зміна організаційно-правової форми** (перехід усього майна, прав та обов'язків комунального підприємства до створюваного господарського товариства);
- **об'єднання з іншим підприємством** (усі майнові права та обов'язки підприємств, що об'єднуються, переходять до господарського товариства, що утворюється внаслідок злиття);

<sup>8</sup> Мельник Ю., Молодцов О. Місцевий соціально-економічний розвиток: Порадник для депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування. — К.: "Оріяни", 2004.

- **поділу підприємства** (майнові права і обов'язки комунального підприємства переходять за розподільчим балансом у відповідних частках до нових суб'єктів господарювання, що утворені внаслідок поділу).

Здійснення корпоратизації комунальних підприємств не є засобом вирішення усіх проблем місцевого економічного розвитку, проте вона сприяє:

- залученню інвестицій приватного сектору через відчуження комунальних корпоративних часток або утворенню нових суб'єктів господарської діяльності на засадах спільної власності;
- підвищенню рівня прозорості в діяльності об'єктів комунальної інфраструктури;
- зменшенню бюджетних асигнувань органів місцевого самоврядування на утримання об'єктів комунальної інфраструктури;
- впровадженню комплексу стимулів для менеджменту корпоративізованих підприємств стосовно більш ефективної та прозорої роботи;
- ефективнішому використанню майнових прав територіальної громади;
- підвищенню інвестиційної привабливості міст через вихід комунальних підприємств та органів місцевого самоврядування на ринки запозичень;
- прискоренню процесів реформування сектору житлово-комунального господарства.

У цілях забезпечення майнових прав територіальної громади, ефективного управління її корпоративними правами **доцільно окремим рішенням міської ради врегулювати порядок участі органів місцевого самоврядування в управлінні господарськими товариствами, у статутних капіталах яких є частка комунальної власності.**

## Міжнародний досвід

Світова практика дозволяє виокремити три основні управлінські моделі організації роботи комунального комплексу: **німецьку** (або північноєвропейську), **французьку** та **англійську**.

**Німецька модель** передбачає, що комунальні підприємства інституційно відокремлені від місцевої влади, але залишаються підпорядкованими та підконтрольними їй. **Модель реалізують шляхом створення акціонерних товариств, наприклад у сфері тепло- або водопостачання, до статутного капіталу якого входять інженерні комунікації.** У комунальній власності залишається повний або контрольний пакет акцій такого товариства.

Перевагою німецької моделі є **наявність чіткого механізму контролю за діяльністю підприємства житлово-комунального сектору з боку місцевої влади**, що реалізується через загальноприйняті інститути корпоративного управління, зокрема, раду директорів. Водночас недоліком цієї моделі є фактичне збереження комунальної власності на житлово-комунальну сферу, що несе в собі політичні ризики та ускладнює формування ефективного приватного менеджменту. У результаті, житлово-комунальний сектор німецьких міст не став набагато привабливішим для приватного інвестування. Це особливо яскраво виявилось після об'єднання Німеччини, коли формування акціонерних компаній замість комунальних підприємств житлово-комунального сектору вимагало величезних бюджетних асигнувань.

**Французька модель** передбачає збереження комунальної власності на інженерні й інфраструктурні об'єкти. **У такій моделі бізнес одержує можливість управля-**

**ти цими об'єктами на контрактних умовах, що визначаються шляхом проведення конкурсу.** Відносини між місцевою владою та бізнесом, що працює у сфері житлово-комунального господарства, можуть існувати у різних формах, зокрема у формі платного надання послуг, оренди та концесії. **Угода між муніципалітетом та приватним оператором зазвичай передбачає зобов'язання останнього здійснити інвестиції в об'єкти інфраструктури та експлуатувати їх протягом визначеного періоду.** Однак, загальноприйнятої форми таких угод немає, а кожен муніципалітет самостійно визначає умови співпраці з приватними операторами.

Конкурсні пропозиції за контрактами у сфері надання житлово-комунальних послуг повинні визначати тариф на них, що має забезпечити повернення капіталовкладень, а також покриття операційних витрат та прибуток. Зазвичай такі контракти розраховані на 25 – 30 років та дозволяють одержувати прибуток протягом другої половини терміну їх дії.

**Англійська модель** передбачає повну приватизацію комунальних об'єктів. **Такі об'єкти перестають одержувати фінансування з державного або місцевого бюджетів.** За такої моделі активи і пасиви комунальних підприємств передаються акціонерним товариствам публічного сектору, частина акцій яких продається на фондовій біржі, при чому контрольний пакет акцій залишається в державній або комунальній власності, а після завершення короткого перехідного періоду та реструктуризації галузі всі акції компаній продаються приватним власникам.

**Корпоратизація комунальних підприємств набула широкого застосування в перехідних економіках, де виникала потреба переводити комунальні активи у приватну власність і залучати інвестиції в економіку міст.**

Так, в **Угорщині** майно житлово-комунального господарства було передано муніципалітетам, які створювали комунальні акціонерні компанії та товариства з обмеженою відповідальністю для надання житлово-комунальних послуг. Майно підприємств житлово-комунального сектору було поділено на дві категорії: основне (інфраструктура, інженерні комунікації) та додаткове (устаткування, виробничі приміщення). Додаткове майно передавалось у власність приватним компаніям-операторам, а основне здебільшого залишалось у комунальній власності.

Невеликий розмір більшості угорських підприємств житлово-комунального сектору зумовлює низку проблем, зокрема неспроможність здійснити значні капіталовкладення та залучити достатню кількість кваліфікованих спеціалістів, а також неефективність операційних видатків. Сьогодні в країні розглядається можливість об'єднання компаній, що надають житлово-комунальні послуги невеликим муніципалітетам.

У **Російській Федерації** триває процес перетворення комунальних підприємств в акціонерні товариства, де мажоритарним акціонером виступає муніципалітет, а міноритарною часткою (зазвичай 10 – 15%) володіють приватні компанії. Російський досвід реформування унітарних підприємств житлово-комунального сектору передбачає реорганізацію комунального унітарного підприємства в акціонерне товариство та передачу йому в оренду систем житлово-комунального господарства (1); створення нового акціонерного товариства з передачею йому в оренду систем житлово-комунального господарства та ліквідацією комунального унітарного підприємства (2); передачу системи житлово-комунального господарства в оренду управляючій компанії шляхом проведення торгів на передачу права оренди на системи строком до 25 років на умовах здійснення інвестицій в розвиток системи (3).

## Українська практика

Комунальний сектор економіки України сьогодні залишається ще недостатньо розвиненим, корпоратизація комунальних підприємств, заснування місцевими радами господарських товариств і випуск (придбання) акцій не є розповсюдженою практикою. **Корпоратизацію комунальних підприємств, перш за все, розглядають як перший етап приватизації комунального сектору економіки, але аж ніяк не як механізм залучення фінансування на потреби місцевого економічного розвитку.**

Серед існуючих способів використовується: корпоратизація відповідного об'єкта з наступною поетапною приватизацією (1), утворення на базі зазначеного об'єкту господарського товариства спільної з іншими учасниками власності (2).

В обох випадках йдеться про залучення до статутного капіталу комунальних підприємств приватних фінансових ресурсів, які у подальшому використовуються на поповнення обігових коштів та технічне переозброєння підприємства. Водночас

### Корпоратизація ВЕО "Київенерго"

Підготовка до корпоратизації "Київенерго" розпочалась відповідно до наказів Міністерства палива та енергетики України (Міненерго). Згідно них відбулась реорганізація підприємства шляхом поділу – створення на базі ВЕО 1 міського і 4 обласних державних енергопостачальних підприємств, які підлягали корпоратизації.

Наступним етапом стало створення комісії з проведення корпоратизації підприємства, яка на підставі даних інвентаризації майна та балансу відповідно до методики Фонду державного майна України здійснила оцінку вартості цільного майнового комплексу "Київенерго" для подальшого визначення статутного капіталу компанії.

Наказом Міненерго від 31.08.95 № 177 було засновано ДАЕК "Київенерго", затверджено Статут і сформовано передавальний та вступний баланс відповідно корпоратизованого підприємства та новоутвореної акціонерної компанії. Згідно цього наказу, відбулась державна реєстрація новоствореної компанії. На початковому етапі за узгодженням з Фондом державного майна України випускались прості іменні акції (з пільговим продажем членам трудового колективу тих підприємств, які приватизувались). Надалі за рішенням зборів акціонерів акції компанії випускали в простій документарній формі.

Особливістю корпоратизації "Київенерго" стало укладення угоди між Київською міською державною адміністрацією та ДАЕК "Київенерго" (від 17.09.2001, чинна донині) щодо передачі комунального майна м. Києва (яке не підлягає приватизації, хоча є основою складовою частиною технологічного комплексу компанії) в управління ДАЕК "Київенерго".

За підсумками 2006 року, активи "Київенерго" становили 2,9 млрд. грн., 50% + 1 акція "Київенерго" перебували у державній власності (статутний капітал Енергетичної компанії України), а 12,73% акцій володіла Київська міська рада.

Станом на 31.12.2011 року з основних засобів, що експлуатує ПАТ "Київенерго", фактично 56,3% належали територіальній громаді м. Києва.

Після проведення Фондом державного майна України в грудні 2011 року конкурсу з продажу 25% акцій ПАТ "Київенерго" за процедурою аукціону з використанням відкритої пропозиції ціни головним приватним акціонером "Київенерго" стала компанія "ДТЕК" (71,82% акцій енергокомпанії).

здійснюється докорінна зміна системи управління, запроваджується додатковий контроль з боку приватного власника за діяльністю дирекції та створюються додаткові стимули менеджменту підприємства, розмір винагороди яких спирається на фактичні результати фінансово-господарської діяльності товариства.

В українській практиці переважно зустрічається **поєднання французької моделі** (залучення управляючої компанії на початковому етапі) **та англійської моделі** (продаж акцій або частки у реорганізованому в товариство підприємстві — на завершальному етапі).

**Сьогодні зростає зацікавленість органів місцевого самоврядування залученням інвестицій шляхом корпоратизації комунальних підприємств, насамперед у сфері водо-, тепlopостачання та водовідведення.** Однак, ширшому застосуванню цього механізму заважає ряд перешкод, зокрема:

- недостатнє законодавче врегулювання питань, умов та можливих підстав використання господарськими товариствами, створеними в результаті корпоратизації, комунального майна, що не підлягає приватизації, проте є необхідним для діяльності господарського товариства;
- обмеженість реального впливу органів місцевого самоврядування на корпоратизоване підприємство, зокрема в частині використання коштів, отриманих у результаті господарської діяльності (зокрема, щодо спрямування цих коштів на реконструкцію діючих інженерних мереж та будівництва нових об'єктів інфраструктури);
- недостатність (неефективність) існуючих механізмів забезпечення дотримання інтересів територіальної громади в процесі проведення корпоратизації;
- брак необхідних знань та навичок у посадових осіб для ефективного управління корпоративними правами територіальної громади.

Не сприяє активному використанню механізмів корпоратизації комунальних підприємств також неоднозначний досвід подібних процесів у минулі періоди (зокрема, у 1990-х роках), коли результатом відчуження корпоративних прав держави (територіальної громади) найчастіше була повна приватизація підприємств. Внаслідок цього, **органи місцевого самоврядування часто розглядають корпоратизацію як ризик втрати контролю над комунальними підприємствами.** Для мінімізації такого ризику місцевим радам доцільно забезпечити збереження, по можливості, у статутному капіталі підприємства частки комунального майна, достатньої для збереження контролю над суб'єктом господарювання, а також належне управління корпоративними правами територіальної громади.

У цьому контексті виконавчим органам міських рад варто звернути увагу на **необхідність постійного моніторингу ефективності використання комунального майна, у т. ч. переданого в управління господарюючим суб'єктам, створеним у результаті корпоратизації.** Прикладом системного підходу до питань корпоратизації комунальних підприємств є розроблення та затвердження у м. Коростень Житомирської області "Програми по управлінню об'єктами комунальної власності в місті Коростені на 2011 — 2012 роки" та "Положення про впорядкування умов відчуження майна, що є комунальною власністю територіальної громади міста Коростеня". Серед питань, врегульованих цими документами — **забезпечення інформаційної відкритості процесів при управлінні комунальним майном.**

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Цивільний кодекс України	16.01.2003	435-IV	Створення юридичної особи (ст. 87), реорганізація юридичної особи (ст. ст. 106-108), виділ частини майна юридичної особи (ст. 109), діяльність господарських товариств (ст. ст. 113-162), загальні положення про цінні папери (ст. ст. 194-198).
Господарський кодекс України	16.01.2003	436-IV	Утворення суб'єкта господарювання (ст. 57), припинення діяльності суб'єкта господарювання (ст. 59), види та організаційні форми підприємств (ст. 63), комунальні унітарні підприємства (ст. 63), господарські товариства (ст. ст. 79-92), корпоративні права та корпоративні відносини (ст. 167).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	280/96-ВР	Повноваження міських рад приймати рішення про реорганізацію підприємств, установ і організацій комунальної власності (ст. 26), повноваження виконавчих органів міських рад щодо управління комунальною власністю (ст. 29), право комунальної власності на частку в майні підприємств (ст. 60).
Закон України "Про господарські товариства"	19.09.1991	1576-XII	Загальні засади діяльності господарських товариств (крім акціонерних товариств) (ст. ст. 1-23), діяльність товариств з обмеженою відповідальністю (ст. ст. 41, 50-64).
Закон України "Про акціонерні товариства"	17.09.2008	514-VI	Порядок створення, діяльності, припинення акціонерних товариств, їх правовий статус, права та обов'язки акціонерів.
Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок"	23.02.2006	3480-IV	Поняття акцій, загальні засади їх випуску та розміщення (ст. 6), емісія цінних паперів (ст. ст. 28-38).
Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців"	15.05.2003	755-IV	Державна реєстрація юридичної особи (ст. ст. 24-27), припинення юридичної особи в результаті її реорганізації (ст. 33 та ст. 37).
Закон України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом"	14.05.1992	2343-XII	Забора на приймати рішення про реорганізацію боржника без згоди розпорядника майна (ст. ст. 12 та 22).
<b>ПІДЗАКОНИНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження модельного статуту товариства з обмеженою відповідальністю"	16.11.2011	1182	Затвердження модельного статуту товариства з обмеженою відповідальністю.
Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про затвердження Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при заснуванні акціонерних товариств"	30.12.2009	1639	Строки та порядок реєстрації НКЦПФР <sup>9</sup> випуску акцій під час створення публічних та приватних акціонерних товариств; перелік документів, які необхідні для реєстрації випуску (випусків) акцій, звіту про результати закритого (приватного) розміщення акцій.

<sup>9</sup> НКЦПФР – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (до 23.11.2011 року ДКЦПФР – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку).



**Корпоратизацією є реорганізація комунального унітарного підприємства у господарське товариство**, у статутному капіталі якого, поряд з часткою комунальної власності, є частки, що належать приватним юридичним та/або фізичним особам.

Така реорганізація може відбуватися шляхом перетворення, злиття або поділу комунального підприємства. **Реорганізація передбачає паралельне здійснення двох процедур – припинення комунального підприємства та створення господарського товариства.**

Рішення про реорганізацію комунального підприємства приймає міська рада (п. 30 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") і таке рішення повинно:

- визначати форму реорганізації комунального підприємства (злиття, поділ або перетворення);
- зазначати, що результатом реорганізації комунального підприємства є створення господарського товариства;
- встановлювати порядок та строк для пред'явлення вимог кредиторами комунального підприємства, що припиняється;
- затверджувати склад комісії з реорганізації комунального підприємства (ст. ст. 104, 106, 108 Цивільного кодексу України та ст. 59 Господарського кодексу України).

Після закінчення строку для пред'явлення вимог кредиторами та задоволення чи відхилення цих вимог комісія з реорганізації комунального підприємства складає передавальний акт (у разі злиття або перетворення) чи розподільчий баланс (у разі поділу), який закріплює правонаступництво господарського товариства щодо всіх зобов'язань комунального підприємства. Передавальний акт або розподільчий баланс підписують голова і члени комісії з реорганізації комунального підприємства та затверджує міська рада (ст. 107 Цивільного кодексу України).

**У випадку порушення справи про банкрутство комунального підприємства та призначення розпорядника його майна міська рада не може приймати рішення про його реорганізацію без згоди розрядника майна** (ст. 12 та ст. 40 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом").

**Реорганізація комунального підприємства шляхом злиття, поділу чи перетворення вважається завершеною з моменту державної реєстрації новоутвореного господарського товариства та державної реєстрації припинення комунального підприємства** (ст. 37 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців"). У той же час, господарське товариство визнається створеним з дня його державної реєстрації (ст. 87 Цивільного кодексу України).

Одним із варіантів корпоратизації комунальних підприємств є виділ, тобто перехід за розподільчим балансом, затвердженим міською радою, частини майна, прав та обов'язків комунального підприємства до одного або кількох створюваних господарських товариств. Виділ не пов'язаний з реорганізацією комунального підприємства (ст. 109 Цивільного кодексу України).

У відповідності до ст. 7 Закону України "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" **у випадках створення підприємств (господарських товариств) на базі майна, що є у комунальній власності, реорганізації, комунальних підприємств, виділення частки комунального майна, обов'язково проводиться оцінка майна, що вноситься до статутного капіталу.**

Господарські товариства в Україні створюються та діють у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою

відповідальністю, повного товариства або командитного товариства (ст. 80 Господарського кодексу України). У свою чергу, Закон України "Про акціонерні товариства" передбачає діяльність публічних та приватних акціонерних товариства (ст. 5).

Нижче подано порівняльну характеристику найбільш поширених типів господарських товариств:

Тип господарського товариства	Коло можливих учасників (акціонерів)	Кількість акціонерів (учасників)	Мінімальний розмір статутного капіталу	Форма вкладів учасників (оплати акцій)	Термін формування статутного капіталу
<b>Публічне акціонерне товариство (ПАТ)</b>	Фізичні особи, юридичні особи, держава (в особі уповноваженого органу), територіальна громада (в особі уповноваженого органу).	Не обмежена.	1250 мінімальних зарплат на момент створення (реєстрації).	Грошові кошти, цінні папери <sup>10</sup> , майнові права, нематеріальні активи, що мають грошову оцінку.	Повна вартість акцій оплачується до державної реєстрації товариства
<b>Приватне акціонерне товариство (ПрАТ)</b>		Не більше 100.			
<b>Товариство з обмеженою відповідальністю (ТОВ)</b>	Фізичні особи, юридичні особи.	Не більше 100.	Не визначено.	Гроші, цінні папери, майнові чи інші права, що мають грошову оцінку <sup>11</sup> .	До закінчення 1 року з дня державної реєстрації товариства.

**Створення акціонерного товариства.** Акціонерне товариство є господарським товариством, право на частку у статутному капіталі яких засвідчується акціями.

Акціонерне товариство розміщує виключно іменні акції двох типів — **прості та привілейовані**. Прості акції надають їх власникам право на отримання частини прибутку товариства у вигляді дивідендів, на участь в управлінні його справами, на отримання частини майна товариства у разі його ліквідації та інші права, передбачені законом. Привілейовані акції надають їх власникам переважні (стосовно власників простих акцій) права на отримання частини прибутку у вигляді дивідендів та на отримання частини майна товариства у разі його ліквідації, а також надають права на участь в управлінні акціонерним товариством у випадках, передбачених статутом і законом. Частка привілейованих акцій у статутному капіталі акціонерного товариства не може перевищувати 25% (ст. 6 Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок").

Відповідно до Закону України "Про акціонерні товариства", ПАТ може здійснювати **публічне розміщення акцій** (відчуження на підставі опублікування повідомлення про продаж цінних паперів, зверненого до заздалегідь невизначеної кількості осіб) та **приватне розміщення акцій** (безпосередній продаж акціонерам). Натомість ПрАТ може здійснювати тільки приватне розміщення акцій (ст. 5). При заснуванні акціонерного товариства його акції підлягають розміщенню виключно серед його засновників шляхом приватного розміщення. Публічне розміщення акцій ПАТ може здійснюватися після отримання свідоцтва про реєстрацію першого випуску акцій (ст. 9).

Установчим документом акціонерного товариства є його статут (ст. 13). **Між засновниками товариства може бути укладений засновницький договір, у якому**

<sup>10</sup> Крім боргових емісійних цінних паперів, емітентом яких є засновник, та векселів.

<sup>11</sup> Крім бюджетних коштів, коштів, одержаних у кредит та під заставу, векселів, майна комунальних підприємств, яке відповідно до закону (рішення органу місцевого самоврядування) не підлягає приватизації, та майна, що перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ.

**визначаються порядок заснування товариства, кількість, тип і клас акцій, що підлягають придбанню кожним засновником тощо.** Такий засновницький договір не є установчим документом товариства і діє до дати реєстрації НКЦПФР звіту про результати закритого (приватного) розміщення акцій (ст. 9).

**Представником акціонера – територіальної громади на загальних зборах акціонерного товариства є уповноважена особа виконавчого органу міської ради, що відповідно до рішення міської ради здійснює управління комунальним майном.** Повноваження представника посвідчується довіреністю на право участі та голосування на загальних зборах, виданою таким виконавчим органом ради (ст. 39).

Право голосу на загальних зборах акціонерного товариства мають акціонери – власники простих акцій товариства, а в окремих, передбачених законом та статутом товариства, випадках – також акціонери – власники привілейованих акцій товариства. Одна голосуюча акція, як, правило, надає акціонеру один голос (ст. 26 та ст. 42).

Із врахуванням норм Цивільного кодексу України, Закону України “Про акціонерні товариства” та Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при заснуванні акціонерних товариств, затвердженого рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 30.12.2009 № 1639, корпоратизація комунального підприємства шляхом створення акціонерного товариства передбачає такі етапи:

1) Прийняття рішення міської ради про реорганізацію комунального підприємства шляхом поділу (злиття, перетворення) або про виділ майна комунального підприємства та про участь територіальної громади міста у створенні акціонерного товариства з часткою комунального майна у статутному капіталі.

2) Повідомлення державного реєстратора про прийняття рішення міської ради про реорганізацію комунального підприємства.

3) Складання передавального акта (у разі злиття або перетворення) чи розподільчого балансу (у разі поділу чи виділу).

4) Затвердження передавального акта (розподільчого балансу) міською радою.

5) Проведення зборів засновників акціонерного товариства, на яких приймаються рішення про закриті (приватне) розміщення акцій.

7) Подання заяви та всіх необхідних документів на реєстрацію випуску акцій до НКЦПФР.

8) Реєстрація НКЦПФР випуску акцій та видача тимчасового свідоцтва про реєстрацію випуску акцій.

9) Присвоєння акціям міжнародного ідентифікаційного номера цінних паперів.

10) Укладення з депозитарієм цінних паперів договору про обслуговування емісії акцій або з реєстратором іменних цінних паперів договору про ведення реєстру власників іменних цінних паперів.

11) Закриті (приватне) розміщення акцій серед засновників.

12) Оплата засновниками повної вартості акцій.

13) Проведення установчих зборів акціонерного товариства, які затверджують результати закритого (приватного) розміщення акцій, затверджують статут акціонерного товариства тощо.

14) Державна реєстрація акціонерного товариства.

15) Подання та реєстрація у НКЦПФР звіту про результати закритого (приватного) розміщення акцій.

16) Отримання свідоцтва про державну реєстрацію випуску акцій.

13) Видача засновникам товариства документів, що підтверджують право власності на акції.

**Створення товариства з обмеженою відповідальністю.** Згідно Цивільного кодексу України, учасниками товариства з обмеженою відповідальністю можуть бути юридичні та фізичні особи (ст. 114). **Оскільки територіальні громади не є юридичними особами, вони беруть участь у створенні та діяльності товариств з обмеженою відповідальністю через органи місцевого самоврядування (ст. 172).**

Учасники товариства з обмеженою відповідальністю не відповідають за його зобов'язаннями і несуть ризик збитків, пов'язаних з діяльністю товариства, у межах вартості своїх вкладів до статутного капіталу. Учасники, які не повністю внесли вклади до статутного капіталу, несуть солідарну відповідальність за його зобов'язаннями у межах вартості невнесеної частини вкладу кожного з учасників (ст. 140).

Закон України "Про господарські товариства" **забороняє формування статутного капіталу товариства з обмеженою відповідальністю за рахунок бюджетних коштів, коштів, одержаних в кредит або під заставу, векселів, майна комунальних підприємств, яке відповідно не підлягає приватизації**, та майна, що перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ (ст. 13). Така норма істотно обмежує правові можливості міських рад щодо формування статутного капіталу товариств з обмеженою відповідальністю. З її врахуванням, дозволеними джерелами формування статутного капіталу товариства з обмеженою відповідальністю, зокрема, можуть бути майно комунальних підприємств, заборону щодо приватизації якого не встановлено законом або рішенням міської ради, інше комунальне майно, що не перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ, а також майнові права.

Установчим документом товариства з обмеженою відповідальністю є його статут. Загальні збори учасників товариства з обмеженою відповідальністю можуть прийняти рішення про те, що товариство створюється та діє на підставі модельного статуту товариства з обмеженою відповідальністю (ст. 87 Цивільного кодексу України та ст. 4 Закону України "Про господарські товариства"). Модельний статут товариства з обмеженою відповідальністю затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1611.

**Засновники товариства з обмеженою відповідальністю у разі необхідності визначити взаємовідносини між собою щодо створення товариства укладають договір у письмовій формі, який встановлює порядок та умови заснування товариства.** Такий договір не є установчим документом, а його подання при державній реєстрації товариства з обмеженою відповідальністю не є обов'язковим (ст. 142 Цивільного кодексу України).

**На загальних зборах учасників товариства з обмеженою відповідальністю міську раду представляє особа, повноваження якої засвідчує довіреність, видана міським головою та засвідчена печаткою міської ради.**

Виходячи з норм Цивільного кодексу України та Закону України "Про господарські товариства", алгоритм створення товариства з обмеженою відповідальністю при корпоратизації комунальних підприємств виглядає таким чином:

1) Прийняття рішення міської ради про реорганізацію комунального підприємства шляхом поділу (злиття, перетворення) або про виділ майна комунального підприємства та про участь міської ради у створенні товариства з часткою комунального майна у статутному капіталі.

2) Повідомлення державного реєстратора про прийняття рішення міської ради щодо реорганізації комунального підприємства.

3) Складання передавального акта (у разі злиття або перетворення) чи розподільчого балансу (у разі поділу або виділу).

4) Затвердження передавального акта (розподільчого балансу) міською радою.

6) Скликання та проведення перших загальних зборів учасників товариства з обмеженою відповідальністю, які приймають рішення про створення товариства, про затвердження його статуту (або про те, що товариство створюється і діє на підставі модельного статуту) та про обрання органів товариства з обмеженою відповідальністю.

7) Державна реєстрація товариства з обмеженою відповідальністю.

8) Оцінка майна, майнових та немайнових прав, які вносять учасники до статутного капіталу.

9) Формування статутного капіталу товариства з обмеженою відповідальністю.

10) Видача свідоцтва учасникам товариства з обмеженою відповідальністю, які повністю внесли свої вклади.

## Рекомендації щодо використання

1. Доречно розробити та затвердити рішенням міської ради Концепцію корпоратизації комунальних підприємств, в якій визначити, зокрема, основні пріоритети і завдання корпоратизації (1), механізми забезпечення прав та інтересів територіальної громади при корпоратизації комунальних підприємств (2), принципову схему участі в управлінні та здійсненні контролю за діяльністю створюваних господарських товариств (3), повноваження виконавчих органів міських рад щодо управління часткою комунальної власності у статутному капіталі господарських товариств (4).

2. При корпоратизації комунальних підприємств доречно забезпечувати наявність частки комунального майна у статутному капіталі створюваних господарських товариств у розмірі не менше ніж 40 – 50%. Це дозволить гарантувати дотримання прав та інтересів територіальної громади, зокрема при скликанні та прийнятті рішень органами управління господарського товариства, а також збільшить надходження до місцевого бюджету про розподілі прибутку (дивідендів).

3. При корпоратизації комунальних підприємств доцільно укладати засновницький договір акціонерного товариства або договір про заснування товариства з обмеженою відповідальністю, у якому визначати права та обов'язки сторін, розмір частки кожного учасника у статутному капіталі, розподіл витрат, пов'язаних із державною реєстрацією корпоративного підприємства, емісією акцій тощо. Також такий договір може містити положення щодо умов та порядку погашення приватним партнером зобов'язань комунального підприємства, що реорганізується.

4. У статутах господарських товариств, утворених у результаті корпоратизації комунальних підприємств, варто передбачати норми щодо періодичного надання міській раді повної та актуальної інформації про діяльність господарських товариств, а також щодо порядку оприлюднення такої інформації у друкованих виданнях та на офіційному веб-сайті міської ради.

5. Слід врегулювати відносини господарського товариства, створеного в процесі корпоратизації, та власника комунального майна, що не підлягає приватизації і не

увійшло у статутний фонд товариства, але є необхідним останньому для реалізації своєї основної діяльності, шляхом укладення окремого договору між господарським товариством та відповідним органом місцевого самоврядування.

6. Окремим рішенням міської ради слід визначити порядок управління частками комунальної власності територіальної громади міста у статутному капіталі господарських товариств, де є частка комунальної власності, зокрема, коло осіб, уповноважених представляти територіальну громаду (міську раду) в органах управління господарських товариств (1), порядок надання таким особам повноважень на представництво та припинення таких повноважень (2), порядок звітування зазначених уповноважених осіб про виконання наданих їм функцій (3) тощо.

7. При наявності в місті значної кількості комунальних та корпоратизованих підприємств доречно створити реєстр корпоративних прав територіальної громади міста, до якого повинні бути внесені дані про розмір частки комунального майна у статутному капіталі суб'єктів господарювання (1), частину прибутку (дивіденди), передані цими суб'єктами до міського бюджету (2), органи, уповноважені управляти корпоративними правами територіальної громади (3).

## Корисні посилання та література

1. Мельник Ю., Молодцов О. Місцевий соціально-економічний розвиток: Порадник для депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування. — К.: "Оріяни", 2004.

2. Леонов Д. А., Січевлюк В. А., Федоренко А. В. Корпоративні правовідносини в Україні. Ключові питання, проблеми та перспективи. — К.: УІРФР, 2003.

3. Про особливості перетворення на господарські товариства комунальних підприємств / Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (<http://dialogueauc.org.ua>).

4. Сачівко А. Звіт про результати управління корпоративними правами держави в господарських товариствах, національних акціонерних і державних холдингових компаніях за 2008 рік. — К., 2009.

5. Сірко А. В. Корпоративні відносини в перехідній економіці: проблеми теорії і практики. — К.: "Імекс", 2004.

6. Що має знати депутат місцевої ради. Книга 4. Комунальна власність. Житлово-комунальне господарство. — К.: ІПО, 2010 ([http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_21601-1522-1-30.pdf?120131134228](http://www.kas.de/wf/doc/kas_21601-1522-1-30.pdf?120131134228)).

# КОМПЕНСАЦІЇ ВПЛИВУ

## Глосарій

**Вплив** — будь-які наслідки запланованої діяльності для навколишнього середовища, включаючи здоров'я і безпеку людей, флору, фауну, ґрунт, повітря, воду, клімат, ландшафт, історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти чи взаємозв'язок між цими факторами; він охоплює також наслідки для культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів<sup>1</sup>.

**Вплив на навколишнє природне середовище** — будь-яка несприятлива чи сприятлива зміна в навколишньому природному середовищі, що повністю або частково спричинена виробничими процесами, товарами чи послугами<sup>2</sup>.

**Інженерно-транспортна інфраструктура** — комплекс інженерних, транспортних споруд і комунікацій<sup>3</sup>.

**Пайова участь у розвитку інфраструктури міста** — кошти, що підлягають перерахуванню замовником (забудовником) до бюджету міста для забезпечення створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури<sup>4</sup>.

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

**Компенсації впливу** — механізм, що дозволяє привести у відповідність темпи розвитку муніципальної інфраструктури до динаміки житлової та комерційної забудови, а також компенсувати негативний вплив зовнішніх чинників, наприклад, промислового забруднення довкілля, на місцевий економічний розвиток. **Механізм компенсації впливу набув поширення в багатьох країнах у контексті становлення концепції сталого розвитку** та перегляду засад відповідальності всього людства, а також окремих держав перед прийдешніми поколіннями за якісний і безпечний стан навколишнього середовища.

У різних країнах застосовуються різноманітні види механізму компенсації впливу. Серед найбільш поширених — механізм пайової участі забудовників у розвитку інфраструктури населених пунктів (1); механізм компенсації негативного впливу виробництва та іншої діяльності на довкілля (2); механізм відшкодування збитків і втрат певних природних ресурсів (3).

**Механізм пайової участі забудовників у розвитку інфраструктури міста передбачає встановлення зобов'язання господарюючих суб'єктів компенсувати негативний вплив нової забудови на рівень завантаженості міської інфраструктури чи стан екології міста.** Така компенсація може здійснюватись у формі грошових відрахувань до бюджету міста, як це передбачено українським законодавством, або у негрошовій

---

<sup>1</sup> Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Еспо (Фінляндія), 25.02.1991 (ст. 1).

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Технічного регламенту з екологічного маркування" від 18.05.2011 N 529 (Технічний регламент, п. 3).

<sup>3</sup> Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI (ст. 1).

<sup>4</sup> Там само (ст. 40).

формі, як це можливо в більшості розвинутих країн (наприклад, під час будівництва нового житлового масиву місцева влада може зобов'язати забудовника за власний рахунок спорудити також комерційний центр, школу чи лікарню — механізм компенсації впливу, що активно використовують у практиці містобудування розвинутих країн).

#### **Основні переваги використання механізму пайової участі забудовників:**

- сприяє додатковим надходженням коштів до міського бюджету (спеціального фонду);
- стимулює фізичних та юридичних осіб-інвесторів (збудовників) раціонально та ефективно використовувати об'єкти інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури;
- створює рівні, чітко визначені умови для різних категорій суб'єктів господарювання.

Поширеним є і нормативне регулювання порядку розрахунку, а також залучення і використання коштів замовників будівництва для розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту. Необхідним елементом такого нормативного регулювання є розробка **порядку визначення розміру пайової участі забудовників** у розвитку міської інфраструктури, засади якого визначаються на законодавчому рівні, а деталізація відбувається на рівні актів місцевої влади. За таких умов місцева влада може реалізувати свої повноваження щодо визначення компенсації впливу внаслідок нового будівництва та збільшення навантаження на інфраструктуру міста.

У разі сплати забудовниками внесків у формі житлової площі та інших негрошових формах (які є зазвичай більш вигідними як для забудовника, так і для міста) для уникнення зловживань, механізм оцінки вартості внесків у негрошовій (майновій) формі визначається нормативним актом центрального чи місцевого рівня.

До основних принципів розрахунку розміру пайової участі належать:

- **компенсація витрат бюджету населеного пункту на розширене відтворення інфраструктури** (розмір компенсації повинен відповідати навантаженню на інфраструктуру населеного пункту, яке створюватимуть при експлуатації новозбудованих чи реконструйованих об'єктів, а також об'єктів після капітального ремонту, технічного переоснащення, впорядкованих існуючих об'єктів містобудування);
- **комплексний підхід до розвитку інфраструктури населеного пункту** (інженерно-транспортна та соціальна інфраструктура повинна розвиватися рівномірно по всій території населеного пункту);
- **урахування соціально-економічного значення об'єктів будівництва для населеного пункту** (з точки зору стану та перспектив розвитку населеного пункту, обґрунтованої потреби населених пунктів в об'єктах інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури, територіального розміщення);
- **сприяння залученню інвестицій в економіку населеного пункту** (сприятливі умови для стимулювання інвестиційної діяльності).

Необхідною умовою залучення пайової участі для розвитку інфраструктури населеного пункту є **укладення договору** між місцевими органами влади та замовником будівництва, в якому фіксується розмір пайової участі, строк (графік) її сплати та відповідальність сторін.

**Механізм компенсації впливу на довкілля** спрямований на забезпечення права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої по-



рушенням цього права шкоди. Цей механізм базується на міжнародних принципах охорони навколишнього природного середовища, що передбачають стягнення із забруднювача доквілля відповідних коштів із метою фінансування заходів, спрямованих на відшкодування понесених втрат, попередження настання шкоди навколишньому середовищу та погіршення якості природних ресурсів, що може бути спричинене таким забрудненням. Компенсація екологічної шкоди виступає у якості:

- 1) принципу охорони довкілля;
- 2) гарантії реалізації та захисту екологічних прав громадян;
- 3) обов'язок держави, її органів, суб'єктів господарювання усіх форм власності здійснювати заходи, спрямовані на попередження та ліквідацію наслідків екологічно небезпечної діяльності;
- 4) еколого-економічний засіб впливу на поведінку суб'єктів еколого-правових відносин, зокрема, шляхом здійснення екологічного страхування відповідальності за ризику;
- 5) елемент юридичної відповідальності цивільно-правового характеру за шкоду, заподіяну природним ресурсам, комплексам, ландшафтам, а також життю і здоров'ю людей унаслідок порушення вимог екологічного законодавства.

Усі юридичні та фізичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законів про охорону навколишнього природного середовища, сплачувати екологічний податок й інші збори в порядку та розмірах, встановлених чинними нормативними актами.

Акумуляція коштів екологічного податку та інших зборів, що справляються на території міста із забруднювачів навколишнього природного середовища, стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян здійснюється в місцевих фондах охорони навколишнього природного середовища.

За рахунок коштів цих фондів здійснюється цільове фінансування:

- 1) природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, у т. ч. наукових досліджень;
- 2) ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- 3) здійснення заходів, спрямованих на зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

Відбір природоохоронних заходів здійснюється, як правило, за такими критеріями:

- відповідність загальній меті, завданням та напрямам діяльності, які забезпечують реалізацію програм екологічного, соціально-культурного та економічного розвитку;
- очікуваний економічний ефект та/або термін окупності;
- наявність власних коштів та/або коштів з інших джерел як джерел співфінансування (10% – 50%);
- очікуваний природоохоронний ефект;
- прогнозований масштаб екологічного впливу;
- сплата збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами (установами, організаціями), на об'єктах яких здійснюються природоохоронні заходи;
- очікуваний термін реалізації заходу.

**Механізм відшкодування збитків і втрат** в Україні передбачений лише стосовно земель сільськогосподарського, а щодо втрат – й лісогосподарського землекористування, що свідчить про офіційне визнання особливої цінності земель сільськогосподарського призначення (перш за все ґрунтів) та потреби у їх посиленій правовій охороні.

Під збитками, завданими власникам земель і землекористувачам розуміють суми коштів на відшкодування не стільки пошкодження самих земель (ґрунтів) та лісів, а тих негативних наслідків, що унеможливають їх подальше використання у сільськогосподарських та лісогосподарських цілях. Втрати ж передбачають негативні наслідки для самих сільськогосподарських та лісогосподарських угідь як основного засобу виробництва: втрату ґрунтів, ріллі, лісопосадки тощо. Отже, **втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва означають негативні екологічні й економічні наслідки не лише для землекористувачів, а й для всього земельного та лісового фондів країни.** При цьому неодержані доходи можуть у кілька разів перевищувати дійсні прямі збитки. Втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва означають, насамперед, втрату самих сільськогосподарських і лісогосподарських угідь як таких, а також лісових земель та чагарників. До цих втрат відносять також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель, лісів.

Основними напрямками використання коштів, одержаних місцевими бюджетами у якості компенсації втрат сільського та лісового землекористування, є:

- освоєння земель для сільськогосподарських та лісогосподарських потреб;
- поліпшення сільськогосподарських та лісогосподарських угідь;
- охорона земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою;
- проведення інвентаризації об'єктів земельного та лісового фондів;
- розмежування земель державної та комунальної власності.

Таким чином, **завдяки застосуванню механізму компенсації впливу, місцеві органи влади можуть акумулювати достатньо значні ресурси для фінансування потреб місцевого економічного розвитку,** створення сприятливих екологічних умов для життя людей і ведення бізнесу, відшкодування заподіяної шкоди довкіллю внаслідок господарської діяльності, забезпечення сталого розвитку міста.

## Міжнародний досвід

Компенсації впливу набули поширення у міжнародній практиці, коли стало очевидно, що екстенсивний економічний розвиток територій може справляти і негативний вплив на навколишнє природне середовище та здоров'я людей: зростає навантаження на довкілля та інфраструктуру, а тому виникає потреба у додаткових видатках з боку муніципалітету. **Компенсація впливу – це здебільшого грошовий платіж до місцевого бюджету, що стягується з суб'єктів господарювання з метою компенсації витрат територіальної громади, зумовлених функціонуванням виробництва або новою забудовою.**

Принцип "забруднювач платить" для визначення обсягів компенсації екологічної шкоди закріплено в директиві Європейського Парламенту і Ради Європи від 21.04.2004 № 2004/35/СЕ "Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію заподіяної навколишньому середовищу шкоди". Ця директива надає право державним органам висувати вимогу до підприємств, діяльність яких є шкідливою для довкілля, здійснити заходи із компенсації шкоди.

В основу європейських нормативних механізмів щодо компенсації впливу були закладені положення, запозичені із законодавства Сполучених Штатів Америки, зокрема Закону про Суперфонд. Цим законом регулюються питання збору даних про вплив підприємств на довкілля, оцінки такого впливу та його компенсації шляхом страхування відповідальності та формування спеціальних природоохоронних фондів.

У світовій практиці природоохоронні або екологічні фонди зазвичай носять перерозподільчий характер: наповнюються за рахунок підприємств-забруднювачів і витрачаються на поліпшення екологічної ситуації й конкретні природоохоронні заходи. Вони слугують механізмом координації зусиль та акумуляції ресурсів для реалізації екологічної політики. Такі фонди існують на всіх адміністративних рівнях: від загальнонаціонального або федерального до місцевого. Джерелами їх надходжень є екологічні податки, платежі за користування ресурсами, застави-відшкодування та облігації користування, ліцензійні внески підприємств, компенсації за шкоду до-вкіллю, стягнення та штрафи.

Ресурси екологічних фондів можуть витрачатися на фінансування оцінки впливу підприємств на довкілля, їх технічного переобладнання з метою зменшення екологічної шкоди, заходів з попередження негативних наслідків економічної діяльності на певних територіях (боротьба з шумом, озеленення). Певна частка коштів природоохоронного фонду може спрямовуватись у страховий фонд та використовуватись для ліквідації негативних наслідків стихійних лих, аварій та катастроф.

Іншою формою компенсації впливу, що набула поширення у міжнародній практиці, є **компенсація впливу навантаження на муніципальну інфраструктуру, зумовленого новою забудовою**. До визначення величини таких компенсацій можуть застосовувати два основні підходи: **нормативне визначення** (розмір та умови компенсації чітко визначені на рівні законодавства) та **нормативне обмеження** (розмір та умови компенсації у встановлених межах можуть визначатись за домовленістю місцевої влади із забудовником).

Часто сплата компенсації впливу навантаження нової забудови на муніципальну інфраструктуру стає умовою для одержання дозволу на здійснення нового будівництва, насамперед житлового. Водночас, міжнародний досвід вказує на те, що розмір компенсації, яку вимагає місто, має бути економічно виправданим.

Для розрахунку розміру компенсації впливу застосовують два основні методи: **метод середньої вартості** та **метод граничної вартості**. За методом середньої вартості визначається певна усереднена величина компенсації впливу, що є однаковою в розрахунку на одиницю, наприклад на метр квадратний нової забудови. Метод граничної вартості включає три складові: вартість нової інфраструктури, необхідної для забезпечення функціонування нової забудови (наприклад, котельні чи водочисної станції), вартість необхідних змін та доповнень до існуючої інфраструктури (наприклад, підключення до електромережі або водопроводу), а також вартість операційних витрат, пов'язаних із розвитком інфраструктури (наприклад, на поточний ремонт).

Інколи компенсація впливу забудови може здійснюватись не у грошовій формі, а шляхом передачі у комунальну власність земельних ділянок або споруд. Наприклад, якщо передбачається будівництво нового житлового масиву, то місто може вимагати облаштування вулиць, тротуарів, майданчиків, будівництво школи або парку, що стають власністю територіальної громади. Інколи такі домовленості також досяга-

ються в процесі переговорів між забудовником та міською владою. Так, забудовник може погодитись побудувати школу або облаштувати парк в новому житловому масиві в обмін на ремонт або розширення дороги до цього масиву, здійснені за рахунок місцевого бюджету.

**Механізм пайової участі забудовників у розвитку інфраструктури та системи інженерного забезпечення як компенсації впливу навантаження нової забудови набув значного поширення в країнах СНД.** Як на центральному, так і на місцевому рівні розробляються нормативно-правові акти, які визначають механізми участі інвесторів будівництва у розвитку та реконструкції міських інженерних мереж і споруд. Так, Державною Думою Російської Федерації прийнятий Федеральний закон "Про участь у пайовому будівництві багатоквартирних будинків та інших об'єктів нерухомості та про внесення змін у деякі законодавчі акти Російської Федерації".

### Пайова участь забудовників Москви у розвитку інженерної інфраструктури

Міська програма комплексної реконструкції інженерних мереж і споруд центральної частини Москви встановлює порядок, за яким з забудовників земельних ділянок, незалежно від їх майнових прав на об'єкт, що споруджується або реконструюється, стягуються кошти пайової участі в сумі, еквівалентній 100 дол. США за 1 м кв. загальної площі на розвиток міських інженерних споруд і комунікацій. Пайова участь не стягується з площ, що підлягають передачі у власність міста, згідно з умовами договору між забудовником та префектом Центрального адміністративного округу.

Об'єкти, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів міського бюджету, позабюджетних фондів міста і кредитів під гарантії Уряду Москви, звільнюються від сплати пайової участі за винятком підприємств і організацій. З підприємств і організацій-пайовиків житлового будівництва пайова участь стягується з площі, закріпленої за ними.

Оплата пайової участі здійснюється до оформлення дозволу на початок робіт на підставі договору між інвестором та префектом Центрального адміністративного округу, погодженого з Управлінням інвестиційної політики і фінансування з міських джерел. Кошти перераховуються на спеціальний рахунок Управління інвестиційної політики і фінансування з міських джерел та використовуються виключно на фінансування реконструкції і будівництва міських інженерних мереж та споруд центральної частини міста.

### Українська практика

Україна має певний досвід застосування механізму пайової участі. **Із прийняттям у 2000 році Закону України "Про планування і забудову територій"<sup>5</sup> було розпочато створення законодавчої бази з питань поєднання інтересів територіальних громад та інвесторів у розвитку інфраструктури населених пунктів**, встановлено правові та організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій. Врахування громадських інтересів полягало у визначенні потреби територіальної громади в територіях, необхідних для розташування, утримання об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної, інженерно-транспортної інфра-

<sup>5</sup> Закон втратив чинність 12.02.2011 у зв'язку з прийняттям Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI.

структури, вирішення інших завдань забезпечення сталого розвитку населеного пункту. Розмір коштів, що залучалися на пайових засадах для упорядкування території комплексної забудови, визначався договорами між органом місцевого самоврядування та замовником, який мав намір здійснити будівництво об'єкта містобудування у населеному пункті на підставі проектної документації.

Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння будівництву" (2008 рік) було розширено поняття пайової участі, а саме: відрахування коштів (пайова участь) замовника здійснюється не тільки для розвитку інженерно-транспортної інфраструктури населеного пункту, але й для розвитку його соціальної сфери (1); визначено механізм залучення та визначення величини пайової участі (внеску) замовника у створенні інфраструктури населеного пункту у договорі, укладеному з органом місцевого самоврядування, відповідно до частки від загальної вартості будівництва (реконструкції) об'єкта містобудування (2); граничний розмір пайової участі склав: 10% загальної кошторисної вартості об'єкта будівництва — для нежитлових будівель і споруд, та 5% — для житлових будинків, будівель закладів культури та освіти, медичного і оздоровчого призначення з необхідними інженерними мережами та/або спорудами (3). У Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" (2011 рік) було збережено зазначені підходи, разом з тим було зменшено граничний розмір пайової участі для житлових будинків до 4%.

**У більшості українських міст механізм залучення інвесторів (замовників) будівництва до розвитку соціальної та інженерної інфраструктури населених пунктів, як і використання отриманих таким чином коштів недовикористовувався та залишався непрозорим.** Переважна частина міст України не має нормативного оформлення взаємовідносин з інвесторами (замовниками) будівництва у цій сфері. Це вказує на домінуючий ручний режим регулювання взаємовідносин з інвесторами, що погіршує інвестиційний клімат на рівні міст України.

Водночас у містах, де міськими радами або їх виконавчими комітетами нормативно визначені відповідні процедури щодо регулювання залучення інвесторів (замовників) будівництва до розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів, підходи органів місцевого самоврядування до регулювання відповідних питань також не були єдиними. Наприклад, в окремих населених пунктах пайова участь (внесок) визначалася як відсоток від вартості об'єкту будівництва. В інших містах окремо розглядався кожен об'єкт, якому індивідуально встановлювався конкретний розмір пайового внеску, що оформлювалося відповідним договором (м. Керч, м. Скадовськ, м. Прилуки). Також зустрічаються випадки, коли конкретний розмір відшкодувань у грошовому вигляді визначався окремими рішеннями міської ради (м. Ладижин). У деяких населених пунктах пайова участь визначалася у розрахунку на 1 м кв. побудованої площі (м. Шепетівка, м. Первомайськ).

Принципи, які закладались органами місцевого самоврядування при встановленні розміру пайової участі інвесторів (замовників) будівництва у розвитку інфраструктури були такими (див. [Таблицю 1](#)).

Водночас органи місцевого самоврядування, відповідно до своїх самоврядних повноважень, мають право звільняти замовника будівництва від сплати коштів пайової участі, тому значна частина коштів в підсумку не надходить до місцевих бюджетів. Існує також проблема зі сплатою окремими забудовниками обумовлених відповідними договорами пайових внесків.

**Таблиця 1.** Принципи визначення розміру пайової участі забудовників у розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури у деяких містах України

Принципи	м. Київ	м. Одеса	м. Бориспіль	м. Тернівка
Компенсація витрат бюджету на розширене відтворення інфраструктури	+	+	+	—
Забезпечення комплексного/рівномірного по території розвитку інфраструктури	+	+	+	—
Враховання соціально-економічного значення об'єктів будівництва для міста	+	+	+	+
Сприяння залученню інвестицій в економіку міста	+	+	+	—
<b>При встановленні конкретного розміру пайової участі враховуються:</b>				
• розрахункова вартість створення додаткової інфраструктури, в розрахунку на 1 кв. м об'єкта,	+	—	+	—
• економічна ефективність галузей економіки та її значення для розвитку міста,	+	—	+	—
• пріоритетність напрямків інвестування,	+	—	+	+
• територіальне розміщення об'єктів будівництва,	+	—	+	—
• збереження та створення робочих місць,	—	—	—	—
• загальний обсяг інвестицій,	—	—	—	—
• граничний розмір пайової участі,	+	—	—	+
• обтяження інвестора (узгоджені з містом фактичні витрати),	+	—	—	—
• опосередкована вартість будівництва житла,	—	+	—	—
• територіальне розміщення та цільове призначення об'єкта будівництва (реконструкції),	—	+	—	—
• соціально-економічне значення об'єкта будівництва (реконструкції) для міста.	—	+	—	+
<b>Формульний розрахунок величини пайової участі</b>	+	+	+	—

Найбільший досвід використання механізму залучення інвесторів (замовників) будівництва до розвитку соціальної та інженерної інфраструктури населених пунктів мають м. Київ та м. Одеса. Так, у 2005–2010 роках до бюджету м. Одеси надійшло понад 425 млн. грн. за укладеними договорами пайової участі інвесторів (замовників) будівництва в розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури. У м. Києві надходження до бюджету від даного джерела у 2000 році склали 125,3 млн. грн., у 2005 році – 145,3 млн. грн., у 2012 році – 196,65 млн. грн.

Практично єдиним джерелом фінансування природоохоронних заходів, які здійснюються місцевими бюджетами, є відповідні фонди охорони навколишнього природного середовища. Сьогодні в Україні напрацьована практика затвердження місцевими радами комплексних документів для регулювання порядку наповнення та використання коштів спеціальних природоохоронних фондів: Положення про міський цільовий фонд охорони навколишнього природного середовища та Поряд-

ку планування і використання коштів міського цільового фонду охорони навколишнього природного середовища.

Планування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів здійснюється на кожний наступний бюджетний рік відповідно до основних напрямів міських програм природоохоронних заходів шляхом формування переліків природоохоронних заходів. За рахунок цих коштів, наприклад, у 2011 році здійснювалося:

- у м. Коломиї — очищення русел та берегів малих річок міста;
- у м. Луцьку — заходи з озеленення міста та придбання обладнання для збору побутових відходів;
- у м. Суми — реконструкція відповідних технологічних вузлів міських очисних споруд (заміна решіток на вході стічних вод) КП "Міськводоканал";
- у м. Миколаєві — проведення інвентаризації парків і лісопаркових зон; виконання державної будівельної експертизи робочого проекту "Захист від підтоплення ґрунтовими водами житлового масиву Широка Балка площею 20 га у м. Миколаєві", будівництво дренажного колектора та комплексна державна експертиза.

Таким чином, у містах України в останні роки дедалі активніше починають застосовувати механізми залучення інвесторів (замовників) будівництва до розвитку соціальної та інженерної інфраструктури населених пунктів, хоча практика суттєво відрізняється. Так, у тих містах, де відбувається активна забудова, розмір пайової участі забудовників значно вищий, ніж у містах, де обсяги будівельних робіт незначні. Водночас у деяких містах, враховуючи значимість об'єкта будівництва для місцевого соціально-економічного розвитку, практикують звільнення забудовника від сплати коштів пайової участі повністю або понад норми, встановлені законодавством.

Разом з тим, такі випадки, особливо якщо вони чітко не прописані у відповідних місцевих регулюваннях, створюють умови для корупції, ставлять забудовників у нерівні конкурентні умови, і зрештою призводять до втрат доходів місцевих бюджетів. Це стає причиною конфліктів між забудовниками і органами місцевого самоврядування, громадськістю, що підриває довіру не лише до забудовників, а й до органів місцевого самоврядування, які відповідають за реалізацію містобудівної політики, і в результаті перешкоджає формуванню сприятливого інвестиційного середовища у сфері містобудівної діяльності.

**Стосовно механізму компенсації негативного впливу на довкілля, то діючий в Україні механізм управління природокористуванням не стимулює підприємців переходити до раціонального природокористування:** фактично відсутня система заохочень для тих підприємств, які дотримуються екологічних нормативів, впроваджують ресурсозберігаючі, маловідходні технології. За наявної практики стягнення екологічних платежів до бюджету, "екологічна" складова податково-бюджетної системи в Україні має яскраво виражений фіскальний характер і спрямована здебільшого на поповнення бюджетних коштів, по суті, за рахунок експлуатації вичерпних природних ресурсів та забруднення довкілля.

Проблемами застосування механізму компенсації впливу на довкілля є також нечасне і неповне фінансування природоохоронних заходів внаслідок недостатньої взаємодії виконавчих органів влади з розпорядниками коштів на місцевому рівні та суб'єктами господарювання. У багатьох містах проблемою залишається відсутність достовірної інформації про стан забруднення довкілля, і, відповідно, про визначення дійсних масштабів впливу на довкілля та розміру відповідної компенсації.

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Земельний кодекс України	25.10.2001	2768-III	Відшкодування втрат сільськогосподарських та лісогосподарського виробництва (ст. ст. 207-209).
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів надходжень до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (ст. 69), зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (ст. 71).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	280/96-ВР	Повноваження виконавчих органів міських рад у сфері будівництва (ст. 31), земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33).
Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища"	25.06.1991	1264-XII	Місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища (ст. 47), порядок відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст. 68).
Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності"	17.02.2011	3038-VI	Пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту (ст. 30 та ст. 40).
<b>ПІДЗАКОНИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню"	17.11.1997	1279	Встановлення розмірів та порядку визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної підприємствами, установами, організаціями та громадянами зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів"	08.04.1999	559	Такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної підприємствами, установами, організаціями та громадянами зеленим насадженням у межах міст.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України"	21.04.1999	521	Такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної природним комплексам територій та об'єктам природно-заповідного фонду.



Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України "Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства"	27.10.1997	171	Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства.
Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України "Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря"	10.12.2008	639	Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" визначає, що замовник (фізична або юридична особа), який має намір щодо забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункті, зобов'язаний взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту. **Пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту** полягає у перерахуванні замовником до відповідного місцевого бюджету коштів для створення і розвитку зазначеної інфраструктури. (ст. 40).

**Пайова участь здійснюється на підставі договору між замовником та виконкомом міської ради.** Розмір пайової участі визначається виконкомом міської ради для кожного замовника протягом десяти робочих днів з дня реєстрації звернення замовника про укладення договору та доданих до звернення документів, що підтверджують вартість будівництва об'єкта.

**Розмір пайової участі визначається з урахуванням загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта.** При цьому не враховуються витрати на придбання та виділення земельної ділянки, звільнення будівельного майданчика від будівель, споруд та інженерних мереж, влаштування внутрішніх і позамайданчикових інженерних мереж і споруд та транспортних комунікацій. У разі, якщо загальна кошторисна вартість будівництва об'єкта не визначена згідно з будівельними нормами, державними стандартами і правилами, вона визначається на основі встановлених органом місцевого самоврядування нормативів для одиниці створеної потужності.

Встановлений органом місцевого самоврядування розмір пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту не може перевищувати

- 10% загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта — для нежитлових будівель та споруд;
- 4% загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта — для житлових будинків.

У випадках, коли технічними умовами передбачається необхідність будівництва замовником інженерних мереж або об'єктів інженерної інфраструктури (крім мереж, призначених для передачі та розподілу електроенергії та трубопроводів) поза межами його земельної ділянки, розмір пайової участі зменшується на суму кошторисної вартості таких мереж та/або об'єктів, а самі мережі (об'єкти) передаються у комунальну власність (ст. 30).

Натомість у разі, якщо кошторисна вартість будівництва інженерних мереж та/ або об'єктів інженерної інфраструктури перевищує розмір пайової участі замовника у розвитку інфраструктури населеного пункту, орган місцевого самоврядування приймає рішення про відшкодування замовнику різниці між здійсненими витратами та розміром пайової участі.

**Кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту сплачуються в повному обсязі до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію.**

Кошти, отримані як пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту, зараховуються до бюджету розвитку спеціального фонду міського бюджету та можуть використовуватися виключно для створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста (ст. 71 Бюджетного кодексу України, ст. 40 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності").

Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" забороняє органам місцевого самоврядування вимагати від замовника надання будь-яких послуг та передачі матеріальних або нематеріальних активів (зокрема, житлових та нежитлових приміщень), крім пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту або будівництва інженерних мереж або об'єктів інженерної інфраструктури, передбаченого технічними умовами (ст. 40).

До пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту не залучаються замовники у разі будівництва:

- 1) об'єктів будь-якого призначення на замовлення державних органів влади або органів місцевого самоврядування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;
- 2) будівель навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту, медичного і оздоровчого призначення;
- 3) будинків житлового фонду соціального призначення та доступного житла;
- 4) індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків загальною площею до 300 м кв. та господарських споруд, розташованих на відповідних земельних ділянках;
- 5) об'єктів комплексної забудови територій, що здійснюється за результатами інвестиційних конкурсів або аукціонів;
- 6) об'єктів соціальної інфраструктури на відповідній земельній ділянці;
- 7) об'єктів, що споруджуються замість тих, що пошкоджені або зруйновані внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;
- 8) об'єктів інженерної, транспортної інфраструктури, об'єктів енергетики, зв'язку та дорожнього господарства (крім об'єктів дорожнього сервісу);
- 9) об'єктів у межах індустріальних парків на замовлення ініціаторів створення індустріальних парків, керуючих компаній індустріальних парків, учасників індустріальних парків.

Як передбачає Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", **для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища у складі спеціального фонду місцевих бюджетів утворюються місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища** (ст. 47). Положення про місцевий фонд охорони навколишнього природного середовища затверджується міською радою.

Відповідно Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 47) та Бюджетного кодексу України (ст. 69), до фондів охорони навколишнього природного середовища міських бюджетів зараховуються:

1) 25% екологічного податку, що справляється на території міста<sup>6</sup>;

2) 50% стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності на території міста;

3) цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до місцевого фонду охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", підприємства, установи, організації та громадяни відшкодовують шкоду, заподіяну внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля, як правило, в повному обсязі (ст. 69).

Розмір шкоди, заподіяної довкіллю, визначається в залежності від виду заподіяння шкоди відповідно до встановлених методик і такс, зокрема:

- Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639;

- Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 № 171;

- Такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.1999 № 559;

- Такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної природним комплексам територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.1998 № 521.

Визначення в установленому порядку розмірів відшкодування за забруднення довкілля екологічні збитки віднесено до повноважень виконавчих органів міських рад (пп.1 п. "а" ст. 34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Розмір та порядок здійснення добровільних внесків до місцевого фонду охорони навколишнього природного середовища визначається договорами з особами, які здійснюють такі внески.

**Втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва підлягають грошовій оцінці та відшкодуванню місцевим бюджетам.** Так, відповідно до Земельного кодексу України, такому відшкодуванню підлягають:

- втрати сільськогосподарських угідь лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом;

- втрати, завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у т. ч. орендарів, або погіршенням якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави, а також у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон.

<sup>6</sup> Відповідно до Бюджетного кодексу України, у 2013 році до спеціального фонду бюджетів міст зараховується 35,5% екологічного податку (п. 5-1 розділу VI "Перехідні положення").

Розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 № 1279.

**Втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.**

Згідно з Бюджетним кодексом України, до спеціальних фондів бюджетів міст обласного значення зараховується 75% коштів, а до спеціальних фондів бюджетів міст районного значення — 60% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва на території міста (ст. 69).

Водночас Земельний кодекс України передбачає ряд випадків, у яких громадяни та юридичні особи звільняються від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, а саме: використання земельних ділянок для будівництва шкіл, дошкільних закладів, державних об'єктів охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, соціального забезпечення, державних об'єктів дорожнього будівництва, культових споруд, релігійних організацій, кладовищ, меліоративних систем, протиерозійних, протизсувних і протиселевих споруд тощо (ст. 208).

## Рекомендації щодо використання

1. Рішенням виконавчого комітету міської ради слід затвердити порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури міста, в якому мають бути визначені склад документів, що подаються для визначення розміру пайової участі (1), процедура визначення її розміру (2), порядок укладання договорів про пайову участь (3), порядок використання коштів пайової участі (4).

2. Враховуючи те, що зобов'язання щодо пайової участі у розвитку інфраструктури міста виникають на підставі договорів про пайову участь, у таких договорах слід максимально чітко врегулювати розмір пайової участі та порядок сплати відповідних коштів. Окрему увагу в таких договорах також слід приділяти питанням, які не врегульовані законом та відповідними рішеннями виконавчого комітету міської ради.

3. Рішенням міської ради слід затвердити положення про місцевий фонд охорони навколишнього природного середовища, у якому, зокрема, врегулювати питання, не визначені чинним законодавством, серед яких порядок здійснення добровільних внесків до фонду (1), порядок укладення договорів про такі внески (2), конкретні напрями витрачання коштів фонду (3), порядок оприлюднення інформації про формування та витрачання коштів фонду (4).

4. З метою ефективного витрачання коштів фонду охорони навколишнього природного середовища доречно на конкурсних засадах визначати проекти та програми, на виконання яких спрямовуються кошти фонду. Доречним є створення рішенням виконавчого комітету міської ради або розпорядженням міського голови спеціального експертного органу, який контролюватиме виконання зазначених проектів та програм, а також витрачання коштів фонду.

5. Задля заохочення добровільних внесків до місцевого фонду охорони навколишнього природного середовища міським радам доцільно встановлювати певні переваги для осіб, які здійснюють такі внески. Прикладами згаданих переваг

цій можуть бути переваги при наданні комунального майна в оренду, переважний доступ до спеціального використання природних ресурсів місцевого значення тощо.

6. Окремим рішенням міської ради слід визначити порядок використання коштів, які надходять до місцевих бюджетів як відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, з врахуванням обмежень щодо використання таких коштів, які встановлено Земельним кодексом України.

### Корисні посилання та література

1. Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) / Відп. ред. Шевченко Я. М. — Хмельницький, 2007.

2. Екологічне право / Комарницький В. М., Шевченко В. І., Єлькін С. В. — К.: Центр навчальної літератури, 2006.

3. Гавриш С. Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні: проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства. — К., 2002.

4. Про пайову участь забудовників у створенні та розвитку інфраструктури населених пунктів (лист Мінрегіонбуду від 21.05.2009 № 12/12-541) ([http://www.dbn.com.ua/razyasnenie/raz\\_142.htm](http://www.dbn.com.ua/razyasnenie/raz_142.htm)).

5. Хвесик М. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: монографія / Хвесик М. А., Голян В. А. — К.: "Кондор", 2007.

# МУНІЦИПАЛЬНІ ОБЛІГАЦІЇ

## Глосарій

**Місцеве запозичення** — операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету<sup>1</sup>.

**Облігація** — цінний папір, що посвідчує внесення його першим власником грошей, визначає відносини позики між власником облигації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облигації її номінальну вартість у передбачений проспектом емісії строк та виплатити дохід за облигацією, якщо інше не передбачено проспектом емісії<sup>2</sup>.

**Відсоткові облигації** — облигації, за якими передбачається виплата відсоткових доходів<sup>3</sup>.

**Дисконтні облигації** — облигації, що розміщуються за ціною, нижчою ніж їх номінальна вартість. Різниця між ціною придбання та номінальною вартістю облигації, яка виплачується власнику облигації під час її погашення, становить дохід (дисконт) за облигацією<sup>4</sup>.

**Цільові облигації** — облигації, виконання зобов'язань за якими здійснюється шляхом передачі товарів та/або надання послуг відповідно до вимог, встановлених проспектом емісії (для державних облигацій України — умовами їх розміщення), а також шляхом сплати коштів власнику таких облигацій у випадках та порядку, передбачених проспектом емісії облигацій (для державних облигацій України — умовами їх розміщення)<sup>5</sup>.

**Емітент облигацій** — Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада, що від свого імені розміщує облигації і бере на себе зобов'язання, що випливають з умов розміщення цих облигацій, перед власниками облигацій<sup>6</sup>.

**Обслуговування місцевого боргу** — операції щодо здійснення плати за користування кредитом (позикою), сплати комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням місцевим боргом. До таких операцій не належить погашення місцевого боргу<sup>7</sup>.

**Андеррайтинг** — укладення торговцем цінними паперами договорів щодо відчуження цінних паперів та/або здійснення дій чи надання послуг, пов'язаних з таким відчуженням, у процесі емісії цих цінних паперів за дорученням, від імені та за рахунок емітента на підставі відповідного договору з емітентом<sup>8</sup>.

**Дефолт** — неспроможність емітента облигацій виплатити власникам облигацій у строк, установлений умовами розміщення, відсотковий дохід за облигаціями та/або погасити частину чи повну номінальну вартість облигації<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України (ст. 2).

<sup>2</sup> Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок" (ст. 7).

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Положення про порядок випуску облигацій внутрішніх місцевих позик, затверджене рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 01.10.2003 № 414 (розділ І).

<sup>7</sup> Бюджетний кодекс України (ст. 2).

<sup>8</sup> Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок" (ст. 17).

<sup>9</sup> Положення про порядок випуску облигацій внутрішніх місцевих позик, затверджене рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 01.10.2003 № 414 (п. 1).

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

У багатьох країнах світу одним із значних джерел фінансування місцевого економічного розвитку виступають муніципальні запозичення (надання юридичними та фізичними особами місцевим органам влади коштів у борг). **Серед усіх відомих форм місцевих запозичень найбільш вагому роль у фінансуванні проектів місцевого розвитку займають місцеві облігаційні позики.** Облігаційна позика як механізм фінансування місцевого економічного розвитку передбачає розміщення місцевими органами влади облігацій на внутрішньому чи зовнішньому фондовому ринку на умовах строковості, платності та поворотності. Облігаційні позики є одним із важливих інструментів фінансування пріоритетних суспільних потреб, таких як розвиток систем електропостачання, водопостачання та водовідведення, транспортних мереж, будівництво житла, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо.

У теорії і практиці розрізняють три види муніципальних облігацій:

- **загальні або бездохідні облігації** (англ. *general obligation bonds*), що забезпечуються комунальним майном чи доходами місцевого бюджету;
- **дохідні облігації** (англ. *revenue bonds*), які випускають для фінансування об'єктів, з доходів яких відбуватиметься їх погашення;
- **змішані облігації**, що не приносять доходу, але їх погашення забезпечують доходи створених об'єктів (такі облігації поєднують у собі риси двох перших видів або надають інвесторові додаткові гарантії).

Застосування зазначених видів облігаційних позик залежать від багатьох чинників, а саме: від національного законодавства, фіскальних повноважень місцевих органів влади, їх інституційної спроможності, макроекономічної ситуації, розвиненості фондового ринку тощо. Крім того, вибір облігацій того чи іншого виду залежить від результатів інвестицій. Якщо інвестиції генерують об'єкти або послуги, що приносять вигоду всій або більшій частині територіальної громади, результати таких інвестицій є суспільним благом і тому інвестиції мають оплачуватись усіма платниками податків. Типові приклади таких суспільних благ: громадська безпека, вулиці та мости, публічні парки та місця дозвілля тощо. За рахунок емісії дохідних облігацій доцільно фінансувати капітальні інвестиції, що приносять вигоди певній групі користувачів, які відшкодовують такі інвестиції через плату за отримані послуги. Прикладами є муніципальні аеропорти, системи водопостачання та водовідведення, електромережі, спортивні заклади тощо. **Змішані облігації вважаються більш надійними для інвесторів, тому відсоткові ставки за ними є порівняно нижчими.**

**Перевагами здійснення облігаційних позик** для місцевих органів влади, економіки окремого міста та національної економіки є:

- збільшення ресурсів для фінансування зростаючих потреб в об'єктах інфраструктури (за рахунок коштів, залучених від розміщення облігацій, муніципалітети фінансують інфраструктурні проекти в набагато коротший термін, ніж за рахунок точних доходів);
- можливість міжчасового вирівнювання навантаження на місцеве населення (запозичення у формі облігаційних позик дозволяють синхронізувати термін використання активів, які фінансуються за рахунок запозичень, із виплатами за запозиченнями);

- підвищення ринкової дисципліни місцевих органів влади (збільшення фіскальної прозорості, покращення бюджетного і фінансового менеджменту, а також здійснення належного врядування);
- розширення обсягів і структури фінансового ринку (випуск муніципальних облигацій дозволяє диверсифікувати фінансовий ринок і таким чином знизити витрати на запозичення);
- поліпшення інвестиційного іміджу міста (проведення успішної боргової політики місцевим органом влади сприяє підвищенню довіри з боку кредиторів і до приватних структур, які працюють у відповідній юрисдикції, та загального припливу інвестицій);
- покращення конкурентних позицій юрисдикції, що здійснює запозичення порівняно з іншими (кредиторами за місцевими запозиченнями часто виступають юридичні та фізичні особи з інших юрисдикцій, таким чином відбувається притік капіталів ззовні).

Поряд із беззаперечними перевагами боргового фінансування існують і значні потенційні недоліки здійснення облигаційних позик:

- зменшення обсягів фінансування поточних видатків (зростання видатків на обслуговування місцевого боргу може призвести до накопичення кредиторської заборгованості за іншими бюджетними програмами та їх недофінансування);
- нерівномірний розподіл вигод і витрат між різними поколіннями місцевого населення (якщо за рахунок здійснених запозичень фінансуються об'єкти довготривалого користування, термін яких перевищує строк обігу облигацій, теперішні мешканці громади змушені оплачувати з місцевого бюджету покращення суспільних послуг для майбутніх поколінь);
- погіршення інвестиційного клімату в країні та зниження обсягів приватного інвестування (активно залучаючи фінансові ресурси всередині країни, муніципалітети конкурують із приватними позичальниками, витісняючи їх з кредитного ринку);
- збільшення залежності місцевих органів влади від центрального уряду (надмірний місцевий борг може створювати політичний і фіскальний тиск на центральний уряд, що підвищує ймовірність перекладення відповідальності за місцевими позиками на центральний уряд та перетворення в додатковий інструмент тиску центральної влади на місцеві органи влади).

З огляду на ці недоліки боргового фінансування місцевого економічного розвитку у багатьох країнах поширеним є закріплення в законодавстві **"золотого правила"**, згідно з яким за рахунок місцевих облигаційних позик мають фінансуватися капітальні видатки місцевих органів, особливо оновлення і розширення місцевої інфраструктури, що забезпечують створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування. **Для зменшення навантаження на місцеві бюджети з обслуговування запозичень доцільно, щоб принаймні частина облигаційних позик була дохідна.** Це надасть змогу не тільки розширити комунальну інфраструктуру, але й суттєво зміцнити матеріально-фінансову базу муніципалітетів, оскільки такі запозичення спрямовуються не стільки на розв'язання місцевих проблем, скільки на вирішення стратегічних завдань, що дає змогу досягнути значно вищого рівня місцевого економічного розвитку.

"Золоте правило" також передбачає врахування часового фактора, тобто синхронності періодів обслуговування і погашення місцевого боргу та періодів отри-



мання вигод від реалізованих проєктів. Таким чином має забезпечуватись принцип, згідно з яким **за отримані вигоди у вигляді збільшення обсягів місцевих суспільних послуг, покращення їх якості мають сплачувати ті покоління, які безпосередньо ними користуються.** При здійсненні облігаційних позик виправданим також є підхід, при якому щорічні додаткові витрати на обслуговування і погашення місцевого боргу не повинні перевищувати обсяги зростання доходів місцевих бюджетів.

Поряд із дотриманням "золотого правила" важливою умовою досягнення позитивного ефекту від здійснення облігаційних позик є належний рівень управління запозиченнями, тобто проведення виваженої боргової політики. При формуванні і проведенні боргової політики потрібно враховувати всі переваги та недоліки різних форм залучення позикових коштів. Перед місцевими органами влади постає завдання забезпечити оптимальну структуру боргу з метою мінімізації видатків на його обслуговування, підтримання економічно безпечного рівня боргового навантаження, забезпечення рівномірного у часі графіка виплат за борговими зобов'язаннями.

### Міжнародний досвід

У багатьох країнах важливим джерелом фінансування місцевого економічного розвитку є місцеві запозичення. **За рахунок позичок у країнах Європейського Союзу формується, як правило, 10–15% доходів місцевих бюджетів** (у Сан-Марино ця частка становить 69%, у Нідерландах – 19%, у Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, у Чехії – 11%, в Іспанії та Франції – 10%). Запозичення шляхом випуску муніципальних облігацій найбільш поширені у світовій практиці. **Муніципальні облігації посідають вагомe місце на фондових ринках розвинених країн.** Лідерами у цьому напрямі є країни з федеративним устроєм, насамперед Сполучені Штати Америки. Значною роль таких цінних паперів є в країнах Азії (передусім Японії), де кошти, отримані від їх продажу, спрямовуються на фінансування будівництва, освіти, сільського господарства, екологічних проєктів тощо. Із зростанням мобільності міжнародного капіталу та диверсифікацією фінансових інструментів, ринок місцевих облігацій зростає і в країнах із середнім рівнем доходу і підвищеними ризиками, зокрема в низці країн Латинської Америки та Євразії.

У США муніципалітети випускають усі три види облігацій: загальні, дохідні та змішані. Специфічним різновидом загальних облігацій у США є спеціальні "податкові облігації", які забезпечуються надходженнями конкретного податку (наприклад, акцизу чи податку на нерухомість). Одним з прикладів можуть слугувати облігації, які випускаються для фінансування будівництва автошляхів, а забезпечуються спеціальним податком на бензин. У США індивідуальні інвестори є найбільшими утримувачами муніципальних облігацій, після них ідуть фонди спільного інвестування, банківські установи, страхові компанії та корпорації.

У Російській Федерації муніципальні облігації випускають з 1992 року. Кошти від їх емісії спрямовували здебільшого на фінансування поточних видатків місцевих органів влади та житлового будівництва. Принципово відмінною у цьому контексті була позиція Уряду Москви, який орієнтувався на спрямування залучених коштів на фінансування будівельних та інвестиційних проєктів комерційного характеру.

У деяких європейських країнах, зокрема Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Португалії, Швеції та Швейцарії, доступ місцевих органів влади до ринку позичкового капіталу вільний і держава в цій сфері не встановлює практично

жодних обмежень. Проте у більшості країн світу емісія облигацій муніципальних запозичень є предметом досить жорсткого державного регулювання та контролю з боку уряду. Так, в Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Ірландії, Норвегії та Іспанії випуск і розміщення облигацій муніципальних запозичень можливі лише з дозволу центрального уряду. У законодавстві більшості країн міститься вимога спрямовувати запозичені фінансові ресурси виключно на реалізацію інвестиційних проектів.

Наприклад, у США встановленням загальних правил випуску муніципальних облигацій та їх продажу, у т. ч. умов розкриття інформації та гарантій інвесторам, займається саморегуляційна організація – Нормативна рада з муніципальних цінних паперів. При цьому можуть нормативно обмежуватися такі параметри муніципальних запозичень (у різних штатах країни):

- співвідношення обсягу запозичень з вартістю оподаткованої нерухомості (оскільки податок на нерухомість є найбільш надійним джерелом надходжень до місцевого бюджету);

- перелік цілей випуску;
- надання дозволу на випуск облигацій лише шляхом місцевого референдуму;
- максимальний термін обігу облигацій;
- максимальний розмір відсоткової ставки.

У Франції місцеві органи влади можуть випускати облигаційні позики без дозволу центральної влади. Натомість у Бельгії та Іспанії право на емісію облигацій мають лише кілька великих адміністративно-територіальних одиниць. Попередній дозвіл для емісії вимагається у Великобританії, Данії та Нідерландах. У Польщі, Угорщині, Чеській Республіці встановлюються обмеження на обсяги емісії муніципальних цінних паперів.

**Законодавче регулювання запозичень має значний вплив на фінансову стабільність місцевих бюджетів, адже збільшення фінансового дефіциту є обґрунтованим лише якщо він може бути профінансований власними зусиллями місцевих органів влади.** У 90-х роках ХХ ст. нерегульовані місцеві запозичення швидко зростали у таких країнах, як Угорщина, Російська Федерація та Індія, що призвело до фінансового стресу. Місцеві органи влади в цих країнах позичали кошти для фінансування операційних дефіцитів, що призвело до неможливості виконувати боргові зобов'язання. Так, наприклад, під час піку світової економічної кризи 70% нових муніципальних запозичень в Індії використовувалися на обслуговування існуючого боргу.

## Українська практика

**Міста України почали здійснювати місцеві запозичення ще до затвердження відповідних законодавчих положень, які в деяких випадках унормовували вже існуючі правовідносини.** Така практика не сприяла формуванню сталих тенденцій у розвитку вітчизняного ринку місцевих запозичень, за роками певного поживлення спостерігались періоди, коли міста взагалі не здійснювали запозичень.

Українські міста накопичили певний досвід випуску муніципальних облигацій, перші з яких було здійснено у 1995 році у Києві, Дніпропетровську, Харкові та Донецьку. **До середини 1998 року вже 10 міст випустили облигації місцевих позик на суму майже 200 млн. грн.** Запозичені кошти використовували здебільшого для вирішення проблем комунального господарства, житлового будівництва та розвитку

міської транспортної інфраструктури. Найбільш вдалою вважається емісія облігацій Харківською міською радою, кошти від розміщення яких було вкладено в купівлю міських автобусів, що були передані в оренду, а за рахунок орендної плати здійснювалось погашення облігацій.

Негативно вплинули на подальше поширення облігаційних позик в Україні дефолт міста Одеси у 1998 році за облігаціями, випущеними 1997 року, фінансовий скандал із авалуванням векселів Житомирською обласною владою, а також використання облігаційної позики Автономної Республіки Крим для переказу коштів в офшорні зони. У 1998 році указом Президента України було встановлено, що емісія облігацій внутрішніх місцевих позик підлягає реєстрації у Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР)<sup>10</sup> після погодження її розміру з Міністерством фінансів України. У цей рік була зареєстрована лише одна емісія облігацій Броварською міською радою на суму 0,5 млн. грн. Надалі Міністерство фінансів України протягом чотирьох років не надавало дозволів на випуск облігацій місцевих позик.

Ринок місцевих облігаційних позик поживався лише в 2003 році, коли була зареєстрована емісія облігацій місцевої позики Київської міської державної адміністрації на суму 100 млн. грн. У 2004 році ринок муніципальних облігацій знову інтенсифікувався. У серпні до бюджету Донецька було залучено 20 млн. грн. від випуску 3-річних облігацій. Запорізька міська рада випустила 2-річні облігації муніципальної позики на суму 25 млн. грн.

У 2005 році ДКЦПФР зареєструвала 10 випусків облігацій місцевої позики на загальну суму 345 млн. грн. Емісію здійснили 4 міста: Харків, Донецьк, Запоріжжя та Одеса. Протягом 2006 року на ринку облігаційних позик в черговий раз спостерігався спад: зареєстровано 7 випусків облігацій на 88,5 млн. грн. Емітентами стали 5 міських рад, зокрема таких міст, як Черкаси, Івано-Франківськ, Комсомольськ (Полтавської області), Вінниця та Донецьк.

У 2007 році було емітовано облігацій місцевих позик на суму 156,3 млн. грн., кількість зареєстрованих випусків – 8, хоча кількість міст-емітентів залишилась незмінною – 5 (Львів, Вінниця, Луцьк, Луганськ і Бердянськ (Запорізької області)). Протягом 2008 року зареєстровано 11 випусків облігацій внутрішньої позики на суму 244 млн. грн. Емітентами стали 8 міст: Донецьк, Запоріжжя, Луганськ, Луцьк, Северодонецьк (Луганської області), Краматорськ (Донецької області), Вінниця, Бориспіль (Київської області).

**Фінансово-економічна криза, що розгорнулась в Україні у другому півріччі 2008 року, суттєво позначилась на активності українських міст у застосуванні механізму облігаційних позик.** Так, не вдалось реалізувати плани щодо розміщення облігацій внутрішніх позик міським радам Миколаєва, Києва, Одеси та Харкова.

У 2009 році ДКЦПФР зареєструвала 3 випуски облігацій внутрішніх місцевих позик Львівською, Луцькою та Донецькою міськими радами. Сума залучених коштів становила 272,3 млн. грн., крім того суттєво зросли відсоткові ставки за розміщеними облігаціями. Також не вдалось здійснити заплановані облігаційні позики міським радам Кам'янця-Подільського (10 млн. грн.), Сум (50 млн. грн.), Дніпропетровська (50 млн. грн.).

У 2010 році не було зареєстровано жодної місцевої облігаційної позики. У 2011 році облігаційні позики здійснили Харківська міська рада на суму 99,5 млн. грн. та

---

<sup>10</sup> ДКЦПФР – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (з 23.11.2011 року НКЦПФР – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку).

Запорізька міська рада — 25 млн. грн. Відсоткові ставки за розміщеними облигаціями суттєво знизились порівняно із 2009 роком.

**Термін обігу облигацій, випущених у 2003–2011 роках, коливався від 1 до 5 років** (однорічні облигації були випущені лише одного разу — у 2006 році Вінницькою міською радою). **Спостерігається певна кореляція між терміном випуску облигацій і відсотковою ставкою: чим довший термін обігу, тим нижча ставка.** Особливо помітним цей зв'язок був у 2003 та 2005 — 2007 роках. У 2009 році в умовах фінансово-економічної кризи ставка доходності значно зросла порівняно з попередніми роками. У 2011 році вона знову знизилась, що дає підстави зробити висновок, що органам місцевого самоврядування буде надалі вигідніше розміщувати облигації місцевої позики на довший термін.

Аналіз здійснених у 2003 — 2011 роках емісій облигацій внутрішньої місцевої позики показує, що залучені кошти спрямовувались на такі цілі:

- придбання обладнання для збору твердих побутових відходів (Луганськ);
- реконструкція котелень, теплових мереж, мереж гарячого водопостачання, вузлів обліку тепла, заходи з енергозбереження (Краматорськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Северодонецьк, Харків);
- реконструкція житлового фонду (Бердянськ, Луцьк, Харків);
- будівництво житлових будинків (Донецьк, Луганськ);
- будівництво об'єктів комунального і соціально-культурного призначення, будівництво медичних закладів (Донецьк, Запоріжжя, Луцьк);
- реконструкція зелених насаджень парків, скверів (Луганськ);
- реконструкція зовнішнього освітлення (Бердянськ, Луганськ, Львів);
- розвиток міського громадського транспорту (Краматорськ);
- реконструкція доріг та асфальтового покриття прибудинкових територій (Бердянськ, Бориспіль, Вінниця, Донецьк, Луганськ, Луцьк, Львів, Харків);
- реконструкція закладів освіти (Луцьк);
- внески у статутні фонди комунальних підприємств (придбання обладнання) (Харків);
- будівництво стадіону для проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року (Львів); будівництво та реконструкція об'єктів комунального і соціально-культурного призначення та розвитку транспортної інфраструктури в зв'язку з підготовкою до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року (Донецьк, Харків).

Після затвердження у 2007 році ДКЦПФР нової редакції Положення про порядок випуску облигацій внутрішніх місцевих позик емісія муніципальних облигацій здійснюється шляхом публічного (відкритого) розміщення. Переважна більшість випущених облигацій були іменними; виплата відсоткового доходу здійснювалась, як правило, щоквартально; за наявності забезпечення облигації є звичайними, тобто забезпечуються всім належним емітенту майном; джерелами погашення облигацій є доходи від відчуження комунального майна та земельних ділянок несільськогосподарського призначення, а також кошти, що передаються із загального фонду міського бюджету до бюджету розвитку.

**При емісії облигацій у 2007–2011 роках усі емітенти уклали договори з андеррайтерами та переважна більшість — із платіжними агентами, якими виступали комерційні банки та місцеве відділення Державного казначейства України** (випуск облигацій Северодонецькою міською радою у 2008 році). Це, у свою чергу, призвело до збільшення накладних витрат, пов'язаних із розміщенням і обігом облигацій. Лише в

декількох містах (Львів у 2009 році, Харків у 2011 році) функції платіжних агентів виконували міські фінансові органи.

Облігації зовнішньої місцевої позики в Україні випускала лише Київська міська рада у 2003, 2004, 2005, 2007 та 2011 роках. Суми запозичень та річні відсоткові ставки становили, відповідно 150 млн. доларів США під 8,75% (на термін 5 років), 200,0 млн. доларів США під 8,625% (7 років), 250,0 млн. доларів США під 8,0% (10 років), 250 млн. дол. США під 8,25% річних (5 років), 300 млн. доларів США під 9,375% (5 років). Останній випуск здійснено для рефінансування зовнішньої позики 2004 року. Київська міська рада здійснювала ці зовнішні запозичення за схемою опосередкованої емісії. Фактично іноземні банки, які виступали лід-менеджерами, випустили і розмістили так звані сертифікати участі у кредиті, а емітент одержав позику від розміщення цих цінних паперів. Проте подібні опосередковані схеми емісії облігацій на зовнішньому ринку призводять до подорожчання випуску і появи додаткових складнощів на шляху емітента на світовий ринок капіталу.

Таким чином, на підставі усього викладеного вище можна зробити висновок, що **для ширшого застосування облігаційних позик як механізму фінансування місцевого економічного розвитку в Україні існує ціла низка перешкод**, зокрема:

- низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування самостійно організувати випуск облігацій і відповідно підвищення вартості такої організації через користування послугами професійних посередників;
- обмеженість джерел доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів, за рахунок яких погашають основну суму місцевого боргу, що зменшує можливості здійснювати запозичення;
- непрогнозованість, нестабільність та швидка вичерпність доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів від продажу комунального майна і земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- використання залучених коштів на фінансування переважно проектів, ефект від реалізації яких прямо не приводить до збільшення доходів місцевих бюджетів у майбутньому;
- непослідовність органів державної влади у запровадженні обмежень на право здійснення запозичень та їхні розміри.

Ці проблеми потребують розв'язання для розширення можливостей міст застосувати механізм облігаційних позик для фінансування місцевого економічного розвитку.

**Право на здійснення місцевих запозичень.** Бюджетний кодекс України закріплює за міськими радами право на здійснення місцевих запозичень з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів територіальних громад міст (ст. 16 та ст. 74).

Так само Бюджетний кодекс України визначає, що місцеві запозичення можуть бути внутрішніми та зовнішніми. Внутрішні місцеві запозичення та зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій мають право здійснювати всі міські ради. Зовнішні місцеві запозичення в інших формах можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тис. жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень (ст. 16).

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКОНИ УКРАЇНИ</b>			
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Здійснення місцевих запозичень, управління місцевим боргом (ст. 16 та ст. 74), зарахування місцевих запозичень до бюджету розвитку (ст. 71).
Цивільний кодекс України	16.01.2003	435-IV	Загальні положення про цінні папери (гл. 4), позику та кредит (гл. 71).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	280/96-ВР	Повноваження міських рад приймати рішення про здійснення місцевих запозичень (ст. 26 та ст. 70).
Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок"	23.02.2006	3480-IV	Поняття облигацій та загальні засади їх обігу (ст. 7), загальні засади випуску облигацій місцевих позик (ст. 9), емісія цінних паперів (ст. ст. 28 – 38).
Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні"	30.10.1996	448/96-ВР	Правові засади здійснення державного регулювання ринку цінних паперів та державного контролю за випуском і обігом цінних паперів.
Закон України "Про депозитарну систему України"	06.07.2012	5178-VI	Правові засади функціонування депозитарної системи України, порядок реєстрації та підтвердження прав на емісійні цінні папери, а також порядок проведення розрахунків за правочинами щодо них.
<b>ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень"	16.02.2011	110	Механізм здійснення запозичень до бюджету АР Крим та міських бюджетів.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Національно рейтингової шкали"	26.04.2007	665	Затвердження Національної рейтингової шкали.
Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про затвердження Положення про порядок випуску облигацій внутрішніх місцевих позик"	01.10.2003	414	Порядок здійснення емісії, обігу облигацій внутрішніх місцевих позик, реєстрації випуску облигацій, звіту про результати розміщення облигацій та скасування реєстрації випуску облигацій.

**Процедура погодження запозичень.** Рішення про здійснення місцевих запозичень приймається на пленарному засіданні міської ради (п. 26 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Обов'язковою передумовою прийняття такого рішення є затвердження міського бюджету на поточний рік (ст.16 та ст. 79 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 року № 110 (далі – Порядок здійснення місцевих запозичень), обсяг та умови здійснення запозичення та проект рішення

міської ради попередньо погоджуються Міністерством фінансів України. Міністерство фінансів протягом 20 робочих днів розглядає надані міською радою документи, проводить перевірку поданих розрахунків та за результатами цих дій приймає рішення про погодження обсягу й умов здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов'язань) або вмотивовану відмову, які доводяться до відома міської ради. Погодження Міністерством фінансів обсягу та умов здійснення запозичення не є гарантією виконання міською радою зобов'язань за запозиченням або підтвердженням платоспроможності (п. 7 та п. 8 Порядку здійснення місцевих запозичень).

Рішення міської ради про здійснення запозичення повинно містити відомості щодо: мети запозичення; форми здійснення запозичення; істотних умов запозичення (виду, розміру, валюти, строку, відсотків за користування запозиченням та строків їх сплати, розміру основної суми боргу). Міська рада надсилає Міністерству фінансів України копію рішення про запозичення в десятиденний строк після його прийняття. У разі невідповідності прийнятого міською радою рішення про запозичення умовам запозичення, які були погоджені Міністерством фінансів, останнє має право звернутися до суду з позовом про визнання його недійсним (п. п. 4, 9 та 10 Порядку здійснення місцевих запозичень).

Як встановлює Бюджетний кодекс України, право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, належить територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу, який діє за дорученням міської ради (ст. 16).

Усі договори про місцеві запозичення, а також зміни їхніх істотних умов реєструються Міністерством фінансів України у Реєстрі місцевих запозичень та місцевих гарантій (ст. 74 Бюджетного кодексу України). Відповідно до Цивільного кодексу України, договір, який підлягає державній реєстрації відповідно до чинного законодавства, вважається укладеним саме з моменту такої реєстрації (ст. 640).

**Випуск облігацій місцевих позик.** Загальні положення щодо випуску облігацій містяться в Законі України "Про цінні папери та фондовий ринок", відповідно до якого облігації можуть існувати виключно в бездокументарній формі (ст. 7). Підтвердженням прав на цінні папери, прав за цінними паперами в бездокументарній формі, а також обмежень прав на такі цінні папери у певний момент часу є обліковий запис на рахунку в цінних паперах депонента (власника цінних паперів, співвласників цінних паперів, нотаріуса, на депозит якого внесено цінні папери, а також депозитарної установи) в депозитарній установі (ст. 8 Закону України "Про депозитарну систему України"). Міська рада може розміщувати облігації трьох видів: відсоткові, цільові та дисконтні; а також як іменні облігації, так і облігації на пред'явника (ст. 7 Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок").

Облігації можна розміщувати з фіксованим строком погашення, єдиним для всього випуску. Дострокове погашення облігацій за вимогою їх власників дозволяється у разі, коли така можливість передбачена умовами розміщення облігацій. Погашення відсоткових та дисконтних облігацій здійснюється виключно грошима. Погашення цільових облігацій здійснюється шляхом передачі товарів та/або надання послуг, а також сплати коштів власнику таких облігацій у випадках та порядку, передбачених проспектом емісії облігацій (ст. 7 Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок").

Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затверджене рішенням ДКЦПФР від 01.10.2003 року № 414 (нова редакція затверджена

рішенням ДКЦПФР від 11.12.2007 року № 2285) (далі – Положення про порядок випуску облигацій внутрішніх місцевих позик), містить низку спеціальних норм, зокрема визначає послідовність дій емітента та порядок реєстрації випуску облигацій місцевих позик НКЦПФР.

**Алгоритм дій.** Миська рада може здійснювати публічне (відкрите) або приватне (закрите) розміщення облигацій (див. **Таблицю 1**).

**Таблиця 1.** Особливості публічного (відкритого) та приватного (закритого) розміщення облигацій місцевих позик

Тип розміщення облигацій	Зміст	Строк розміщення
<b>Публічне (відкрите)</b>	Відчуження облигацій на підставі опублікування в засобах масової інформації або оголошення будь-яким іншим способом повідомлення про продаж цінних паперів, зверненого до заздалегідь не визначеної кількості осіб (здійснюється миською радою самостійно або через андеррайтерів, що уклали з миською радою договір про андеррайтинг).	Не може перевищувати одного року з дати початку розміщення, але в межах бюджетного періоду. Якщо облигації випускаються різними серіями, строк розміщення окремої серії облигацій не може перевищувати одного року з дати початку розміщення облигацій цієї серії, але в межах бюджетного періоду.
<b>Приватне (закрите)</b>	Безпосередня пропозиція облигацій колу осіб, визначених у рішенні миської ради про випуск облигацій (кількість осіб не повинна перевищувати 100).	Не може перевищувати двох місяців з дати початку розміщення, але в межах бюджетного періоду. Якщо облигації, передбачені до розміщення, випускаються різними серіями, строк розміщення окремої серії облигацій не може перевищувати двох місяців з дати початку розміщення облигацій цієї серії, але в межах бюджетного періоду.

Законодавством передбачено два окремих алгоритми дій емітента залежно від типу розміщення облигацій.

У разі **публічного (відкритого) розміщення** облигацій та їх погашення емітент діє за таким алгоритмом:

- 1) затвердження миського бюджету з можливим дефіцитом у частині бюджету розвитку на відповідний рік;
- 2) погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов випуску облигацій;
- 3) прийняття миською радою рішення про здійснення запозичень у формі розміщення (випуску) облигацій;
- 4) подання до НКЦПФР заяви і всіх необхідних документів для реєстрації випуску облигацій та проспекту їх емісії;
- 5) реєстрація НКЦПФР випуску облигацій та проспекту їх емісії, видача тимчасового свідоцтва про реєстрацію випуску облигацій;
- 6) прийняття, у разі потреби, рішення миської ради (її виконавчим органом) про залучення андеррайтерів до розміщення облигацій (крім випадків наявності відповідних попередньо укладених договорів);
- 7) присвоєння облигаціям міжнародного ідентифікаційного номера;
- 8) укладення з депозитарієм договору про обслуговування емісії облигацій;



9) оформлення та депонування тимчасового глобального сертифіката;

10) розкриття інформації, що міститься в зареєстрованому проспекті емісії облігацій;

11) відкрите (публічне) розміщення облігацій, що здійснюється в строк, який зазначений в рішенні про здійснення запозичень у формі розміщення (випуску) облігацій та/або проспекті їх емісії;

12) затвердження результатів відкритого (публічного) розміщення облігацій органом емітента, уповноваженим приймати таке рішення;

13) подання звіту про результати відкритого (публічного) розміщення облігацій;

14) реєстрація НКЦПФР звіту про результати відкритого (публічного) розміщення облігацій;

15) отримання свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій;

16) розкриття інформації, що міститься у зареєстрованому звіті про результати відкритого (публічного) розміщення облігацій, шляхом опублікування звіту в тому самому офіційному друкованому виданні НКЦПФР, у якому був опублікований проспект емісії цих облігацій, не пізніше 15 робочих днів з дати реєстрації звіту про результати розміщення облігацій (серії облігацій);

17) надання емітентом до депозитарію, з яким укладено договір про обслуговування емісії облігацій і в якому депонований тимчасовий глобальний сертифікат, копії свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій (на підставі свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій оформляється глобальний сертифікат на кількість облігацій з урахуванням результатів їх розміщення);

18) погашення облігацій, що здійснюється у строк, зазначений в рішенні про здійснення запозичень у формі розміщення (випуску) облігацій та/або проспекті емісії облігацій;

19) подання до НКЦПФР звіту (звітів) про погашення облігацій.

Відповідно до Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", усі види боргових та іпотечних емісійних цінних паперів, які не розподіляються між засновниками або серед заздалегідь визначеного кола осіб і можуть розповсюджуватися шляхом публічного розміщення, купуватися та продаватися на фондовій біржі, потребують визначення рейтингової оцінки (ст. 4-1). Таким чином, рейтингова оцінка є обов'язковою в разі публічного (відкритого) розміщення облігацій місцевих позик. При визначенні обов'язкової за законом рейтингової оцінки уповноважене рейтингове агентство зобов'язане використовувати Національну рейтингову шкалу, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2007 року № 665.

У разі **приватного (закритого) розміщення** облігацій та їх погашення алгоритм дій такий самий, як при публічному (відкритому) розміщенні, окрім п. п. 10 та 17, здійснення яких не вимагається. Водночас, після оформлення та депонування тимчасового глобального сертифіката при закритому (приватному) розміщенні облігацій внутрішньої місцевої позики міська рада має надати копії зареєстрованого проспекту емісії особам, які є учасниками такого розміщення згідно з відповідним рішенням міської ради.

**Обслуговування та погашення місцевого боргу.** Згідно з Бюджетним кодексом України, загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами

(позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200% (для міста Києва – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні (ст. 18). Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету і не можуть перевищувати 10% видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу (ст. 74).

Погашення місцевого боргу здійснюється за рахунок бюджету розвитку міського бюджету (ст. 71). Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, міська рада має внести відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет (ст. 16). Крім того, міським радам забороняється здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років, якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування з вини позичальника порушується графік погашення (ст. 74).

З метою ефективного управління місцевим боргом міська рада або місцевий фінансовий орган, якому міська рада делегувала відповідні повноваження, має право здійснювати правочини з місцевим боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду. Бюджетний кодекс України також дозволяє місцевим фінансовим органам залучати суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових та інших послуг, необхідних для управління місцевим боргом, за рахунок коштів відповідного бюджету, але в межах бюджетних призначень на обслуговування місцевого боргу (ст. 16).

## Рекомендації щодо використання

1. До прийняття рішення про випуск муніципальних облигацій міській раді потрібно проаналізувати свою платоспроможність, спрогнозувати майбутні надходження місцевого бюджету, за рахунок яких буде обслуговуватись і погашатись місцевий борг, а також оцінити, до яких змін у доходах і видатках місцевого бюджету призведе реалізація запланованих проектів.

2. У рішенні міської ради про випуск муніципальних облигацій слід передбачити конкретну мету, чітко визначити істотні умови запозичення (вид облигацій, номінальна вартість однієї облигації, валюта, строк обігу, розмір основної суми боргу, розмір та порядок виплати відсотків за облигаціями), а також обмежити розмір накладних витрат, пов'язаних із обслуговуванням випуску облигацій (оплата послуг спеціалізованих фінансово-кредитних установ, установ депозитарної системи, кредитних рейтингових агентств, юридичних радників), у відсотках до суми запозичення.

3. У зв'язку з тим, що випуск облигацій місцевої позики у часі прив'язаний до бюджетного періоду (року) та бюджетного процесу, доречно здійснювати їх емісію пріоритетно на початку бюджетного періоду (I-II квартал відповідного року).

4. Підготовка та здійснення облигаційних позик потрібно супроводжувати відповідною маркетинговою кампанією, цілями якої мають бути: дослідження фінансо-

вого ринку як до початку здійснення запозичення, так і після цього на регулярній основі, аргументація переваг інвестування в середовищі потенційних інвесторів, розробка базової схеми випуску позики та основних характеристик облігацій, що мають випускатися.

5. При проведенні маркетингової кампанії міській раді доцільно забезпечити широке інформування територіальної громади про умови та цілі здійснення запозичення, що дасть змогу не тільки акумулювати кошти громадян для фінансування суспільно важливих проектів, а й залучати їх у такий спосіб до активного управління місцевим економічним розвитком.

6. У невеликих містах до процесу емісії облігацій місцевої позики доцільно залучити кваліфікований юридичний супровід, який захищатиме інтереси міської ради у відносинах з іншими суб'єктами (тобто буде готувати та/або погоджувати проекти необхідних документів, надавати письмові та усні консультації з усіх питань випуску облігацій, брати участь у переговорах з банком, депозитарієм та іншими учасниками процесу емісії).

7. Міська рада повинна забезпечити дієвий контроль за надходженням коштів та виконанням умов позики, для чого доцільно окремим рішенням міської ради створити спеціальний робочий орган (комісію), уповноважену здійснювати цей контроль. До повноважень цього робочого органу також доцільно включити аналіз ризиків, пов'язаних з місцевим боргом (1); внесення пропозицій міській раді щодо покращення управління місцевим боргом та реструктуризації боргових зобов'язань (2); розроблення заходів, спрямованих на підвищення інвестиційної привабливості муніципальних облігацій (3).

## Корисні посилання та література

1. Варфоломєєв С. Ринок українських міжнародних облігацій : аналітичний огляд. — К., 2003 (<http://www.pension.kiev.ua/files/MunicipalBonds.pdf>).

2. Кравченко В. Запозичення: боргова яма чи рятівне коло місцевого самоврядування в країнах зарубіжжя? // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / Наук. ред. Пухтинський М. — К.: "Атіка", 2005.

3. Петкова Л. О. Муніципальні інвестиції та кредити. — К., 2006 (<http://users.i.com.ua/~zddm/RUSSIAN/INVBOOK/index.htm>).

4. Телятников В. Окремі питання управління ризиками під час випуску муніципальних облігацій // Ринок цінних паперів України. — 2009. — № 5-6 ([http://www.securities.org.ua/securities\\_journal/review.php?num=44&pub=429](http://www.securities.org.ua/securities_journal/review.php?num=44&pub=429)).

5. Фокша Л. В. Учасники правовідносин у сфері здійснення місцевих запозичень // Держава та регіони. Серія "Право". — 2011. — № 3 ([http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_pravo/2011\\_3/files/LA311\\_12.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2011_3/files/LA311_12.pdf)).

6. Міжнародні рейтингові агентства, які мають право визначати обов'язкові за законом рейтингові оцінки емітентів та цінних паперів. Уповноважені рейтингові агентства, включені до Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств / НКЦПФР (<http://www.nssmc.gov.ua/fund/rateagencies>).

7. Реєстр ліцензованих учасників фондового ринку / НКЦПФР (<http://www.nssmc.gov.ua/fund/registers/depo>).

# КРЕДИТИ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

## Глосарій

**Міжнародні фінансові організації** — створені кількома державами організації — суб'єкти міжнародного публічного права, які надають фінансові ресурси державам-членам міжнародної фінансової організації на умовах, визначених їх установчими документами, і членом яких є Україна<sup>1</sup>.

**Бенефіціар** — юридична особа, що отримує позику в рамках інвестиційного проекту та забезпечує його реалізацію або разом із іншими бенефіціарами забезпечує реалізацію його окремих частин згідно з договором України з міжнародними фінансовими організаціями, договором між міжнародними фінансовими організаціями і бенефіціаром, договором між Міністерством фінансів України і бенефіціаром та/або відповідальним виконавцем<sup>2</sup>.

**Відповідальний виконавець** — орган виконавчої влади, інша бюджетна установа чи ПАТ "Державний експортно-імпорتنний банк України", що визначені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України для підготовки разом із бенефіціаром інвестиційного проекту, здійснення нагляду і контролю за реалізацією бенефіціаром такого проекту або безпосередньої реалізації проекту, в рамках якого отримана позика<sup>3</sup>.

**Ініціатор проекту** — будь-який орган державної влади, орган місцевого самоврядування, а також установа чи організація, утворені в установленому порядку зазначеним органом, чи суб'єкт господарювання державного або комунального сектору економіки, що розробляє проектну пропозицію<sup>4</sup>.

**Інвестиційний проект** — проект, реалізація якого передбачається на умовах фінансової самоокупності та у рамках якого погашення і обслуговування позики здійснюється за рахунок коштів бенефіціара, або проект розвитку інституціональної спроможності органу виконавчої влади, установи чи організації, у рамках якого погашення та обслуговування позики здійснюється за рахунок коштів державного бюджету<sup>5</sup>.

**Гарантійне зобов'язання** — зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання — резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію<sup>6</sup>.

**Пільговий період кредиту** — період від дати підписання угоди про кредит або випуску фінансового інструменту до першого платежу кредитором<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Порядок підтвердження належності товарів до інвестиційних проектів міжнародних фінансових організацій, для реалізації яких при ввезенні (пересиланні) товарів на митну територію України може видаватися податковий вексель із строком погашення до кінця поточного бюджетного року, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 02.06.2004 № 367.

<sup>2</sup> Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Бюджетний кодекс України (ст. 2).

<sup>7</sup> Офіційний веб-сайт Світового банку: <http://search.worldbank.org/data?qterm=grace%20period&language=EN>.

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

Кредити, які надають міжнародні фінансові організації для фінансування місцевого економічного розвитку, виділяються, як правило, у межах затверджених кредитних ліній або програм. Надання кредитів відбувається двома шляхами: безпосередньо позичальникам або опосередковано через надання кредитів місцевим комерційним банкам у цільових країнах для здійснення ними подальшого кредитування (англ. "on-lending programs").

Кредити міжнародних фінансових організацій, порівняно з іншими механізмами боргового фінансування місцевого економічного розвитку, мають низку переваг:

- тривалий термін кредитів, який часто прив'язується до тривалості використання активів, що створюються за рахунок кредитних ресурсів;
- наявність пільгового періоду, що дозволяє відкласти боргове навантаження на місцевий бюджет в майбутнє;
- процентні ставки зазвичай нижчі від кредитів комерційних банків;
- застосування фіксованих процентних ставок або прив'язка процентної ставки до ставки за запозиченнями центрального уряду;
- на додаток до кредиту, програми розвитку часто передбачають різноманітні стимули у формі грантів або технічної допомоги за умови відповідності позичальника певним вимогам.

Серед **обмежень та недоліків** кредитів міжнародних фінансових організацій для фінансування потреб місцевого економічного розвитку варто відзначити такі:

- умови кредитів є більш жорсткими порівняно з кредитами "звичайних" банківських установ (проект повинен генерувати значний внесок у довгостроковий сталий розвиток відповідної території);
- підготовча стадія проектів часто складна і може тривати багато років перед прийняттям рішення про надання кредиту;
- часто кредит надається на умовах співфінансування проекту за рахунок коштів позичальника або залучення інших кредиторів чи спонсорів;
- у деяких випадках отримання кредиту потребує додаткових витрат на страхування проекту, його експертизу тощо;
- нижчі процентні ставки пов'язані з ризиком витіснення місцевого кредитного ринку та перешкоджання його розвитку.

Одними з найбільших міжнародних фінансових організацій, які кредитують проекти у сфері місцевого економічного розвитку, є інституції групи Світового банку, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Європейський інвестиційний банк (ЄІБ).

**Світовий банк** (англ. The World Bank) — багатостороння кредитна установа, що об'єднує п'ять інституцій, діяльність яких спрямована на підвищення рівня життя у країнах, що розвиваються, за рахунок фінансової допомоги розвинених країн.

Інституції Світового банку включають:

1. **Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР)** (англ. The International Bank for Reconstruction and Development) (заснований у 1945 році) — надає допомогу країнам із середнім рівнем доходу.

2. **Міжнародна асоціація розвитку (МАР)** (англ. The International Development Association) (заснована в 1960 році) — надає пільгові кредити, безвідсоткові позики,

технічну допомогу та консультації з питань політики найбільшим країнам, що розвиваються.

3. **Міжнародна фінансова корпорація (МФК)** (англ. The International Financial Corporation) (заснована в 1956 році) — сприяє економічному зростанню в країнах, що розвиваються, шляхом фінансування інвестицій у приватний сектор.

4. **Багатостороннє агентство з питань гарантування інвестицій (БАГІ)** (англ. The Multilateral Investment Guarantee Agency) (засноване в 1988 році) — заохочує іноземні інвестиції шляхом надання гарантій іноземним інвесторам на покриття збитків, спричинених некомерційними ризиками у країнах, що розвиваються, таким чином створюючи сприятливі можливості для інвестування.

5. **Міжнародний центр з врегулювання інвестиційних спорів (МЦВІС)** (англ. The International Centre for Settlement of Investment Disputes) (заснований у 1966 році) — сприяє збільшенню потоків міжнародних інвестицій шляхом забезпечення юридичної підтримки врегулювання спорів між урядами та іноземними інвесторами, підтримки наукових досліджень, розповсюдження інформації про законодавство щодо інвестування.

Кредити Світового банку на фінансування проектів у сфері місцевого економічного розвитку для таких країн, як Україна, доступні в рамках програм МБРР та МФК.

**Міжнародний банк реконструкції та розвитку** надає кредити на строк до 15-20 років, з яких пільговий період — 3-5 років (у деяких випадках 10 років). Відсоткові ставки за кредитами значно нижчі, ніж за кредитами комерційних банків. Базою для їх встановлення є, як правило, ставка LIBOR<sup>8</sup>.

МБРР здебільшого надає два види позик:

- 1) **інвестиційні позики для придбання товарів, робіт і послуг** з метою підтримки проектів економічного і соціального розвитку у різних сферах і секторах ;
- 2) **системні позики** для підтримки політики та інституційних реформ.

У 2011 році Світовий банк через кредитні програми МБРР надав своїм країнам-членам позики у сумі 11,2 млрд. дол. США для фінансування 99 проектів.

**Міжнародна фінансова корпорація** функціонує на комерційній основі. Вона інвестує кошти виключно в прибуткові проекти як компаній, що тільки виходять на ринок, так і тих, що планують збільшити свою частку на ринку. Корпорація також надає кредити комерційним банкам, лізинговим компаніям та іншим фінансовим установам для подальшого кредитування ними позичальників у відповідній країні. Кредитні лінії часто спрямовані на розвиток малого та середнього підприємництва або специфічних секторів економіки.

МФК надає кредити за фіксованими і плаваючими процентними ставками. Більшість кредитів корпорація надає у провідних валютах світу, в окремих випадках — у національній валюті позичальника. Термін кредитів зазвичай коливається від 7 до 12 років. Пільговий період і графік погашення кредиту визначаються в кожному окремому випадку відповідно до потреб позичальника у грошових потоках. При потребі МФК може надавати кредити на довший термін із тривалим пільговим періодом, деякі кредити надаються на термін до 20 років. У 2011 році МФК у країнах своєї присутності надала нові кредити на суму майже 5 млрд. доларів США.

<sup>8</sup> LIBOR (англ. London Interbank Offered Rate) — середньозважена процентна ставка за міжбанківськими кредитами, що надаються банками на різний термін (від доби до року) у різній валюті на лондонському міжбанківському ринку.

Для забезпечення участі інших інвесторів у реалізації пріоритетних для корпорації проектів, сума кредиту від МФК часто обмежується 25% загальних витрат для компаній-початківців, або, у виняткових випадках, 35% у невеликих проектах. Для проектів, що передбачають збільшення частки на ринку, участь МФК у кредитуванні може сягати 50% проектних витрат. Зазвичай суми кредитів, наданих корпораціє, коливаються в межах від 1 до 100 млн. доларів США.

**Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР)** (англ. The European Bank for Reconstruction and Development) (заснований у 1991 році) є одним з найбільших інвесторів, що працюють у країнах Центральної та Східної Європи, а також країнах-членах СНД. Він асигнував понад 20 млрд. євро у більш ніж 800 великих проектів. Невеликі проекти практично завжди кредитуються опосередковано через залучення фінансових посередників. Надаючи підтримку комерційним банкам у країнах-реципієнтах, ЄБРР допоміг профінансувати порядку 200 000 невеликих проектів. ЄБРР пропонує широкий діапазон кредитних інструментів. Головними видами прямого фінансування банку є кредити, участь в акціонерному капіталі і гарантії.

Як правило, банк фінансує до 35% загальної вартості проекту, якщо він реалізується з "нуля", або 35% у випадку довгострокової капіталізації проектною компанією. ЄБРР вимагає від спонсорів вкладення великих внесків у статутний капітал в обсязі, що дорівнює інвестиціям банку або вище. Від спонсорів, інших організацій, що здійснюють співфінансування, ЄБРР вимагає також залучення додаткового фінансування з інших джерел.

Основними характеристиками кредитів ЄБРР є: мінімальна сума 5 млн. євро (хоча для деяких країн може бути й меншою) (1); фіксована або плаваюча процентна ставка (з верхньою межею і фіксованим максимумом і мінімумом) (2); надання в провідних іноземних валютах або деяких національних валютах (3); терміни погашення від 1 до 15 років (4); можливість надання пільгового періоду (5).

Отримання кредиту передбачає також сплату на користь ЄБРР різноманітних комісійних зборів (за експертизу проекту, разова комісія за надання кредиту, розробку схеми угоди, дострокове погашення або анулювання угоди тощо). Банк також вимагає від компаній, що реалізують проекти, страхування ризиків.

Активне кредитування місцевого економічного розвитку також здійснює **Європейський інвестиційний банк (ЄІБ)** (англ. The European Investment Bank) (заснований у 1958 році) — фінансова інституція Європейського Союзу. ЄІБ є банком довгострокового кредитування та здійснює свою діяльність у 27 країнах-членах ЄС і більш ніж 150 країнах за його межами. Один з головних пріоритетів банку — захист і покращення довкілля та пом'якшення змін клімату. Діяльність ЄІБ за межами ЄС спрямована на підтримку зовнішньої політики співдружності щодо співробітництва з іншими країнами у сприянні енергетичній безпеці та регіональній інтеграції, а також стимулюванні розвитку приватного сектору.

За межами співдружності ЄІБ надає кредити країнам-партнерам, а також приватним компаніям, при цьому його кредитна діяльність ґрунтується на ряді міжнародних угод ЄС. Як неприбуткова інституція, банк надає позичальникам кредити на пільгових умовах.

Фінансові механізми ЄІБ включають:

1) **індивідуальні позики** — це позики, які надають для конкретних проектів як у публічному, так і приватному секторі;

2) **глобальні позики** — це кредитні лінії, які надають фінансовим посередникам для здійснення ними кредитування місцевих органів влади або малих та середніх підприємств для нових інвестиційних проектів до 25 млн. євро (діяльність здійснюється через Європейський інвестиційний фонд<sup>9</sup>);

3) **структуровані кредитні лінії** — забезпечують великі позики та гарантії на підтримку проектів з високим ступенем ризику, зокрема масштабні інфраструктурні програми.

## Міжнародний досвід

Практика залучення кредитів міжнародних фінансових організацій для фінансування проектів у сфері місцевого економічного розвитку в розвинених країнах не набула особливого поширення, оскільки **більшість таких організацій створена для полегшення доступу до кредитних ресурсів країнам, що розвиваються**. Проте досить жорсткі умови одержання кредитів переважної більшості міжнародних фінансових організацій фактично роблять їх важкодоступними для слаборозвинених країн. З огляду на це, основними позичальниками таких організацій виступають уряди та міста країн, що розвиваються, із середнім рівнем ВВП на особу. Серед розвинутих країн-позичальників міжнародних фінансових організацій виняток становлять нові країни-члени ЄС, що під час підготовки до вступу та після нього поряд із ресурсами ЄС залучали кредити міжнародних фінансових організацій на реалізацію інфраструктурних проектів, зокрема і в сфері місцевого економічного розвитку.

У країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою міжнародні фінансові організації приділяють особливу увагу низці стратегічних ініціатив, спрямованих на модернізацію та розвиток інфраструктури, а також вирішення проблем енергетичної безпеки, соціального розвитку та публічних послуг. У сфері фінансування ініціатив з місцевого економічного розвитку **міжнародні фінансові організації надають позикові ресурси для підтримки найважливіших інфраструктурних проектів**, зокрема зосереджують свої зусилля на стимулюванні розвитку публічно-приватного партнерства. Як правило, міжнародні фінансові організації спрямовують кредитні кошти в такі сфери, як водопостачання, водоканалізаційне господарство, утилізація твердих побутових відходів, централізоване тепlopостачання і міський громадський транспорт. Кредитно-інвестиційна діяльність таких організацій є одним із ключових факторів, що сприяли інтенсифікації місцевого економічного розвитку у багатьох країнах, зокрема країнах Центральної та Східної Європи, Близького Сходу та Латинської Америки, оскільки розвиток міської інфраструктури створює умови для подальшого розвитку приватного інвестування і прискорення розвитку відповідного міста-позичальника кредитів міжнародних фінансових організацій.

У країнах Центральної та Східної Європи кредитні програми міжнародних фінансових організацій, спрямовані на фінансування ініціатив з місцевого економічного розвитку, як правило, реалізуються у співпраці з урядовими структурами та супроводжуються грантовою підтримкою. Так, у **Чорногорії** МБРР надає такі кредити в рамках запровадженої 2008 року спільно з Міністерством фінансів цієї країни Програми підвищення якості муніципальних послуг. Це програма опосередковано-го кредитування на суму 18,9 млн. дол. США. Її цілями є забезпечення прозорості,

<sup>9</sup> Європейський інвестиційний фонд (англ. The European Investment Fund) є дочірньою структурою Європейського інвестиційного банку.



фінансової сталості і якісне надання муніципальних послуг, таких як водопостачання, водовідведення, утилізація твердих побутових відходів, підтримка проектів з енергоефективності, розвитку міського транспорту тощо. Надання кредитів супроводжується наданням грантів муніципалітетам для покращення менеджменту у сфері надання муніципальних послуг. Розмір гранту може сягати до 20% суми кредиту. При цьому комерційні банки, що здійснюють кредитування муніципалітетів за рахунок ресурсів МБРР, проводять оцінку платоспроможності потенційних позичальників та несуть усі ризики, пов'язані з невиконанням кредитних зобов'язань.

У **Туреччині** МБРР надав у 2009 році значний за обсягами кредит муніципалітету міста Стамбул – 322,15 млн. доларів США на фінансування проекту розвитку муніципальної інфраструктури Стамбула. Цілями проекту є вирішення проблем у сфері утилізації твердих побутових відходів, підвищення стійкості міста до землетрусів шляхом модернізації основних об'єктів інфраструктури і посилення спроможності муніципальних структур діяти в умовах надзвичайних ситуацій. Кредит надається МБРР прямо міській владі Стамбулу під гарантії Міністерства фінансів Туреччини двадцятьма рівними траншами. Термін кредиту становить 15 років, з яких 5 років – пільговий період. Однак, відповідно до Протоколу про надання гарантії, підписаному муніципалітетом Стамбулу і Міністерством фінансів, муніципалітет зобов'язаний протягом пільгового періоду перераховувати частку від певних поточних доходів міського бюджету на спеціально відкритий рахунок, щоб забезпечити свою платоспроможність протягом періоду погашення кредиту.

В **Російській Федерації** МБРР у рамках програми "Фінансування енергоефективності в житловому секторі" надав позику десяти російським регіонам у розмірі 60 млн. дол. США. Позика надана під 10% річних терміном на 10 років з пільговим періодом 3 роки.

При наданні кредиту перевага надавалась комунальним підприємствам з найбільшою собівартістю теплової енергії та найбільшими дотаціями з місцевих бюджетів. При цьому їх технічний стан не повинен потребувати заміни устаткування, вартість якого перевищує суму кредиту. Передбачається, що за рахунок реалізації маловитратних заходів у рамках позики за 10 років буде зекономлено близько 5,2 млн. тонн умовного палива, а невикористані витрати тепла та палива скоротяться на 15-20%.

ЄІБ у країнах Центральної та Східної Європи здебільшого здійснює опосередковане кредитування різноманітних проектів у сфері місцевого економічного розвитку. Найбільш активно ЄІБ діє в **Угорщині, Болгарії, Румунії, Чеській Республіці** та інших нових країнах-членах ЄС. У питаннях вибору проектів та позичальників банк покладається на місцеві фінансові установи, з якими укладає відповідні договори про відкриття кредитних ліній. ЄІБ співпрацює з найбільшими банками цих країн, які, як правило, є дочірніми структурами міжнародних фінансових груп, а також займають найбільшу частку на ринку кредитування муніципалітетів у відповідних країнах.

### Українська практика

**В Україні кредитні ресурси, надані міжнародними фінансовими організаціями, стали реальним джерелом фінансування місцевого економічного розвитку.** Найактивнішими кредиторами у цій сфері виступають інституції групи Світового банку, ЄБРР та ЄІБ.

**Світовий банк** залишається для України одним з найбільшим партнерів серед міжнародних фінансових організацій, що фінансово підтримує проекти у сфері місцевого економічного розвитку з травня 1995 року. Відповідно до кредитних договорів, укладених із МБРР, на сьогодні в Україні завершено впровадження проектів "Водопостачання та каналізація м. Львова" (сума позики 24,25 млн. дол. США), "Реабілітація та розширення централізованого тепlopостачання м. Києва" (сума позики 160,0 млн. дол. США), "Енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях міста Києва" (сума позики 15,1 млн. дол. США). Результатом впровадження цих проектів є реконструкція та підвищення надійності функціонування системи централізованого тепlopостачання м. Києва та поліпшення ефективності і надійності роботи систем водопостачання та водовідведення в м. Львові.

**Кредити МБРР на фінансування МЕР в Україні переважно надаються на умовах субкредитування Урядом України бенефіціара кредиту.** Наприклад, для отримання кредиту на фінансування проекту "Водопостачання та каналізація м. Львова" були підписані такі угоди: Угода про позику між МБРР та Урядом України (1); Угода про впровадження Проекту між МБРР та містом Львів і Львівводоканалом (2); Договір про субкредитування між Міністерством фінансів України та Львівводоканалом (3); Договір гарантії між Міністерством фінансів України та Львівською міською радою (4).

З 2008 року за рахунок кредиту МБРР реалізується проект "Розвиток міської інфраструктури", головною метою якого є сприяння комунальним підприємствам у підвищенні якості та надійності надання послуг і зменшенні операційних витрат шляхом низки інституційних удосконалень та реабілітації систем водопостачання, водовідведення та утилізації твердих побутових відходів. Сума позики складає 140,0 млн. дол. США. Відповідальним виконавцем проекту в Україні є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Його учасниками є 15 комунальних підприємств (водоканалів) міст: Слов'янська (Донецької області), Новоград-Волинського (Житомирської області), Івано-Франківська, Калуша та Коломиї (Івано-Франківської області), Борисполя (Київської області), Дрогобича (Львівської області), Вознесенська (Миколаївської області), Одеси, Кременчука (Полтавської області), Харкова, Ново-Каховки (Херсонської області), Кам'янця-Подільського (Хмельницької області), Черкас, Чернігова. Це перший проект МБРР в Україні, бенефіціарами якого одночасно є така кількість підприємств з різних регіонів.

**МФК** розпочала свою діяльність в Україні у 1993 році з реалізації консультаційних проектів, пов'язаних з приватизацією та земельною реформою. З 2010 року у стадії реалізації перебуває проект МФК "Енергоефективність у житловому секторі України", який здійснюється також за фінансової підтримки Швейцарії. Його мета – створити ефективну законодавчу та інституційну платформу для підтримки організацій співвласників будинків і компаній з управління житловим фондом в отриманні доступу до фінансових ресурсів, необхідних для енергоефективної модернізації багатоквартирних будинків. Грантова складова проекту спрямована на підтримку його пріоритетів, а кредитна включає розвиток спеціальних кредитних продуктів для організацій співвласників будинків і компаній з управління житловим фондом, що здійснюватимуть енергоефективну модернізацію багатоквартирних будинків.

**ЄБРР** сьогодні також реалізує в Україні низку проектів. У рамках сприяння місцевому економічному розвитку банк підтримує ініціативи з підвищення енергоефективності як шляхом прямого кредитування корпоративних структур, об'єктів інфраструктури у рамках відкритих кредитних ліній, так і через розробку нових кредитних ліній для підвищення енергоефективності в житловому фонді. **При підготовці муніципальних проектів ЄБРР сприяє проведенню інституційних реформ, корпоратизації муніципальних підприємств комунального господарства, підвищенню фінансових і виробничих показників, забезпеченню повної окупності витрат тарифами з урахуванням фактору доступності плати за комунальні послуги.**

На стадії завершення перебуває Програма енергоефективності України, яку ЄБРР розпочав у 2007 році і в рамках якої надано кредит у сумі 160 млн. дол. США. Її супроводжували проекти технічної допомоги урядів Швеції та Австрії. Зараз завершено Програму інвестицій та розвитку системи водопостачання та очищення води м. Запоріжжя, у рамках якого КП "Водоканал" м. Запоріжжя отримало позику ЄБРР у сумі 28 млн. дол. США.

ЄБРР також надав кредит у розмірі 11,2 млн. євро ДМП "Івано-Франківськтеплокомуненерго" для фінансування програми скорочення обсягів споживання природного газу та електроенергії. Через скорочення споживання енергоносіїв у місті зменшаться викиди парникових газів, завдяки чому кредит частково буде погашено шляхом продажу квот на вуглецеві викиди в рамках Кіотського протоколу.

На стадії реалізації знаходиться проект "Покращення інфраструктури водопостачання та очистки стоків Південного берегу Криму" на суму 6 млн. євро, а також проект "Модернізація системи центрального опалення міста Одеси" на суму 20 млн. євро.

У 2012 році ЄБРР вирішив надати кредит у розмірі до 10 млн. євро на 10 років для фінансування інвестиційної програми, спрямованої на скорочення втрат електроенергії і природного газу та покращення якості послуг з теплозабезпечення та постачання гарячої води в м. Житомирі. Кредит доповнюється грантом у розмірі 5 млн. євро з Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля.

Діяльність **ЄІБ** в Україні розпочалась у рамках підготовки проекту "Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаїв". Метою проекту є забезпечення європейського рівня екологічної безпеки, досягнення повної відповідності національним нормам щодо очищення стоків та скиду їх до водних об'єктів, приведення системи очистки та подачі споживачам питної води до європейських стандартів. Загальна вартість проекту — 31,08 млн. євро, де 50% складає позика ЄІБ, 50% — власні кошти позичальника.

**Вивчення досвіду підготовки та реалізації проектів, для здійснення яких в українських містах залучали кредити міжнародних фінансових організацій, показує, що забезпеченню їх ефективності не завжди приділялося достатньо уваги, зокрема, порушували графіки реалізації проектів, доводилося анулювати частину позик. Незадовільний стан реалізації проектів у сфері місцевого економічного розвитку із залученням кредитів міжнародних фінансових організацій в Україні зумовлений низкою проблем, серед яких:**

- неналежне обґрунтування проектної пропозиції та планування проектів;
- складні довготривалі процедури набуття чинності угод про позики та внесення змін до них;

- незадовільний фінансовий стан комунальних підприємств, більшість яких є збитковими;
- відсутність реальної відповідальності українських виконавців та бенефіціарів за несвоєчасне і неякісне впровадження проектів;
- недосконалість механізмів управління проектами, для реалізації яких залучено кредити міжнародних фінансових організацій.

Численні недоліки на підготовчому етапі та під час реалізації проектів призводять до втрати українськими містами кредитних ресурсів, які надають міжнародні фінансові організації. Досвід українських міст доводить, що **успішнішими виявляються лише ті проекти, які мають чітку інвестиційну спрямованість та вимагають обов'язкового співфінансування іншими учасниками**. Впроваджені в Україні проекти свідчать про те, що кредитні кошти міжнародних фінансових організацій можуть стати вагомим джерелом ресурсів для вирішення соціально-економічних та екологічних проблем територіальних громад, впровадження енергоощадних технологій, залучення інвестицій для забезпечення розвитку муніципальної інфраструктури тощо.

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Здійснення місцевих запозичень, управління місцевим боргом (ст. 16 та ст. 74), доходи та видатки бюджету розвитку (ст. 71).
Цивільний кодекс України	16.01.2003	435-IV	Загальні положення про договір (гл. 14), забезпечення виконання зобов'язання (гл. 49), позика та кредит (гл. 71).
Податковий кодекс України	02.12.2010	2755-VI	Погашення податкового боргу (ст. ст. 87-98).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	280/96-ВР	Повноваження міських рад приймати рішення про здійснення місцевих запозичень (ст. 26 та ст. 70).
Закон України "Про заставу"	02.10.1992	2654-XII	Правові відносини, що виникають у зв'язку із передачею майна чи майнових прав у заставу.
Закон України "Про здійснення державних закупівель"	01.06.2010	2289-VI	Закупівля товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, що надані міжнародними фінансовими організаціями (ст. 6).
<b>ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень"	16.02.2011	110	Механізм здійснення запозичень до бюджету АР Крим та міських бюджетів.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями"	26.11.2008	1027	Процедури ініціювання (п. 8 – п. 10), підготовки (п. 14 – п. 26), реалізації (п. 31 – п. 39) та моніторингу (п. 40 – п. 46) інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку міст України, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій.

**Укладення кредитних договорів.** Бюджетний кодекс України закріплює за міськими радами право на здійснення місцевих запозичень. **Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування** або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів територіальних громад міст (ст. 16 та ст. 74).

Відповідно до Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 №110 (далі – Порядок здійснення місцевих запозичень), місцеві запозичення можуть здійснюватись, зокрема, у формі укладення договорів позики (кредитних договорів) з фінансовими установами.

Згідно з Бюджетним кодексом України, зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій мають право здійснювати всі міські ради. Порядок з цим бюджетні установи не мають права здійснювати запозичення у будь-якій формі (крім прямо передбачених законом випадків) (ст.16).

**Обсяг, умови кредитів та проекти відповідних рішень міських рад про укладення кредитних договорів із міжнародними фінансовими організаціями попередньо погоджуються Міністерством фінансів України.** За результатами розгляду та перевірки поданого міською радою пакету документів, які проводяться протягом 20 робочих днів після надходження документів, Міністерство фінансів приймає рішення про погодження обсягу та умов отримання кредиту або про вмотивовану відмову. При цьому погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов отримання кредиту не є гарантією виконання міською радою кредитних зобов'язань або підтвердженням платоспроможності міської ради (п. п. 7 та 8 Порядку здійснення місцевих запозичень).

**Рішення про укладення кредитного договору з міжнародною фінансовою організацією приймається на пленарному засіданні міської ради** (п. 26 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Окрім погодження Міністерства фінансів України, обов'язковою передумовою прийняття такого рішення є затвердження міського бюджету на поточний рік (ст. ст. 16 та 79 Бюджетного кодексу України). У рішенні міської ради про укладення кредитного договору вказується: мета запозичення (1); форма здійснення запозичення (укладення кредитного договору із зазначенням кредитора) (2); істотні умови кредитного договору (вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування кредитом та строки їх сплати, а також розмір основної суми боргу) (3).

Надалі зміни до рішення міської ради вносяться за письмовою згодою кредитора, якщо інше не передбачено умовами отримання кредиту або законодавством (п. 4 та п. 5 Порядку здійснення місцевих запозичень). Міська рада надсилає Міністерству фінансів України копію рішення про укладення кредитного договору в десятиденний строк після його прийняття. У разі невідповідності прийнятого міською радою рішення умовам запозичення, які було погоджено Міністерством фінансів України, останнє має право звернутися до суду з позовом про визнання його недійсним (п. п. 9 та 10 Порядку здійснення місцевих запозичень).

Як зазначає Бюджетний кодекс України, **право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет належить територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу**, тобто установи, що здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю

за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету (ст. ст. 2 та 16). При цьому керівник місцевого фінансового органу діє за дорученням міської ради, а його повноваження посвідчуються довіреністю, виданою від імені міської ради міським головою. **Кредитні договори з міжнародними фінансовими організаціями, як правило, укладають та виконують відповідно до норм міжнародного права, а також правил і процедур міжнародних фінансових організацій.**

Кошти, отримані за кредитними договорами, зараховують до бюджету розвитку міського бюджету (ст. 71 Бюджетного кодексу України). Відповідно до Закону України "Про здійснення державних закупівель", закупівля товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, що надані міжнародними фінансовими організаціями відповідно до міжнародних договорів (у т. ч. на умовах співфінансування закупівель), здійснюється згідно з правилами і процедурами, встановленими такими організаціями, а у разі невстановлення таких правил і процедур – згідно із вказаним законом (ст. 6).

**Обслуговування боргу за кредитами.** Згідно Бюджетного кодексу України, **борги за кредитними договорами з міжнародними фінансовими організаціями є складовою місцевого боргу.** Погашення місцевого боргу здійснюється за рахунок бюджету розвитку міського бюджету (ст. ст. 2 та 71). **Натомість видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету.** Вказані видатки не можуть перевищувати 10% видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. **Видатки на обслуговування місцевого боргу не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів** (ст. ст. 74 та 91). Якщо очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення місцевого боргу перевищить обсяг коштів, визначений рішенням про місцевий бюджет на таку мету, міська рада зобов'язана внести відповідні зміни до рішення про місцевий бюджет (ст. 16).

З метою ефективного управління боргом за кредитами міська рада або місцевий фінансовий орган, якому міська рада делегувала відповідні повноваження, має право укладати правочини щодо такого боргу, що передбачають, зокрема, обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду. Бюджетний кодекс України дозволяє місцевим фінансовим органам залучати суб'єктів господарювання для надання агентських, консультаційних, рейтингових та інших послуг, необхідних для управління місцевим боргом, за рахунок коштів відповідного бюджету, але в межах бюджетних призначень на обслуговування місцевого боргу (ст. 16).

Також, відповідно до Бюджетного кодексу України, **держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями територіальних громад.** Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, з вини позичальника порушується графік погашення боргу, то міська рада позбавляється права здійснювати нові місцеві записки (у т. ч. отримувати кредити міжнародних фінансових організацій) протягом п'яти наступних років (ст. 74).

**Надання кредитів суб'єктам господарювання комунального сектора під місцевої гарантії.** Отримувачами кредитів міжнародних фінансових організацій на міс-

цевому рівні, окрім безпосередньо міських рад (міських бюджетів), можуть бути також суб'єкти господарювання комунального сектора економіки. Відповідно до Господарського кодексу України, до кола таких суб'єктів належать підприємства, що діють на основі лише комунальної власності (насамперед, комунальні підприємства), а також господарські товариства, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (ст. 24).

Кредитні договори із суб'єктами господарювання комунальної економіки укладаються з урахуванням положень установчих документів таких суб'єктів. У випадках, передбачених статутами суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, кредитні договори укладаються за згодою органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, у разі реалізації суб'єктами господарювання комунального сектору економіки на території міста інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій, для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань таких суб'єктів за рішенням міської ради можуть надаватися місцеві гарантії (ст. 17). **Місцеві гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений чинним законодавством.**

Бюджетний кодекс України передбачає, що обов'язковими умовами надання місцевої гарантії є затвердження міського бюджету на поточний рік та укладення між місцевим фінансовим органом та суб'єктом господарювання договору про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань. **Суб'єкт господарювання, щодо якого приймається рішення про надання місцевих гарантій, зобов'язаний надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань** (ст. 17). Відповідно до Цивільного кодексу України, виконання зобов'язання може забезпечуватися неустойкою, порукою, гарантією, заставою (ст. 546).

Бюджетний кодекс України визначає, що договір щодо надання місцевої гарантії оформляється в письмовій формі та має визначати предмет гарантії, повні найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора, обсяг кредиту, обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання, умови настання гарантійного випадку, строк дії гарантії (ст.17).

**Обсяг та умови надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України.** При цьому порядок надання місцевих гарантій має встановлюватись Кабінетом Міністрів України. Договори виконання зобов'язань, які забезпечено місцевими гарантіями, а також зміни істотних умов таких договорів реєструються Міністерством фінансів України, що веде Реєстр місцевих запозичень та місцевих гарантій (ст. 74 Бюджетного кодексу України).

Протягом строку дії договору про місцеву гарантію міські ради передбачають у відповідному рішенні про місцевий бюджет кошти на виконання гарантійних зобов'язань з платежів, термін сплати яких настає у відповідному бюджетному періоді. Гарантійні зобов'язання територіальної громади міста перед міжнародними фінансовими організаціями виконуються шляхом здійснення платежів за рахунок коштів місцевого бюджету або шляхом укладання з такими кредиторами договорів про

реструктуризацію заборгованості, погашення якої гарантовано. **Платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань, здійснюються за рахунок видатків бюджету розвитку міського бюджету** (ст. ст. 17 та 71 Бюджетного кодексу України).

З моменту виконання гарантійних зобов'язань у суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовані, виникає прострочена заборгованість перед територіальною громадою міста в обсязі фактичних витрат бюджету. У свою чергу, до територіальної громади міста переходять права кредитора, а також право вимагати від таких суб'єктів господарювання погашення заборгованості в установленому законом порядку.

Прострочена заборгованість суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста за кредитом, залученим під місцеву гарантію, стягується органами державної податкової служби за правилами, передбаченими Податковим кодексом України для погашення податкового боргу. Заходи зі стягнення можуть включати погашення заборгованості за рахунок майна суб'єкта господарювання. При цьому на вимоги щодо погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед територіальною громадою міста не поширюється позовна давність (ст. 17 Бюджетного кодексу України).

## Рекомендації щодо використання

1. Оскільки кредити міжнародних фінансових організацій на фінансування проєктів у сфері місцевого економічного розвитку залучаються, як правило, у формі позики державою або під державні гарантії, у процесі ініціювання та підготовки таких проєктів потрібно налагодити ефективну комунікацію із Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Міністерством фінансів України.

2. При ініціюванні проєктів, на фінансування яких передбачається залучити кредит міжнародної фінансової організації, важливо об'єктивно оцінити можливості міста, певного комунального підприємства, забезпечити дотримання вимог такої організації, а також створити належну систему управління проєктом, залучити додаткові кошти на реалізацію проєкту, включаючи і власні.

3. Міській раді необхідно забезпечити належну підготовку й обґрунтування проєктної пропозиції для залучення кредиту міжнародної фінансової організації, в якій мають бути описані: проблема, на розв'язання якої спрямований проєкт, шляхи та механізми її розв'язання (1); мета і завдання проєкту та результати, які передбачається досягти (2); орієнтовні показники для оцінювання результативності та ефективності проєкту (3); попередні техніко-економічні розрахунки оціночної вартості проєкту (4); ресурси, необхідні для реалізації проєкту, обґрунтування необхідності залучення позики (5); передбачувані джерела повернення позики (6).

4. У рішенні міської ради про здійснення запозичення у формі укладення кредитного договору з міжнародною фінансовою організацією обов'язково повинні бути передбачені конкретна мета та завдання, а також визначені істотні умови запозичення (вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування кредитом та строки їх сплати, а також розмір основної суми боргу).

5. При підготовці проєкту, який фінансуватиметься за рахунок кредиту міжнародної фінансової організації, доцільно вжити ряд організаційних заходів, які сприятимуть успішній його реалізації, зокрема призначити координатора проєкту,



утворити групу управління проектом, скласти план заходів з підготовки та реалізації проекту, визначити механізм моніторингу ефективності реалізації проекту.

6. Зобов'язання міської ради за кредитами міжнародних фінансових організацій доречно забезпечувати заставою (іпотекою) комунального майна лише у виключних випадках, коли забезпечення зобов'язань у інший спосіб є неможливим та неприйнятним для кредитора, а неодержання кредиту загрожує критичними наслідками для територіальної громади.

7. Окремим рішенням міської ради доречно затвердити тимчасовий порядок надання місцевих гарантій, який має бути розроблений з урахуванням рамкових норм Бюджетного кодексу України щодо порядку ініціювання надання місцевих гарантій (1); переліку документів, що подаються для прийняття рішення про надання місцевих гарантій (2); порядку укладення договорів щодо надання місцевих гарантій (3).

## Корисні посилання та література

1. Інструкція з впровадження проекту "Проект розвитку міської інфраструктури", затверджена наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 14.06.2010 № 190, погоджено Світовим банком 31.05.2010. — К., 2010 (<http://minregion.gov.ua/>).

2. Козярик І. В. Роль міжнародних фінансових інститутів у фінансуванні комунальної сфери України. — Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2011 (<http://libfor.com/index.php?newsid=796>).

3. Посібник із закупівлі за позиками Міжнародного банку реконструкції та розвитку та кредитами Міжнародного агентства розвитку (офіційний переклад), травень 2004 року (переглянуто 1 жовтня 2006 року) (<http://me.kmu.gov.ua/file/link/178823/file/2.pdf>).

4. Руководство по использованию кредитных средств в государственном секторе / Европейский банк реконструкции и развития, декабрь 2011 года ([http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/disburse\\_ru.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/disburse_ru.pdf)).

5. Щербина О. І. Взаємодія держави з міжнародними фінансовими організаціями як інструмент покращення стану соціальної сфери України // Формування ринкових відносин в Україні. — 2011. — № 3.

# МІЖНАРОДНА ТЕХНІЧНА ДОПОМОГА

## Глосарій

**Міжнародна технічна допомога** – ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України<sup>1</sup>.

**Програма міжнародної технічної допомоги** – проекти міжнародної технічної допомоги, об'єднані для досягнення спільної мети<sup>2</sup>.

**Проект міжнародної технічної допомоги** – документ, яким визначаються спільні дії учасників проекту (донорів, виконавців, бенефіціарів, реципієнтів), а також ресурси, необхідні для досягнення цілей надання міжнародної технічної допомоги протягом установлених строків<sup>3</sup>.

**Донор** – іноземна держава, уряд та уповноважені урядом іноземної держави органи, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України<sup>4</sup>.

**Виконавець** – будь-яка особа (резидент або нерезидент), що має письмову угоду з донором або уповноваженою донором особою та забезпечує реалізацію проекту (програми)<sup>5</sup>.

**Бенефіціар** – центральний орган виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська, Севастопольська міська держадміністрація, до компетенції яких належить реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проекту (програми) міжнародної технічної допомоги, що зацікавлена в результатах виконання такого проекту (програми)<sup>6</sup>.

**Реципієнт** – резидент (фізична або юридична особа), який безпосередньо одержує міжнародну технічну допомогу згідно з проектом (програмою) міжнародної технічної допомоги<sup>7</sup>.

**Грант** – кошти організації або країни-донора, що надаються на безоплатній та безповоротній основі головному партнерові та/або партнерові (партнерам) для реалізації проекту<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 (п. 2).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Порядок підготовки та реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1111 (п. 2).

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

На сьогодні міжнародну технічну допомогу розглядають як невід'ємну складову глобальних і національних програм розвитку, а також засіб зміцнення людського потенціалу і створення необхідних умов для пришвидшеного розвитку. **В останні десятиліття спостерігається збільшення ролі міжнародної технічної допомоги також у реалізації програм місцевого економічного розвитку.** Підтримка, котру надають донори в рамках технічної допомоги, дає можливість країні-реципієнту залучити додаткові ресурси для розв'язання стратегічних завдань розвитку, зменшити навантаження на державний бюджет, створити додаткові робочі місця.

Міжнародну технічну допомогу слід відрізнити від інших форм міжнародної допомоги, яка здебільшого полягає у прямому бюджетному фінансуванні найбідніших африканських і азійських країн з боку економічно розвинених держав та спрямована на задоволення потреб жителів цих країн у їжі, воді, паливі та іншому. Міжнародна технічна допомога включає у себе допомогу країнам на платній або безоплатній основі у сферах технологічних процесів та управління, а також допомогу у засвоєнні знань і навичок у відповідних сферах діяльності.

ООН визначає міжнародну технічну допомогу як **"допомогу від урядів та інших організацій для підтримки економічного, соціального, політичного та екологічного розвитку країн, що розвиваються"**. На відміну від гуманітарної допомоги, вона має усувати довгострокові причини бідності, а не її короткострокові наслідки. Міжнародна технічна допомога набула поширення із середини 70-х років ХХ ст. Її можуть надавати як міжнародні організації, так і агенції країн-донорів. Країнами-реципієнтами міжнародної технічної допомоги переважно виступають країни, що розвиваються, а також країни з перехідною економікою.

**Будь-які кошти та інші ресурси міжнародної технічної допомоги обмежені в розмірі та термінах використання.** Такі обмеження обумовлюються не тільки прагненням використати їх максимально ефективно, але й бажанням досягти оптимального варіанту поєднання внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування. Тільки у разі створення цих передумов міжнародна технічна допомога стає каталізатором місцевого економічного розвитку та структурної перебудови місцевої економіки.

**Обсяги і можливість залучення коштів та інших ресурсів міжнародної технічної допомоги в умовах глобалізації світових політичної й економічної систем, перш за все, залежать від міжнародних факторів.** Водночас роль вітчизняного уряду й органів місцевої влади у залученні ресурсів міжнародної технічної допомоги теж залишається досить вагомим: саме від успіху заходів, спрямованих на розвиток демократичних інститутів, підвищення ролі громадянського суспільства залежить, де саме буде здійснюватися та або інша програма (проект). **Не менш важливою для залучення міжнародної технічної допомоги є результативність тих програм (проектів), що вже були реалізовані на території країни-реципієнта.** Критичним критерієм для багатьох програм міжнародної технічної допомоги є готовність місцевих інституцій забезпечувати сталість отриманих результатів після закінчення періоду безпосереднього фінансування проектів з коштів донора. Для залучення міжнародної технічної допомоги на фінансування місцевого економічного розвитку органам влади доцільно використовувати інструменти маркетингових комунікацій. Промоція території (міста або іншої

адміністративної одиниці), пропагування своїх конкурентних переваг визначає її шанси на залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги.

Залежно від кількості країн, що беруть участь у програмі або проекті міжнародної технічної допомоги, розрізняють:

- **двосторонній формат співпраці** — застосовується в межах угод між країною-донором та країною-реципієнтом;
- **багатосторонній формат співпраці** — передбачає об'єднання ресурсів та зусиль кількох донорів для розвитку однієї країни-реципієнта (цей формат також включає в себе міжнародну технічну допомогу, надавачами якої виступають міжнародні організації, що фінансуються за рахунок внесків держав-членів).

За формою надання розрізняють такі види міжнародної технічної допомоги:

- **передача знань** у формі передачі прав інтелектуальної власності (включаючи авторські права, прав на винаходи, корисні моделі та ноу-хау), а також надання консультаційних послуг;
- **надання обладнання**, необхідного для забезпечення виконання проектів міжнародного співробітництва;
- **надання фінансових ресурсів**, при цьому грошові кошти не надходять безпосередньо в розпорядження реципієнта, а спрямовуються на фінансування заходів у межах реалізації відповідного проекту (програми).

Залежно від рівня залучення одержувача до реалізації відповідної програми чи проекту міжнародної технічної допомоги можна розрізнити такі її форми:

- **технологічний грант** — безоплатна передача донором реципієнту технологій, товарів або фінансових засобів, а також розвиток людських ресурсів чи інституцій без участі одержувача у фінансуванні проекту (у такому випадку функції одержувача зводяться до здійснення організаційних заходів, що мають забезпечити одержання відповідної міжнародної технічної допомоги);
- **грант на умовах співфінансування** — передбачає участь одержувача не тільки в організації, а й у фінансуванні передбачених у проекті заходів (залежно від умов надання допомоги частка одержувача зазвичай складає від 10 до 50% і може надаватись як у грошовій, так і в натуральній формі — у вигляді приміщень, наданих у користування, та робочого часу співробітників).

## Міжнародний досвід

Міжнародна технічна допомога передбачає розподіл країн на донорів, що характеризуються високим рівнем розвитку, і реципієнтів — країни, що розвиваються, або країни з перехідною економікою, які потребують допомоги. З огляду на такий розподіл, **міжнародна технічна допомога як механізм фінансування місцевого економічного розвитку не доступна для міст розвинених країн, але широко застосовується у країнах, що розвиваються або знаходяться в стані трансформації**. Виняток становлять нові країни-члени Європейського Союзу, що мають статус розвинених країн та в якості донорів надають міжнародну технічну допомогу в рамках дво- або багатосторонніх програм співробітництва з іншими країнами, але водночас продовжують одержувати ресурси зі структурних фондів ЄС для підтримки власного розвитку, таким чином де-факто залишаючись реципієнтами міжнародної технічної допомоги.

Історичне становлення міжнародної технічної допомоги як механізму фінансування місцевого економічного розвитку відбувалось у декілька етапів:

**I. Кінець 40-х – початок 60-х років XX ст.:** Міжнародна технічна допомога стала однією з форм реалізації плану Маршалла<sup>9</sup> та почала відігравати важливу роль у підтримці післявоєнного відновлення в європейських країнах.

**II. Кінець 60-х – початок 80-х років XX ст.:** з прийняттям Декларації ООН про надання незалежності колоніальним країнам виникла так звана концепція права на розвиток, одним із механізмів реалізації якої стала міжнародна технічна допомога, яку колишні метрополії надавали постколоніальним країнам.

**III. Кінець 80-х – початок 90-х років XX ст.:** після розпаду "соцтабору" та Союзу РСР міжнародна технічна допомога стала ключовим механізмом трансформації пострадянських суспільств, поширення демократичних цінностей та принципів ринкової економіки.

**IV. З кінця 90-х років XX ст.:** посилення координації дій країн-донорів у наданні міжнародної технічної допомоги. У ЄС міжнародна технічна допомога поруч із кредитами міжнародних фінансових організацій відіграє вирішальну роль у процесах масштабного розширення співтовариства та адаптації норм *acquis communautaire*<sup>10</sup>.

**Визначальною подією останнього етапу стало ухвалення 2 березня 2005 року Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги**<sup>11</sup>. За раз учасниками декларації є 125 країн, 27 міжнародних організацій та 14 неурядових організацій. Основні принципи Паризької декларації базуються на підвищенні ефективності зовнішньої допомоги та спрямовані на:

- посилення ролі національних стратегій розвитку країн та узгодження зовнішньої допомоги з пріоритетами й процедурами країни-партнера;
- зменшення дублювання та раціоналізація донорської діяльності з метою підвищення ефективності;
- реформування та спрощення донорських політик і процедур, узгодження їх з пріоритетами й процедурами країн-партнерів.

**Саме поняття міжнародної технічної допомоги не є тотожним у законодавстві та практиці правозастосування країн-донорів.** Так, у Великобританії питання міжнародної технічної допомоги країнам, які розвиваються, регулюють два основні законодавчі акти: Акт з міжнародного розвитку та Акт з міжнародного розвитку, звітності та прозорості. У згаданих актах застосовується диференційований підхід до визначення різних видів міжнародної технічної допомоги.

Одним з найважливіших видів допомоги є допомога на розвиток. Її надає Великобританія одній чи декільком країнам з метою забезпечення сталого розвитку країни або покращення добробуту населення. Допомога на розвиток може надаватися у вигляді гуманітарної допомоги, а саме: допомоги на усунення надзвичайних ситуацій, допомоги на подолання наслідків катастроф як природного, так і техногенного походження.

**Фінансові ресурси міжнародної технічної допомоги Великобританії надаються у вигляді грантів, позик, гарантій та корпоративних прав компаній.** Пріоритетними напрямками надання міжнародної технічної допомоги є забезпечення сталого розвитку, розширення можливостей для соціальних груп із низьким прибутком та досягнення прогресу щодо власних цілей розвитку.

<sup>9</sup> План Маршалла – програма економічної допомоги США європейським країнам після Другої світової війни. Названий за ім'ям його ініціатора – держсекретаря США Джорджа К. Маршалла.

<sup>10</sup> Від франц. "добробок співдружності" – сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах-членах Європейського Союзу.

<sup>11</sup> Україна приєдналась до Паризької декларації відповідно до указу Президента України від 19.04.2007 № 325.

В Європейському Союзі основним джерелом міжнародної технічної допомоги для потреб місцевого економічного розвитку є так звані **структурні фонди**. З них місцеві органи влади мають змогу отримати фінансування: від інвестицій, які спрямовуються на потреби **розвитку інституціональних можливостей і підвищення ефективності публічних послуг, до фінансування інфраструктурних проєктів**. Основні принципи надання допомоги ЄС, його державами-членами та іншими донорами визначені в Спільній заяві під назвою "Європейський консенсус щодо розвитку", прийнятій 20.12.2005 року Радою Європи та представниками урядів держав-членів. Там, зокрема, визначені такі принципи: взаємодоповнення (допомога ЄС доповнює або підтримує відповідні національні, регіональні чи місцеві стратегії та заходи), партнерство (допомога надається в партнерстві між Європейською Комісією та країнами-бенефіціарами), співфінансування (допомога Співтовариства надається як доповнення до ресурсів країни-бенефіціара).

Одним з найбільших надавачів міжнародної технічної допомоги в світі є **Сполучені Штати Америки**. Так, у 2008 році була надана допомога в обсязі близько 28 млрд. доларів США понад 150 країнам із низькими та середніми доходами. Надання технічної допомоги адмініструють 20 урядових агенцій через двосторонні та багатосторонні угоди. Одним з таких агентств є Агентство США з міжнародного розвитку (АМР США). АМР США здійснює свої проєкти у тісній співпраці з приватними добровільними організаціями США, американськими компаніями та іншими державними й міжнародними організаціями. Довгострокові пріоритети надання міжнародної технічної допомоги США включають: скорочення бідності, сприяння в побудові дієздатних та ефективних держав і пом'якшення глобальних загроз.

Технічна допомога **Канади** іншим країнам здійснюється через Канадське агентство міжнародного розвитку. Канада надає міжнародну технічну допомогу 20 країнам світу, включаючи Україну, з метою сприяння їх розвитку. Пріоритетом діяльності агенства є підтримка сталого поступу, зниження рівня бідності й надання гуманітарної допомоги з метою підвищення безпеки, рівня заможності населення та встановлення справедливості у світі. Для досягнення цієї мети міжнародна технічна допомога Канади зосереджується на таких шести пріоритетах: демократичне управління (1), розвиток приватного сектора (2), охорона здоров'я (3), основи освіти (4), рівність між чоловіками і жінками (5), охорона довкілля (6).

## Українська практика

Міжнародна технічна допомога надається Україні на підставі її міжнародних договорів. **Договірно-правова база України з урядами інших країн, міжнародними організаціями та фінансовими інституціями з цих питань почала формуватися у 1992 році і зараз складається з понад 40 міжнародних угод**. Проєкти (програми) міжнародної технічної допомоги різняться за обсягами фінансування, напрямками діяльності та видами послуг (робіт): від надання консультацій, проведення обмінів та навчань у різних секторах економіки до широкомасштабної підтримки заходів Уряду України, спрямованих на реалізацію різноманітних проєктів з суттєвими технічними компонентами.

**Найбільшим донором для України в 90-х роках ХХ ст. та на початку 2000-х років були США, однак з початку 2000-х років це місце поступово займає Європейський Союз та окремі його країни-члени**. Іншими великими донорами в Україні є

Канада, ФРН, Нідерланди, Швеція, Швейцарія, Японія, Данія, а також міжнародні організації, зокрема ООН і її дочірні організації, та міжнародні фінансові організації: Світовий банк і Європейський банк реконструкції та розвитку. Станом на початок 2012 року впроваджено або знаходяться в стадії виконання проекти, на фінансування яких з 1992 року донори виділили понад 5,8 млрд. дол. США<sup>12</sup>. З них приблизно 3 млрд. дол. США виділено Урядом США. Технічна допомога, яку Україна отримала від США, сприяла створенню базової ринкової інфраструктури, проведенню структурних реформ в економіці та соціальній сфері.

Розміри фінансової підтримки, що була надана ЄС, з 1991 року сягнули майже 2,8 млрд. євро, а національні бюджети програм співпраці та допомоги Україні збільшилися більше ніж втричі за останні роки – з 40 млн. євро у 2002 році до 138,6 млн. євро у 2008 році.

**З моменту прийняття Плану дій Україна–ЄС допомога Європейської Комісії здебільшого спрямовувалася на сприяння досягненню визначених у ньому ключових стратегічних цілей.** Із впровадженням Інструменту європейського сусідства та партнерства (ІЕСП) стратегічно та політично обумовлений обсяг допомоги з боку Європейської Комісії було додатково збільшено шляхом збільшення обсягів фінансування. Упровадження таких нових механізмів співробітництва, як Twinning і TAIEХ (Технічна допомога з інформаційних обмінів) також вплинуло на розширення фінансової та технічної допомоги Європейської Комісії, наданої для підтримки реформ в Україні.

До пріоритетних напрямків спрямування зусиль проектів міжнародної технічної допомоги у сфері місцевого економічного розвитку в Україні можна віднести: **розбудову спроможності місцевих органів влади (1); надання консультаційної допомоги у плануванні та управлінні процесами місцевого економічного розвитку (2); проведення енергозберігаючих заходів у житлово-комунальному господарстві (3); розвиток місцевого бізнес-середовища (4); підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості територій (5); активізація місцевих громад для вирішення проблем місцевого економічного розвитку (6).**

Перелік основних донорів, що працюють в Україні у сфері місцевого економічного розвитку, та проектів, які вони впроваджують, наведено у **Таблиці 1**.

**При використанні міжнародної технічної допомоги як механізму фінансування місцевого економічного розвитку міст України важливим є врахування того, що вона може надаватись як безпосередньо міжнародною організацією-донором, так і опосередковано – шляхом залучення організації-виконавця, що здійснює безпосереднє виконання проекту міжнародної технічної допомоги, або організації-грантодавця, що здійснює управління коштами міжнародної технічної допомоги та перерозподіляє їх у вигляді грантів, переважно невеликих за розміром.**

**Окремими різновидами міжнародної технічної допомоги, що відіграють ключове значення для фінансування місцевого економічного розвитку територій, є проекти транскордонної співпраці.** Якщо у звичайних проектах розвитку обсяг наданих місту коштів здебільшого варіюється в межах від 50 до 500 тис. євро, то у проектах транскордонної співпраці він може сягати декількох мільйонів євро. Сфера охоплення ініціатив транскордонної співпраці сьогодні поширюється на третину те-

<sup>12</sup> Тут і далі використано дані Мережі експертів у сфері розробки та менеджменту євроінтеграційних проектів (<http://www.eufunds.in.ua/>).

риторії України, тому саме їх можна вважати одним з найперспективніших джерел надходження міжнародної технічної допомоги для фінансування потреб місцевого економічного розвитку. Сьогодні фінансування в межах програм транскордонної співпраці найбільш успішно залучають Закарпатська та Чернівецька області. Певних успіхів у цьому напрямі останнім часом досягли також Івано-Франківська та Львівська області.

**Таблиця 1.** Донори та проекти міжнародної технічної допомоги у сфері місцевого економічного розвитку

Донорська організація	Проекти
<b>Європейська Комісія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Місцевий розвиток, орієнтований на громаду;</li> <li>• Підтримка агенції регіонального розвитку Автономної Республіки Крим;</li> <li>• Сталий міський розвиток;</li> <li>• Диверсифікація і підтримка туристичного сектору Криму;</li> <li>• Ініціатива з енергозбереження в будівлях у країнах Східної Європи та Центральної Азії;</li> <li>• Управління галузями, пов'язаними з енергетикою та місцевою владою (MODEL-CIUDAD);</li> <li>• Сприяння залученню прямих іноземних інвестицій у Севастополь.</li> </ul>
<b>Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність;</li> <li>• Зміцнення місцевої фінансової ініціативи;</li> <li>• Програма розвитку державно-приватного партнерства;</li> <li>• Реформа міського теплозабезпечення в Україні.</li> </ul>
<b>Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Канадський фонд місцевих ініціатив;</li> <li>• Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України;</li> <li>• Місцевий економічний розвиток міст України;</li> <li>• Регіональне врядування та розвиток.</li> </ul>
<b>Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Енергоефективність у будівлях;</li> <li>• Підвищення якості муніципальних послуг;</li> <li>• Підтримка сталого економічного розвитку та зайнятості;</li> <li>• Муніципальний розвиток та відновлення старого міста у Львові.</li> </ul>
<b>Швейцарське бюро співробітництва (SDC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підтримка децентралізації в Україні;</li> <li>• Муніципальна програма врядування та сталого розвитку;</li> <li>• Посилення спроможності органів місцевого самоврядування в Україні;</li> <li>• Підвищення енергоефективності у м. Вінниця;</li> <li>• Енергоефективність у житловому секторі України.</li> </ul>

Одним з прикладів успішної ініціативи транскордонної співпраці є проект, реалізований у рамках програми транскордонного співробітництва TACIS "Створення інтегрального туристичного продукту для розвитку культурного туризму на Буковині", що був спрямований на розвиток туризму в Чернівецькій області й дав можливість провести навчання муніципальних службовців та залучити інвестиції в модернізацію туристичних об'єктів області (Хотинська фортеця).

**Незважаючи на позитивний досвід залучення міжнародної технічної допомоги, міста та регіони України не повністю використовують цей механізм фінансування місцевого економічного розвитку.** Причинами цього, зокрема, є:

- неготовність органів влади (зокрема, місцевих органів влади) взяти на себе відповідальність за реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги;



- недостатня кваліфікація, непрофесіоналізм місцевих чиновників, відсутність у них навичок з управління проектами — це знижує якість їх планування та реалізації;
- неналежний нагляд з боку деяких бенефіціарів за реалізацією проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, що призводить до неефективного використання ресурсів;
- відсутність у деяких містах довгострокового стратегічного плану розвитку, що знижує шанси отримати міжнародну технічну допомогу.

### Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Податковий кодекс України	02.12.2010	2755-VI	Звільнення від оподаткування міжнародної технічної допомоги (ст. ст. 136, 157, 197, 213).
Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст"	04.03.2004	1580-IV	Спрямування міжнародної технічної допомоги на підготовку та перепідготовку фахівців з питань розвитку підприємництва, розв'язання соціально-економічних проблем депресивних територій (розділ IV програми).
<b>ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги"	15.02.2002	153	Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги.
Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації)"	05.12.2012	998-р	Залучення міжнародної технічної допомоги для розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем в регіонах, у яких розміщуються підприємства вугільної галузі.
Наказ Міністерства економіки України "Про затвердження Порядку підтвердження пільг з оподаткування при митному оформленні товарів, які надходять у рамках міжнародних договорів з надання Україні міжнародної технічної допомоги"	05.06.2007	291	Порядок підтвердження пільг з оподаткування при митному оформленні товарів, які надходять у рамках міжнародних договорів з надання Україні міжнародної технічної допомоги.
Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру проектів, що реалізуються в Україні з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги"	03.12.2012	1378	Порядок ведення єдиного реєстру проектів, що реалізуються в Україні з використанням ресурсів міжнародної технічної допомоги.

Потрібно також брати до уваги, що **для міжнародних інституцій та країн-донорів усе більшої ваги при наданні міжнародної технічної допомоги набуває готовність українських партнерів брати на себе відповідальність за результати реалізації відповідних проектів.**

**Для цілей місцевого економічного розвитку на безоплатній та безповоротній основі можуть залучатись кошти проектів міжнародної технічної допомоги.** Одержувачами таких коштів є органи місцевого самоврядування та створювані ними бюджетні установи.

Єдиним актом, що регулює залучення та використання міжнародної технічної допомоги в Україні, є Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153.

Відповідно до вказаного Порядку, **органи місцевого самоврядування не входять до числа можливих ініціаторів, бенефіціарів та виконавців проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.** Вони можуть бути тільки реципієнтами, тобто безпосередніми одержувачами міжнародної технічної допомоги згідно з відповідним проектом (програмою) (п. 2).

Як передбачено у згаданому Порядку, міжнародна технічна допомога може залучатись у вигляді будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні (1), робіт і послуг (2), прав інтелектуальної власності (3), фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті (4), інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій (5) (п. 3).

Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги підлягають включенню до щорічних програм, що формуються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) та донорами. **Зазначені проекти (програми), включені до щорічних програм, також підлягають обов'язковій державній реєстрації у Мінекономрозвитку.** Державна реєстрація проекту (програми) підтверджується реєстраційною карткою проекту (програми) (п. 6 та п. 11 Порядку).

**Органи місцевого самоврядування як реципієнти проектів (програм) міжнародної технічної допомоги забезпечують її цільове використання під час реалізації проектів (програм).** Вони ведуть облік використаних коштів, які надаються в рамках таких проектів (програм) у вигляді фінансових ресурсів, подають до Мінекономрозвитку картки піврічного моніторингу проекту (програми), копії протоколів засідань наглядових рад та експертних груп, що утворюються для супроводження діяльності за проектом (програмою), якщо це передбачено проектом (програмою), щорічний звіт про стан реалізації проекту (програми) (пп. 25, 43, 45 Порядку).

У випадках, коли Мінекономрозвитку виявить порушення законодавства та міжнародних договорів України з боку реципієнтів, нецільове використання міжнародної технічної допомоги під час реалізації проектів (програм), а також у разі подання бенефіціаром висновків про незадовільні результати впровадження проекту (програми), Мінекономрозвитку може порушити перед донорами питання щодо зупинення реалізації проекту (програми) до усунення реципієнтами виявлених порушень або повного його припинення (п. 46 Порядку).

**Мінекономрозвитку формує та веде єдиний реєстр проектів (програм) міжнародної технічної допомоги згідно з Порядком, затвердженим наказом Мінеконом-**

розвитку від 03.12.2012 № 1378. Внесення інформації про проекти (програми) міжнародної технічної допомоги до реєстру здійснюється протягом п'яти робочих днів з дати подання до Мінекономрозвитку реципієнтом та донором або уповноваженою ними особою звернення про державну реєстрацію проекту (програми).

**В окремих випадках акти чинного законодавства безпосередньо передбачають залучення міжнародної технічної допомоги до фінансування потреб місцевого економічного розвитку.** Так, Загальнодержавною програмою розвитку малих міст, затвердженою Законом України від 04.03.2004 №1580-IV, передбачено спрямування міжнародної технічної допомоги на підготовку та перепідготовку фахівців з питань розвитку підприємництва, розв'язання соціально-економічних проблем депресивних територій. Так само Концепція створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації), затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.12.2012 № 998-р, передбачає залучення міжнародної технічної допомоги для розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем в регіонах, у яких розміщуються підприємства вугільної галузі. Подібні положення можна знайти в деяких інших актах чинного законодавства.

**Податковий кодекс України передбачає певні податкові пільги при залученні міжнародної технічної допомоги.** Зокрема, від сплати податку на прибуток звільняються доходи неприбуткових організацій (органів місцевого самоврядування та створених ними установ або організацій, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів), отримані у вигляді дотацій або субсидій у межах технічної допомоги (п. 157.2 ст. 157).

Операції із ввезення на митну територію України майна у якості міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, звільняються від оподаткування податком на додану вартість (п. 197.11 ст. 197). Крім того, ввезення на митну територію України підакцизних товарів (продукції), крім алкогольних напоїв і тютюнових виробів, у якості міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до міжнародних договорів України, не передбачає обкладення акцизним податком (пп. 213.3.9 п. 213.3 ст. 213).

## Рекомендації щодо використання

1. Доцільно розробити та затвердити рішенням міської ради стратегію залучення і використання міжнародної технічної допомоги на потреби розвитку міста. У стратегії треба обґрунтувати конкурентні переваги міста, визначити порядок залучення до реалізації проектів міжнародної технічної допомоги міської ради, її виконавчих органів, комунальних підприємств та бюджетних установ міста, а також засади співпраці з виконавцями таких проектів, механізми забезпечення сталості їх результатів тощо. Розроблену стратегію слід використовувати при проведенні переговорів з потенційними донорами та виконавцями проектів.

2. Окремим рішенням міської ради доцільно визначити виконавчий орган міської ради або комунальну установу/організацію (наприклад, інститут розвитку міста, агенцію місцевого розвитку), що буде відповідати за залучення до міста міжнарод-

ної технічної допомоги, контролювати діяльність відповідних проектів у місті, а також координувати зусилля інших виконавчих органів міської ради у цьому напрямі.

3. Окремим рішенням виконавчого комітету міської ради варто затверджувати міські плани (програми) залучення міжнародної технічної допомоги на рік або більш тривалий період. У них повинні бути визначені першочергові напрями залучення міжнародної технічної допомоги, розподіл функцій між окремими виконавчими органами міської ради при пошуці та залученні до міста відповідних проектів.

4. Виконавчому органу міської ради або комунальній установі/організації, що відповідає за залучення міжнародної технічної допомоги та взаємодію з відповідними проектами, їх виконавцями та донорами, слід запровадити систему регулярного моніторингу та оцінки результативності відповідних проектів для реалізації цілей розвитку міста.

5. Безоплатну передачу майна у комунальну власність в межах виконання проектів міжнародної технічної допомоги слід оформляти договорами пожертви, в яких передбачати мету, для досягнення якої майно передається територіальній громаді, а також порядок здійснення пожертвувачем контролю за використанням такого майна.

6. На засіданнях виконавчого комітету міської ради доречно щорічно розглядати інформацію про залучення виконавчими органами міської ради, комунальними підприємствами та бюджетними установами міста міжнародної технічної допомоги, а також виконання відповідного плану (програми). Таку інформацію також варто оприлюднювати в комунальних засобах масової інформації та на веб-сайті міста.

## Корисні посилання та література

1. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / Н. А. Гнидюк. — К. Фондація ПАУСІ, січень 2010 ([http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/enpi\\_handbook\\_uk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/enpi_handbook_uk.pdf)).

2. Довідник грантодавців та міжнародних організацій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування / Упоряд. Іваницький Д. А.; Асоціація міст України та громада, АМР США. — К., 2006 ([http://www.library.lg.ua/eu/pdf/6programs/spravochnik\\_grantodateley.pdf](http://www.library.lg.ua/eu/pdf/6programs/spravochnik_grantodateley.pdf)).

3. Мережа експертів у сфері розробки та менеджменту євроінтеграційних проектів: <http://www.eufunds.in.ua/>.

4. П'ять вдалих кроків до європейського проекту : Публікація в рамках проекту "Підтримка локальних спільнот України в залученні європейських фондів", співфінансованого МЗС Республіки Польща в рамках Програми "Польська Допомога 2009" / [Ключик О., Комаровський В., Косцелецький П. та ін.]. — Варшава, 2009 (<http://sites.znu.edu.ua/ZNU/Posibnyk.pdf>).

# ГРАНТИ МІЖНАРОДНИХ ДОНОРСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

## Глосарій

**Грант** — фінансові чи інші ресурси, надані на безоплатній і безповоротній основі юридичними, фізичними особами і міжнародними організаціями на умовах, визначених надавачами гранта<sup>1</sup>.

**Проект** — комплекс взаємозв'язаних дій, пов'язаних з управлінням матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами, спрямованих на досягнення визначеної мети<sup>2</sup>.

**Проектна пропозиція** — заявка на отримання гранту, яка містить інформацію про запропоновані дії в рамках проекту, бюджет проекту, дані про головного партнера та партнера (партнерів), а також інші документи, передбачені спільною операційною програмою<sup>3</sup>.

**Бюджет проекту** — кошти, виділені для реалізації проекту<sup>4</sup>.

Програма прикордонного співробітництва — форма надання допомоги Європейського Союзу в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства, спрямована на посилення співпраці прикордонних регіонів держав-членів Європейського Союзу та інших держав, зокрема України<sup>5</sup>.

**Проекти (програми) транскордонного співробітництва** — комплекс заходів суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, спрямованих на розвиток транскордонного співробітництва<sup>6</sup>.

**Безповоротна фінансова допомога** — сума коштів, передана платнику податків згідно з договорами дарування, іншими подібними договорами або без укладення таких договорів<sup>7</sup>.

**Пожертва** — дарування нерухомих та рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, фізичним, юридичним особам, державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 13.12.1991 №1977-ХІІ (ст. 1).

<sup>2</sup> Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України "Про підвищення ефективності залучення та використання коштів міжнародних фінансових організацій" від 29.12.2004 № 451 (п. 1.2)

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку підготовки та реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства" від 08.12.2010 № 1111 (п. 2).

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Закон України "Про транскордонне співробітництво" від 24.06.2004 № 1861-0ІV (ст. 1).

<sup>7</sup> Податковий кодекс України (ст. 14).

<sup>8</sup> Цивільний кодекс України (ст. 729).

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

Гранти міжнародних донорських організацій являють собою ресурси, надані у вигляді безповоротної фінансової допомоги, благодійних внесків та пожертв, що мають цільове спрямування, та спрямовуються на вирішення певної суспільно значущої проблеми. **Гранти, так само як і міжнародна технічна допомога, можуть надаватися у вигляді майна, робіт чи послуг, інтелектуальної власності, а також фінансових ресурсів.** Гранти міжнародних донорських організацій можуть бути вагомим джерелом фінансування місцевого економічного розвитку, а також доволі часто виконують супровідну та підтримувальну функцію щодо інших механізмів фінансування місцевого економічного розвитку, зокрема кредитів міжнародних фінансових організацій.

Під донорською організацією, що надає грантові ресурси, розуміється установа, яка на безоплатній і безповоротній основі надає фінансову, матеріальну чи технічну допомогу іншим організаціям та установам для вирішення певних соціальних, економічних чи інших проблем у відповідності з чітко визначеними правилами і пріоритетами.

Серед міжнародних донорських організацій, які фінансують ініціативи у сфері місцевого економічного розвитку, виділяють такі:

- **Державні фонди та організації**, які фінансуються з державного бюджету країни-донора (наприклад, Британська Рада, Корпорація "Виклики Тисячоліття", Агентство США з охорони навколишнього середовища, Польська допомога, Німецьке товариство міжнародного співробітництва, Агентство з міжнародного співробітництва Японії тощо). Для цієї групи донорських організацій властиві найбільший бюрократизм та складна система вимог. Їхні програми спрямовані на вузьке коло потенційних грантоотримувачів, часто передбачають залучення до реалізації проектів громадян своєї країни та не фінансують роботу іноземців. В окремих випадках ці донорські організації надають гранти іноземним заявникам, при цьому найчастіше не напряму, а через організацію-посередника.

- **Міждержавні (міжнародні) організації**, діяльність яких фінансують декілька держав, у т. ч. через членство в міжнародних організаціях (наприклад, Програма розвитку ООН, Програма ООН з населених пунктів (ООН-Хабітат), Міжнародна організація праці, Організація безпеки і співробітництва у Європі, Міжнародний Вишеградський Фонд тощо). Ці організації фінансуються переважно за рахунок внесків держав-членів, а також можуть отримувати фінансові кошти від міжнародних організацій та інших партнерів, включаючи і приватні фонди.

- **Приватні фонди та організації** — недержавні некомерційні організації, засновані приватними особами або компаніями. Вони надають гранти за пріоритетами, що відповідають інтересам засновників. Серед цієї групи донорів виділяють **незалежні фонди**, які, як правило, створюються приватною особою, сім'єю або групою осіб (заснована Дж. Соросом мережа фондаций відкритого суспільства (англ. Open Society Foundations), Фонд Чарльза Стюарта Мотта (англ. Charles Steward Mott Foundation), Фонд Джона Д. і Кетрін Т. Мак-Артурів (англ. John D. and Catherine T. MacArthur Foundation), Фонд Форда (англ. Ford Foundation), Фонд Білла і Мелінди Гейтс (англ. Bill & Melinda Gates Foundation) тощо) й функціонують за рахунок отриманих дивідендів

від капіталу (ендавмент), а також **асоційовані фонди**, які фінансуються за рахунок коштів приватних компаній (наприклад, "Ксерокс фаундейшн", "Епл фаундейшн", "Американ експрес фаундейшн", "Сіті фаундейшн" тощо). Написання проектних заявок до таких донорських організацій, як правило, потребує менших зусиль, оскільки вимоги до їх оформлення менш жорсткі, а звітність простіша порівняно із державними донорськими організаціями.

- **Посередницькі організації**, які фінансуються державними або приватними фондами й організаціями та здійснюють адміністрування грантових програм у країні-реципієнті (наприклад, Фонд Євразія, Інститут сталих спільнот, Національний ендавмент для демократії, Центр міжнародного приватного підприємництва тощо).

**Програмні пріоритети для надання грантів на фінансування проектів у сфері місцевого економічного розвитку встановлюють самі донорські організації з урахуванням їх місії і цілей.** Водночас програмні пріоритети не є статичними — їх еволюція визначається змінами потреб потенційних грантоотримувачів і країн-реципієнтів, а також новими можливостями відповідних донорських організацій. Серед найбільш загальних пріоритетів у сфері підтримки місцевого економічного розвитку — створення підвалин для довгострокового економічного зростання в містах та інших адміністративних одиницях, розвиток місцевого потенціалу для забезпечення економічного розвитку на постійній основі, підвищення спроможності юрисдикцій розвивати власний економічний потенціал тощо. Крім того, **діяльність, яку підтримують міжнародні донорські організації, охоплює не тільки виділення фінансових коштів на реалізацію відповідних проектів, але й проведення навчання щодо різних аспектів місцевого економічного розвитку.** Водночас, відповідно до установчих документів, донорські організації, як правило, не можуть фінансувати діяльність політичних партій або рухів, а також релігійних організацій.

Грантовий компонент включений до програми Європейської політики сусідства, що охоплює такі країни як Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдавія, Марокко, Сирія, Туніс, Україна, а також Палестинська автономія. Протягом 2007–2013 років допомога ЄС надається у рамках **Інструменту європейського сусідства і партнерства**. Зокрема, згідно Інвестиційного механізму сусідства, грантове фінансування призначене для пільгового кредитування інвестиційних проектів у партнерських країнах. Гранти надаються для залучення додаткового кредитування, у т. ч. від Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку, а також фінансових установ держав-членів, які відповідають пріоритетам ЄС. Як правило, **гранти супроводжують позики міжнародних фінансових інституцій, спрямовані на підтримку економічних реформ та інфраструктурних проектів насамперед у сферах енергетики, охорони навколишнього середовища та транспорту.**

До проектів, які можуть підтримати міжнародні донорські організації, часто висувають такі вимоги:

- співфінансування з місцевих джерел;
- розвиток партнерських відносин і залучення до реалізації проектів усіх зацікавлених сторін: представників органів влади, неурядових організацій, бізнесу;
- можливість продовження проектів по закінченню їх фінансування за рахунок грантових коштів.

Реалізація грантових програм зазвичай включає такі **етапи**:

1) оголошення конкурсу (зазначаються програмні пріоритети та перелік можливих заходів, вимоги до заявників, структура проектної заявки та вимоги до бюджету/кошторису проекту, перелік необхідних додатків, строки прийому та розгляду проектів);

2) безпосереднє отримання проектних заявок донорською організацією;

3) розгляд поданих проектних заявок на засіданні програмної ради чи іншого органу донорської організації, уповноваженого приймати рішення за результатами такого розгляду;

4) прийняття рішення щодо фінансування відібраних проектів (учасників відповідного конкурсу повідомляють про результати розгляду їх проектних пропозицій листом, а інформацію про переможців додатково оприлюднюють на веб-сторінках міжнародних донорських організацій);

5) підписання грантової угоди із головними виконавцями проектів, зазначеними у проектних заявках (грантова угода відображає обов'язки грантоотримувача щодо здійснення проекту і вимоги донорської організації щодо управління коштами гранту, визначає остаточний бюджет, а також план отримання виплат і надання звітів про реалізацію проекту);

6) реалізація проектів, тобто виконання запланованих заходів, їх фінансування та досягнення результатів;

7) подання грантоотримувачем описових і фінансових проміжних (повинні містити інформацію про хід реалізації конкретного етапу проекту з описом безпосередніх результатів окремих заходів) та кінцевого (повинен містити опис досягнень та впливу проекту) звітів;

8) моніторинг та оцінювання кінцевих результатів реалізації проектів (у т. ч. шляхом участі в заходах проекту, аналізу поданих описових і фінансових звітів, здійснення візитів до організацій, проведення зустрічей із працівниками проекту та їхніми партнерами).

Грантові програми міжнародних донорських організацій загалом позитивно впливають на місцевий економічний розвиток. Їх **переваги** в основному полягають у такому:

- підвищення конкурентоспроможності юрисдикцій – отримувачів грантів, оскільки вони конкурують між собою за отримання грантових коштів, а отже й за нові інвестиції, робочі місця, мешканців і туристів;

- посилення інвестиційних позицій міста та збільшення його можливостей у залученні інших зовнішніх ресурсів (позик, розміщення муніципальних облігацій);

- гармонізація ідей і намірів ключових гравців у сфері місцевого економічного розвитку: місцевих органів влади, бізнесу, громадянськості через вимогу міжнародних донорських організацій будувати партнерства при реалізації проектів;

- отримання грантів на безповоротній основі потенційно надає місцевим органам влади потужний інструмент для впливу на місцеву економіку, не обмежує їх майбутніми зобов'язаннями щодо повернення отриманих ресурсів та не збільшує боргове навантаження на місцевий бюджет.

**Недоліки** грантового механізму фінансування місцевого економічного розвитку передусім такі:

- переорієнтація політики у сфері місцевого економічного розвитку відповідно до програмних пріоритетів міжнародних донорських організацій, які можуть не узгоджуватись із місцевими потребами;



- співфінансування грантових проектів з місцевих джерел може призводити до зменшення обсягів фінансування інших важливих проектів і програм;
- формування в місцевих органах влади, інших грантоотримувачів залежності від грантових ресурсів і пасивність у використанні інших механізмів фінансування місцевого економічного розвитку.

Також слід мати на увазі, що отримання грантів зазвичай вимагає значних попередніх інвестицій від місцевих органів влади, зокрема в розвиток інституційної спроможності грантоотримувачів, підготовку проектних пропозицій, налагодження ефективної системи врядування. З одного боку, це позитивно впливає на потенціал органів місцевого самоврядування, а з іншого — обмежує їхні можливості залучати грантові ресурси. Значна кількість муніципалітетів позбавлена доступу до цього механізму через брак досвіду та знань, необхідних для підготовки проектних заявок, а також здійснення подальшого проектного менеджменту.

### Міжнародний досвід

Світова практика свідчить про те, що значну частину фінансування на реалізацію основних ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку міста отримують за рахунок участі в різноманітних програмах і проектах, які підтримують місцеві та міжнародні донорські організації. **Водночас в економічно розвинутих країнах грантові кошти становлять невелику частку у фінансуванні економічного розвитку міст.** Натомість у країнах, які перебувають в стані трансформації, та країнах, що розвиваються, де доступ до інших джерел фінансування або обсяг фінансів є обмеженими, саме грантові кошти часто мають вирішальне значення для інтенсифікації місцевого економічного розвитку. Більшість грантових програм включає не лише виділення коштів безпосередньо на реалізацію ініціатив з місцевого економічного розвитку, але й проведення навчань та консультування щодо їх ефективної реалізації. Значна увага також приділяється підтримці соціальних ініціатив (будівництво центрів громад, бібліотек тощо), які зміцнюють потенціал місцевих громад у реалізації ініціатив з місцевого економічного розвитку.

**Гранти міжнародних донорських організацій зіграли важливу роль у трансформації економіки країн Центральної та Східної Європи та розбудові спроможності у розробці й реалізації політики місцевого економічного розвитку.** Грантові ресурси виявилися ефективним знаряддям у підтримці мікропідприємництва на територіях, де проводили масштабні структурні реформи, зокрема в Польщі, Словаччині, Східній Німеччині та інших країнах цього регіону.

Грантові кошти цим країнам надавали багато міжнародних донорських організацій. При цьому деякі з них переважно зосереджували увагу на фінансуванні проектів, спрямованих на вирішення економічних і соціальних проблем. Так, **Фонд Євразія** (англ. Eurasia Foundation) скеровує свою грантову підтримку у таких напрямках: посилення співробітництва між державним, приватним і громадським секторами для усунення бар'єрів у розвитку бізнесу; підтримка місцевих соціальних підприємств та організацій, що борються з бідністю; допомога місцевим партнерам та підприємцям у вирішенні проблем, використовуючи місцеві ресурси; надання можливостей реалізувати свої економічні права жінкам, людям з особливими потребами, трудовим мігрантам тощо.

Інші міжнародні донорські організації фокусували свою увагу на розбудові громадської ініціативи та підтримці неурядових інституцій як партнерів місцевих органів

влади у реалізації політики місцевого економічного розвитку. Наприклад, **мережа фондів відкритого суспільства** підтримує розбудову та розвиток інфраструктури відкритого суспільства, реформування соціальної й економічної систем країн-реципієнтів.

Окремі міжнародні донорські організації переважно надають грантову підтримку в чітко окресленій сфері, що відповідає їхнім програмним пріоритетам. Зокрема, **Агентство з охорони навколишнього середовища США** (англ. The U.S. Environmental Protection Agency) фінансово підтримує в Центральній та Східній Європі проекти, пов'язані із збиранням та поширенням інформації з екологічних питань, екологічною освітою, моніторингом промислового забруднення, збереженням розмаїття біологічних видів тощо. **Міжнародна мережа Карпатських фондів** (англ. The International Carpathian Foundation Network) в основному підтримує проекти з міжрегіональної та транскордонної співпраці в країнах Карпатського регіону, їх економічного розвитку. **Програма Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів** (англ. The United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT) надає гранти на реалізацію проектів сприяння сталому міському розвитку, розбудові спроможності до будівництва та фінансування житлового будівництва і міського розвитку, розвитку спроможності місцевих лідерів розробляти та впроваджувати нові форми системи управління і стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях відповідно до міжнародних стандартів й індикаторів ООН у галузі сталого розвитку населених пунктів.

Зазначені та інші донорські організації з часом суттєво змінили свої програмні пріоритети у країнах Центральної та Східної Європи. Так, на початку 1990-х років їх діяльність була спрямована здебільшого на створення умов для прогресивної трансформації економіки і суспільства, реформування системи врядування, сприяння євроінтеграційним процесам тощо. **Натомість сьогодні грантові програми міжнародних донорських організацій здебільшого зорієнтовані на підтримку проектів у сфері захисту довкілля, розвитку "зеленої" економіки, стимулювання міжмуніципальної і міжкордонної співпраці тощо.** Поряд із зміною пріоритетів діяльності міжнародних донорських організацій спостерігається поступове зменшення їх присутності у країнах Центральної та Східної Європи і просування далі на схід. У тих країнах, де міжнародні донорські організації ще продовжують активно працювати (зокрема, в Україні), в останні роки також спостерігається більший наголос при наданні грантів на забезпечення сталості результатів, отриманих завдяки профінансованим проектам, а також розбудові національної системи грантової підтримки місцевого економічного розвитку. Зокрема, значна увага приділяється розбудові мережі фондів розвитку громад, агенцій місцевого економічного розвитку, стимулювання корпоративної соціальної відповідальності бізнесу тощо.

## Українська практика

Україна поки що залишається країною, в якій активно працюють міжнародні донорські організації. Серед сучасних пріоритетів і напрямів їхньої діяльності у сфері підтримки місцевого економічного розвитку можна виділити такі:

- зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сфері реалізації економічної політики;
- сприяння побудові стійких партнерств громади, влади та бізнесу для розвитку місцевої економіки;
- підтримка розвитку та захист інтересів малого і середнього бізнесу на місцевому рівні;

- посилення потенціалу органів місцевого самоврядування та місцевих груп впливу щодо реалізацій ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку;
- підтримка створення та поширення інноваційних моделей місцевого економічного розвитку;
- реформування системи житлово-комунального господарства, підтримка нових форм управління багатоквартирними житловими будинками;
- удосконалення системи планування, забудови та благоустрою міст;
- розвиток туристичної діяльності та курортної справи, зеленого туризму;
- підтримка заходів з енерго- та ресурсозбереження.

Серед міжнародних донорських організацій, які сьогодні працюють в Україні та підтримують різноманітні проекти у сфері місцевого економічного розвитку, можна виділити такі:

**Міжнародний Фонд "Відродження"** (веб-сайт: <http://www.irf.ua/>) — найбільша національна благодійна громадська організація в Україні, заснована відомим американським фінансистом і філантропом Джорджем Соросом. Місія фонду — фінансово та організаційно сприяти становленню демократичного, відкритого суспільства в Україні шляхом підтримки значущих для його розвитку громадських ініціатив. Проекти з місцевого економічного розвитку зараз фінансуються в рамках програми "Громадянське суспільство та належне врядування", серед стратегічних напрямів якої — залучення громадськості до процесу розробки, впровадження та моніторингу виконання політики, підвищення якості та спрощення доступу до адміністративних послуг, розвиток електронного врядування.

**Фонд Східна Європа** (веб-сторінка: [www.eef.org.ua](http://www.eef.org.ua)) — міжнародна благодійна організація, що працює в Україні з 2008 року. Фонд успішно продовжує роботу свого засновника, Фонду Євразія. Місія фонду — сприяти соціальному та економічному розвитку України, мобілізуючи ресурси, зміцнюючи громади та підтримуючи партнерство громади, влади та бізнесу. Фонд Східна Європа зосереджує свої зусилля на популяризації та просуванні ідей державно-приватного партнерства, соціального підприємництва та корпоративної соціальної відповідальності. Традиційно, у центрі уваги Фонду — енергоефективність та впровадження енергозбереження на об'єктах соціальної сфери.

**Фонд імені Чарльза Стюарта Мотта** (веб-сторінка: [www.mott.org](http://www.mott.org)) — приватний американський фонд. В Україні Фонд надає гранти організаціям, які реалізують проекти для залучення громадян до процесів покращення їхнього життя на рівні громади; розвивають ефективну філантропію (особливо шляхом розбудови спроможності місцевих грантодавців на місцевому та національному рівнях); здійснюють безпосередній захист прав та інтересів громадян або реалізують інформаційні та освітні кампанії щодо прав громадян (у т. ч. через розбудову і зміцнення національних правозахисних мереж та коаліцій).

**Канадський фонд підтримки місцевих ініціатив** (веб-сторінка: <http://www.canadainternational.gc.ca/ukraine/development-developpement/>). Загальна мета фонду — покращення економічного та соціального життя громадян, що потребують допомоги. В Україні гранти надаються для підтримки малих проектів, що стосуються прав людини, демократії та покращення системи державного управління. Сталий розвиток навколишнього середовища також є довгостроковим програмним пріоритетом та наскрізною темою проектів Канадського фонду.

**Програма малих грантів Королівства Нідерландів "Матра"** (веб-сторінка: <http://ukraine.nlembassy.org/organization/departments/matra>) спрямована на підтримку перехідних процесів у країнах Центральної та Східної Європи, включаючи Україну і Молдову. Діє з 1994 року. В Україні пріоритети програми зосереджено у сфері належного врядування. У межах програми підтримують ініціативи, спрямовані на підвищення прозорості та підзвітності органів державного управління та місцевого самоврядування (у т. ч. здійснення моніторингу дотримання законодавства), ефективне надання публічних послуг та боротьба з корупцією, участь інституцій громадянського суспільства у процесах прийняття суспільно значущих рішень.

**Фонд Фрідріха Науманна за Свободу** (веб-сторінка: <http://www.ukrajina.fnst.org/>) – німецький фонд ліберальної політики, працює в Україні з 2007 року. Фонд підтримує діяльність у сфері демократичних перетворень, розбудови ринкової економіки та забезпечення балансу в соціальній сфері. Основні напрями діяльності фонду, пов'язані з місцевим економічним розвитком, зорієнтовані на такі пріоритети: прихильна до громадян комунальна політика; діалог на тему правової держави; підтримка економічних реформ. Фонд сприяє поширенню кращих практик у сфері місцевого самоврядування, впровадженню засад місцевого економічного розвитку в українських реаліях, налагодженню ефективної діяльності комунальних підприємств та використанню енергоефективних технологій у житловому секторі.

**Фонд імені Гайнріха Бьоля** (веб-сторінка: <http://www.ua.boell.org/>) – німецький фонд, що входить до складу європейського Зеленого руху, працює в Україні з 2008 року. Зараз в Україні реалізують три програми: підтримка демократії та громадянського суспільства, гендерна демократія та права жінок, екологія та енергоефективність. Фонд надає гранти неурядовим організаціям та ініціативним групам за такими пріоритетами: громадська активність у розвитку міста (участь громадян у ревіталізації й модернізації міського простору); пошук механізмів залучення громадських і культурних ініціатив до процесів планування та розвитку міста; соціальне мистецтво та репрезентація соціального різноманіття в урбаністичному ландшафті; стала енергетика (енергетична трансформація в Україні, відновлювальні джерела енергії, енергоефективність).

**Карпатський фонд** (веб-сторінка: <http://www.carpathianfoundation.org>) є транскордонною регіональною фундацією, яка надає гранти та технічну допомогу громадським організаціям та органам місцевого самоврядування, зокрема, у сфері міжрегіональної та транскордонної співпраці, економічного розвитку та соціальних послуг. Серед програмних пріоритетів фонду – розвиток організаційних можливостей неурядових організацій і місцевих органів влади; соціально-екологічні аспекти економічного розвитку; охорона природної спадщини Карпатського регіону; співробітництво країн Карпатського регіону для розв'язання спільних транскордонних проблем; транскордонні ініціативи для розвитку гармонійних добросусідських відносин різних етнічних груп. Карпатський фонд здійснює свою діяльність на прикордонних територіях Угорщини, Польщі, Румунії, Словаччини і України. В Україні географія діяльності Фонду охоплює Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську та Чернівецьку області.

Зазначені міжнародні донорські організації часто реалізують проекти в партнерстві з проектами міжнародної технічної допомоги та міжнародними фінансовими організаціями, а також заохочують органи місцевого самоврядування створювати партнерства для реалізації спільних проектів, на які надається грантова підтримка.

Кошти для своєї діяльності такі організації залучають з різноманітних джерел, включаючи й фінансову допомогу від урядів інших країн. Зокрема, Програма розвитку ООН в Україні отримує частину свого фінансування та співпрацює в окремих проєктах з Європейською Комісією та Шведським агентством міжнародного розвитку, Фонд Східна Європа – з Агентством США з міжнародного розвитку та Швейцарським бюро міжнародного співробітництва, приватними донорськими організаціями США, Міжнародний фонд "Відродження" – з Програмою розвитку ООН в Україні, приватними донорськими організаціями Європи і США.

У рамках Інструменту європейського сусідства і партнерства органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти місцевого економічного розвитку можуть брати участь у виконанні декількох програм та залучати грантові кошти на реалізацію проєктів у сфері місцевого економічного розвитку. Так, пріоритетами **Програми прикордонного співробітництва "Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія"** є економічний та соціальний розвиток, покращення стану навколишнього середовища, покращення ефективності кордонів, підтримка співробітництва "люди-людям". Програму реалізують у Закарпатській та Івано-Франківській областях як основних та у Чернівецькій як додатковій. Пріоритетами **Програми прикордонного співробітництва "Україна – Румунія – Республіка Молдова"** є проблемні питання в сфері навколишнього середовища, попередження надзвичайних ситуацій та міжособистісне співробітництво. Програма охоплює Одеську та Чернівецьку області як основні та Вінницьку, Івано-Франківську, 12 районів Тернопільської і 10 районів Хмельницької області – як додаткові регіони. Серед пріоритетів Програми прикордонного співробітництва "Басейн Чорного моря" – сприяння соціальному та економічному розвитку в прикордонних регіонах, спільна співпраця з метою вирішення спільних проблем, підтримка культурних та освітніх мереж з метою створення загального культурного середовища в басейні Чорного моря. В Україні Програма охоплює Автономну Республіку Крим, м. Севастополь, Одеську, Херсонську, Миколаївську, Запорізьку та Донецьку області.

Серед особливостей діяльності зазначених та багатьох інших міжнародних донорських організацій, які працюють в Україні, є також і те, що вони працюють переважно з організаціями-грантоотримувачами певного типу. **Більшість міжнародних донорських організацій зорієнтована на надання грантів неприбутковим громадським організаціям**, при цьому органи місцевого самоврядування та муніципальні установи можуть виступати в якості партнерів у реалізації відповідних проєктів. **При залученні кредитів міжнародних фінансових організацій, які супроводжує додаткова грантова підтримка, одержувачами коштів та інших вигод є органи місцевого самоврядування, а також комунальні підприємства та установи.** Однак потенціал грантового механізму фінансування місцевого економічного розвитку залишається нереалізованим у більшості українських міст. Причиною такого стану речей є переважно низький рівень обізнаності представників місцевих органів влади про можливості грантових програм, а також брак необхідних знань і навичок.

**Питання залучення органами місцевого самоврядування грантів міжнародних донорських організацій врегульовано чинним законодавством України частково та фрагментарно.** Єдине законодавче визначення грантів міститься у Законі України "Про наукову і науково-технічну діяльність" – у контексті фінансового забезпечення такої діяльності (ст. 1) .

## Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКОНИ УКРАЇНИ</b>			
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Віднесення грантів до власних надходжень бюджетних установ (ст. 2 та ст. 13).
Цивільний кодекс України	16.01.2003	435-IV	Правове регулювання дарування (ст. ст. 717-728) та пожертви (ст. 729 та ст. 730).
Податковий кодекс України	02.12.2010	2755-VI	Визначення основної діяльності неприбуткових організацій, звільнення від оподаткування безповоротної фінансової допомоги та добровільних пожертвувань (ст. 157).
Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність"	13.12.1991	1977-XII	Визначення поняття гранту (ст. 1).
<b>ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ</b>			
Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку"	05.09.2007	1090	Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку.
Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку підготовки та реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства"	08.12.2010	1111	Процедура підготовки та реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства.

**Гранти, благодійні внески та дарунки згадуються у Бюджетному кодексі України серед власних надходжень установ, які створюють місцеві ради і фінансують за рахунок місцевих бюджетів (бюджетних установ).** Вказані види власних надходжень спрямовують на організацію основної діяльності бюджетних установ (ст. 13). Податковий кодекс України, у свою чергу, наводить визначення основної діяльності в контексті основної діяльності неприбуткових організацій (а виходячи з поданого у Бюджетному кодексі України визначення, бюджетні установи є неприбутковими). Згідно з Податковим кодексом України, основною є діяльність неприбуткових організацій, яка визначена для них як основна законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації, у тому числі з надання реабілітаційних та фізкультурно-спортивних послуг для інвалідів (дітей-інвалідів), благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх, соціальних та інших подібних послуг для суспільного споживання. До основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів, виконання робіт, надання послуг, які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов'язаними з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів, виконаних робіт, наданих послуг є нижчою від звичайної або якщо така ціна регулюється державою (п. 157.15 ст. 157).

**Грантам у податковому законодавстві України відповідає поняття безповоротної фінансової допомоги.** Крім того, гранти, виходячи з визначення, є наближеними до цивільно-правового інституту дарування, зокрема пожертви як різновиду дарування.

Відповідно до Податкового кодексу України, безповоротною фінансовою допомогою є сума коштів, передана платнику податків згідно з договорами дарування, іншими подібними договорами або без укладення таких договорів (пп. 14.1.257 п. 14.1 ст. 14).

Цивільний кодекс України передбачає, що, за договором дарування, одна сторона (дарувальник) передає або зобов'язується передати в майбутньому другій стороні (обдаровуваному) безоплатно майно у власність. При цьому сторонами договору дарування можуть бути фізичні особи, юридичні особи, держава Україна, Автономна Республіка Крим та територіальна громада (ст. 717 та ст. 720).

**Договором дарування також може бути встановлений обов'язок обдаровуваного вчинити певну дію майнового характеру на користь третьої особи або утриматися від її вчинення.** У разі порушення обдаровуваним обов'язку на користь третьої особи дарувальник має право вимагати розірвання договору і повернення дарунка, а якщо таке повернення неможливе – відшкодування його вартості (ст. 725 та ст. 726).

Окремим різновидом договору дарування є договір про пожертву, що передбачає передачу в дарунок нерухомих та рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети (надання коштів для наперед визначеної мети так само є однією з ознак гранту). Отримувачами пожертви можуть бути зокрема юридичні особи або територіальна громада. Пожертвувач має право здійснювати контроль за використанням пожертви відповідно до мети, встановленої договором про пожертву. Цивільний кодекс України передбачає право жертвувача або його правонаступників вимагати розірвання договору про пожертву в разі використання пожертви не за призначенням (ст. 729 та ст. 730).

Відповідно до Податкового кодексу України, доходи органів місцевого самоврядування та створених ними неприбуткових установ або організацій у вигляді коштів або майна, які надходять безоплатно або як безповоротна фінансова допомога чи добровільні пожертвування, звільняються від оподаткування податком на прибуток (п. 157.2 ст. 157).

**Джерелом фінансування потреб місцевого економічного розвитку можуть бути, зокрема, гранти, що надають для реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства.** Порядок підготовки та реалізації зазначених проектів затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1111.

Згідно згаданого Порядку, підготовка проекту здійснюється відповідно до спільної операційної програми, тобто документа, що є невід'ємною частиною міжнародного договору України та визначає цілі, пріоритети, структуру та етапи виконання програми прикордонного співробітництва, а також індикативний фінансовий план. У реалізації грантового контракту беруть участь головний партнер та партнери, якими можуть бути юридичні особи (резиденти та нерезиденти). Безпосереднім одержувачем гранту (головним партнером) виступає юридична особа, яка укладає з уповноваженим органом Європейської Комісії грантовий контракт та несе відповідальність за реалізацію проекту в цілому. Головний партнер та партнер (партнери)

у свою чергу укладають угоду про партнерство, якою визначають права, обов'язки і порядок спільної реалізації проекту, а також обсяг співфінансування проекту, що становить не менш ніж 10% загального обсягу фінансування проекту.

**Грант, одержаний розпорядником бюджетних коштів, включається відповідно до законодавства, до доходів державного або місцевого бюджету і використовується в порядку, встановленому бюджетним законодавством та рішенням про місцевий бюджет.** У разі одержання гранту розпорядник бюджетних коштів вносить у встановленому бюджетним законодавством порядку зміни до кошторису (бюджету).

Кошти гранту, одержані як авансовий платіж, можуть спрямовуватись, згідно з грантовим контрактом, на закупівлю товарів, робіт та послуг (1); виплату заробітної плати особам, які залучаються до реалізації проекту, нарахування на заробітну плату (податки та збори (обов'язкові платежі), внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) (2); компенсацію витрат, пов'язаних з відрядженням осіб, які залучаються до реалізації проекту, зокрема транспортних витрат (3); покриття адміністративних витрат, пов'язаних з реалізацією проекту (4); на покриття інших витрат, пов'язаних з виконанням грантового контракту (5). Грант, одержаний як балансовий або кінцевий платіж, використовується на статутні цілі одержувача гранту як компенсація витрат, пов'язаних з реалізацією проекту (п.п. 2-4, 10-12 Порядку).

## Рекомендації щодо використання

1. Миській раді доцільно визначити конкретний виконавчий орган миської ради або муніципальну установу (наприклад, інститут розвитку міста чи агенцію місцевого розвитку), які координують діяльність щодо залучення грантових ресурсів та налагодження співпраці із міжнародними донорськими організаціями у сфері сприяння місцевому економічному розвитку.

2. Перед підготовкою проектної пропозиції на отримання гранту слід ретельно вивчити тематичні та географічні пріоритети міжнародних донорських організацій, а також ознайомитися з переліком раніше підтриманих ними проектів, що допоможе вірно обрати донорську організацію для фінансування проекту та грамотно підготувати пакет необхідних документів.

3. При підготовці проектної пропозиції на отримання гранту потрібно реально оцінювати можливості співфінансування проекту за рахунок коштів місцевого бюджету та інших місцевих ресурсів. У якості внеску територіальної громади у фінансування проекту слід розглядати матеріально-технічні й людські ресурси, які буде спрямовано на реалізацію проекту, та надавати донорській організації відповідні обґрунтування і розрахунки.

4. У випадку включення гранту, одержаного розпорядником бюджетних коштів (бюджетною установою), до доходів миського бюджету, у рішенні миської ради про бюджет міста на відповідний рік слід окремо вказати призначення гранту та визначити порядок його використання.

5. Безоплатну передачу майна у комунальну власність в межах виконання грантових проектів слід оформляти договорами пожертви, в яких передбачати мету, для досягнення якої майно передається територіальній громаді, а також порядок здійснення жертвувачем контролю за використанням такого майна.



6. Інформація про використання грантових коштів має бути відкритою та доступною. Таку інформацію слід не лише надавати донору, а й розміщувати на офіційному сайті органу місцевого самоврядування та в комунальних засобах масової інформації. Надана інформація повинна бути зрозумілою та достатньою для об'єктивної оцінки ефективності використання грантових коштів усіма зацікавленими особами.

### Корисні посилання та література

1. Довідник грантодавців та міжнародних організацій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування / Упоряд. Іваницький Д. А.; АМР США, Асоціація міст України. – К., 2006 ([http://www.library.lg.ua/eu/pdf/6programs/spravochnik\\_grantodateley.pdf](http://www.library.lg.ua/eu/pdf/6programs/spravochnik_grantodateley.pdf)).

2. Посібник по залученню додаткового фінансування для проектів місцевого розвитку / Канадське агентство з міжнародного розвитку, Підрозділ Європи, Близького Сходу та Магрибу; Канадський інститут урбаністики. – Київ, Запоріжжя, 2009 ([http://www.rgd.org.ua/resources/additional\\_res/Handbook\\_on\\_fundraising\\_2009\\_UKR.pdf](http://www.rgd.org.ua/resources/additional_res/Handbook_on_fundraising_2009_UKR.pdf)).

3. Регіональний розвиток: розробка та управління проектами / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Упор. Чабак Л. – Чернігів: ЦППК, 2011 ([http://www.center.uct.ua/zbirniky/2011/METHOD\\_Proekti\\_2.pdf](http://www.center.uct.ua/zbirniky/2011/METHOD_Proekti_2.pdf)).

4. Рекомендації щодо отримання доступу до донорського та інвестиційного фінансування / Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні EuropeAid/125234/ C/SER/UA ([http://invest-rovenki.at.ua/donors\\_investors\\_guidelines\\_ua\\_updated\\_copy.pdf](http://invest-rovenki.at.ua/donors_investors_guidelines_ua_updated_copy.pdf)).

# ПРОЕКТИ КОРПОРАТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

## Глосарій

**Корпоративна соціальна відповідальність** (англ. "corporate social responsibility") – врахування соціальних та екологічних аспектів у діяльності підприємств на засадах добровільності і взаємодії між усіма зацікавленими сторонами. Поняття корпоративна соціальна відповідальність не має усталеного універсального визначення<sup>1</sup>.

**Соціально відповідальний бізнес** (англ. "social responsible business") – відповідальне ставлення компанії до свого продукту або послуги, до споживачів, працівників, партнерів; активна соціальна позиція компанії, що полягає в гармонійному співіснуванні із зовнішнім оточенням, взаємодії та постійному діалозі із суспільством, участі у вирішенні суспільних проблем<sup>2</sup>.

**Інвестиції** – всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект<sup>3</sup>.

**Соціальне інвестування** (англ. "social investing") – прийняття інвестиційних рішень з врахуванням соціальних та екологічних наслідків інвестицій; передбачає вибір об'єктів для інвестування, що відповідають критеріям корпоративної соціальної відповідальності<sup>4</sup>.

**Договір на користь третьої особи** – договір, в якому боржник зобов'язаний виконати свій обов'язок на користь третьої особи, яка встановлена або не встановлена у договорі<sup>5</sup>.

## Характеристика механізму

### Загальне поняття

Термін корпоративна соціальна відповідальність почали вживати у 1970-х роках ХХ ст. для позначення добровільно взятих на себе компанією зобов'язань щодо підвищення якості життя як своїх співробітників, так і територій своєї присутності та суспільства в цілому.

Найбільш універсальне визначення корпоративної соціальної відповідальності подане у міжнародному стандарті ISO-26000 "Керівництво з соціальної відповідальності". **Корпоративна соціальна відповідальність – це відповідальність організації за вплив її рішень та діяльності на суспільство і довкілля** через прозору та етичну поведінку, яка сприяє сталому розвитку, здоров'ю і добробуту суспільства; враховує очікування зацікавлених сторін; відповідає чинному законодавству та узгоджується

<sup>1</sup> Лазоренко О., Колишко Р., та ін. Посібник із КСВ. Базова інформація з корпоративної соціальної відповідальності. – К.: В-во "Енергія", 2008 ([http://lpw.org.ua/files/content/CSRGuide\\_print12.05.08.pdf](http://lpw.org.ua/files/content/CSRGuide_print12.05.08.pdf)).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Закон України "Про інвестиційну діяльність" (ст. 1).

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Цивільний кодекс України (ст. 636).

з міжнародними нормами поведінки; інтегрована у діяльність всієї організації і реалізується нею на практиці взаємовідносин.

Європейська Комісія визначає корпоративну соціальну відповідальність як "концепцію, за допомогою якої компанії суміщають соціальні питання і питання навколишнього середовища в їх діяльності і у взаємодії з ключовими партнерами на добровільних засадах"<sup>6</sup>. Згідно визначення Світової ради компаній зі сталого розвитку<sup>7</sup>, соціальна відповідальність підприємства — це довгострокове зобов'язання компаній поводитися етично та сприяти економічному розвитку, одночасно покращуючи якість життя працівників та оточуючого суспільства.

Корпоративна соціальна відповідальність також часто розглядається як мікро-економічний рівень концепції сталого розвитку. Вона передбачає модель управління корпорацією, яка охоплює її економічну, соціальну та екологічну діяльність, оптимізує ризики та використовує можливості в цих трьох сферах свого розвитку.

Одним із світових дороговказів у розвитку корпоративної соціальної відповідальності є Глобальний договір Організації Об'єднаних Націй (Global Compact),

### 10 принципів Глобального договору

#### Права людини

**Принцип 1:** Комерційні компанії повинні забезпечувати та поважати захист прав людини, проголошених на міжнародному рівні.

**Принцип 2:** Комерційні компанії повинні забезпечувати, щоб їхня власна діяльність не сприяла порушенню прав людини.

#### Принципи праці

**Принцип 3:** Комерційні компанії повинні підтримувати свободу зібрань і дієве визнання права на колективні угоди.

**Принцип 4:** Комерційні компанії повинні сприяти викоріненню примусової праці.

**Принцип 5:** Комерційні компанії повинні сприяти ефективному викоріненню дитячої праці.

**Принцип 6:** Комерційні компанії повинні сприяти викоріненню дискримінації у сфері зайнятості та працевлаштування.

#### Екологічні принципи

**Принцип 7:** Комерційні компанії повинні дотримуватися превентивних підходів до екологічних проблем.

**Принцип 8:** Комерційні компанії повинні ініціювати поширення екологічної відповідальності.

**Принцип 9:** Комерційні компанії повинні стимулювати розвиток і розповсюдження екологічно чистих технологій.

#### Антикорупційні принципи

**Принцип 10:** Комерційні компанії повинні протидіяти будь-яким формам корупції, включаючи здирицтво.

<sup>6</sup> Зелена книга Європейської Комісії про корпоративну соціальну відповідальність — Брюссель, 18.7.2001 COM (2001) 366 — (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0366:FIN:EN:PDF>).

<sup>7</sup> World Business Council for Sustainable Development (<http://www.wbcsd.org/home.aspx>).

спрямований на залучення корпорацій до розв'язання глобальних проблем цивілізації. Його ідею запропонував Генеральний секретар ООН Кофі Аннан на Всесвітньому економічному форумі 1999 року.

Глобальний договір ООН є добровільною ініціативою, яка об'єднує приватні компанії, агенції ООН, бізнес асоціації, неурядові організації та профспілки у **єдиний форум задля сталого розвитку через відповідальне та інноваційне корпоративне лідерство**. Десять універсальних принципів Глобального договору орієнтовані на втілення практик відповідального бізнесу у таких сферах: права людини, стандарти праці, екологічна відповідальність та боротьба з корупцією.

Упродовж перших двох років підписання Глобального договору компанія має активізувати свою діяльність щодо корпоративної соціальної відповідальності та оприлюднити свій перший "Соціальний звіт". Глобальний договір не передбачає якоїсь оцінки діяльності компанії чи нагляду за ним. Він базується виключно на добровільних ініціативах бізнесу.

Принципи Глобального договору були закладені в основу та розвинуті у міжнародному стандарті ISO-26000 "Керівництво з соціальної відповідальності", в якому визначені основні принципи корпоративної соціальної відповідальності:

- **Підзвітність** (організація має звітувати про вплив своєї діяльності на суспільство і довкілля);
- **Прозорість** (організації слід бути відкритою у її рішеннях і діяльності, які впливають на інших та довкілля);
- **Етична поведінка** (організація повинна приймати і застосовувати стандарти етичної поведінки, які якнайповніше відповідають її призначенню і сфері її діяльності);
- **Взаємодія із зацікавленими сторонами** (організації слід поважати та враховувати, розглядати інтереси усіх зацікавлених сторін та взаємодіяти з ними відкрито і всіма доступними засобами);
- **Повага до правових норм** (організація дотримується всіх чинних законів і правил, вживає заходів, аби інформувати осіб, відповідальних за дотримання законів і правил в організації, та знати, що такі закони і правила дотримуються);
- **Міжнародні норми** (організації слід поважати міжнародні норми, в тих випадках, коли ці норми є важливими для сталого розвитку і добробуту суспільства);
- **Права людини** (організація повинна визнавати важливість і загальність прав людини, поважати права, зазначені у Загальній декларації прав людини).

За спрямуванням зусиль компанії корпоративна соціальна відповідальність поділяється на зовнішню (взаємодія із зовнішнім світом) і **внутрішню** (взаємодія з працівниками, організація бізнес-процесів). До зовнішнього виміру корпоративної соціальної відповідальності відносяться **співпраця з місцевими громадами**; відносини з бізнес-партнерами, постачальниками і споживачами; дотримання прав людини в бізнес-діяльності; **участь у вирішенні глобальних екологічних проблем**. Внутрішній вимір корпоративної соціальної відповідальності охоплює такі сфери, як управління людськими ресурсами; **охорона здоров'я та безпека праці**; адаптація до змін; **управління впливами на довкілля та використання природних ресурсів**.

У контексті реалізації принципів корпоративної соціальної відповідальності в останні роки у всьому світі набуває поширення концепція **соціальних інвестицій бізнесу**. Під соціальними інвестиціями розуміють матеріальні, технологічні, управлінські та інші ре-

сурси, а також фінансові засоби компанії, які спрямовують на реалізацію соціальних програм, розроблених із урахуванням основних внутрішніх і зовнішніх груп інтересів з метою отримання компанією стратегічного соціального й економічного ефекту.

**Соціальні інвестиції компанії здебільшого спрямовують на розвиток та медичне обслуговування персоналу, ресурсозбереження, забезпечення добросовісної ділової практики, розвиток місцевих громад тощо.** Величина соціальних інвестицій компаній, перш за все, залежить від трудоемності та капітаоемності виробництва. Обсяг соціальних інвестицій вимірюють за такими двома показниками: величина соціальних інвестицій на одного працюючого (1) та відношення соціальних інвестицій до обсягу продажу або до чистого прибутку (2). Показники рівня участі бізнесу в суспільному розвитку представлені в **Таблиці 1**.

**Таблиця 1.** Показники рівня участі бізнесу в суспільному розвитку

Показники	Традиційна добродійність	Стратегічна добродійність	Соціальне інвестування
<b>Мотивація</b>	Безкорисність.	Стратегічний інтерес компанії, пов'язаний із цілями розвитку.	Довгостроковий інтерес компанії, який інтегрує інтереси компанії та потреби місцевих громад.
<b>Критерії відбору отримувачів коштів</b>	Побажання керівництва.	Врахування інтересів отримувачів благ, соціальна ефективність.	Соціальна ефективність, потреба місцевих громад та бізнес вигода (у перспективі).
<b>Зв'язок із основною діяльністю</b>	Не пов'язана.	Пов'язана опосередковано.	Внутрішні корпоративні програми – прямо, а зовнішні соціальні програми – опосередковано (у надії на очікуваний ефект).
<b>Механізми фінансування</b>	Благодійні пожертвування.	Благодійні пожертви, спонсорство, грантові програми, які не пов'язані з бізнес-інтересами компанії.	Міжсекторальне соціальне партнерство.
<b>Соціальний ефект</b>	Низький і досить часто не вимірюваний.	Частково вимірюваний.	Відкладений у часі, вимірюваний.

**Окремим напрямом діяльності компаній, що займаються корпоративною соціальною відповідальністю, є розвиток територій присутності,** тобто населених пунктів, де розташовані їх виробничі потужності або де вони здійснюють свою основну діяльність. Саме цей напрям корпоративної соціальної відповідальності слід розглядати як найбільш перспективний для реалізації різноманітних заходів та програм у сфері місцевого економічного розвитку.

Основними сферами реалізації подібних ініціатив корпоративної соціальної відповідальності є: **захист довкілля (1); запровадження енергозберігаючих технологій (2); розвиток муніципальної інфраструктури** (дороги, благоустрій територій, освітлення вулиць тощо) та **поліпшення якості публічних послуг** (житлово-комунальні послуги, громадський транспорт, охорона здоров'я, освіта тощо) (3); **розвиток місцевого бізнес-середовища та посилення конкурентоздатності території (4); реалізація проектів і програм соціального та культурного спрямування (5).**

Здійснення компаніями діяльності з дотриманням принципів корпоративної соціальної відповідальності надає бізнесу такі переваги:

- зменшення витрат, оскільки багато ініціатив, спрямованих на покращення оточення, в якому працюють компанії, дозволяють скоротити видатки на ведення бізнесу;
- покращення зв'язку з ринками, оскільки збільшується кількість споживачів, які приймають рішення щодо купівлі того чи іншого товару, базуючись не лише на традиційних критеріях (ціна, якість, доступність та зручність), а й на ціннісних;
- мотивований персонал, оскільки працівники нададуть перевагу тому роботодавцю, який дотримується близьких їм цінностей;
- підвищення статусу бізнесу у громаді, покращення репутації та впізнаваність бренду.

### Міжнародний досвід

У світовій практиці еволюційним шляхом сформувалися декілька підходів до здійснення діяльності з дотриманням принципів корпоративної соціальної відповідальності. Ці підходи відрізняються тим, хто встановлює стандарти корпоративної соціальної відповідальності: чи самі компанії, чи офіційні державні інститути та професійні асоціації.

Моделі корпоративної соціальної відповідальності у світовій практиці поділяються на відкриті та закриті.

**Відкрита модель корпоративної соціальної відповідальності** має бути чітко представлена у стратегії розвитку компанії. Така модель передбачає, що корпорації беруть на себе відповідальність за вирішення тих проблем, у яких зацікавлене суспільство.

**Закрита модель корпоративної соціальної відповідальності** ґрунтується на цінностях, нормах та правилах, яких повинні дотримуватися компанії. Така модель передбачає наявність у країні офіційних і неофіційних інститутів, що погоджують з компаніями їх відповідальність за суспільні інтереси та забезпечують обов'язковість її дотримання.

**Домінуючий у Європейському Союзі підхід до корпоративної соціальної відповідальності має у своїй основі систему державного регулювання, тобто ближчий до закритої форми.** Благодійність у чистому вигляді не дуже поширена серед європейських компаній, а їх відповідальність перед суспільством більшою мірою концентрується на прибутковості бізнесу і відповідальності компаній перед її акціонерами. Особлива увага приділяється відповідальності компаній перед працівниками.

**Натомість у Сполучених Штатах Америки домінує відкрита модель, яка набула там значного поширення ще у XIX ст.** Більшість програм корпоративної соціальної відповідальності, які реалізують американські компанії, носять добровільний характер та спрямовані на вирішення соціальних проблем, що стосуються широких верств населення. Прикладом такого підходу до корпоративної соціальної відповідальності може бути програма підтримки розвитку мережі публічних бібліотек, яку започаткував і підтримував Д. Рокфеллер.

Популяризацію концепції корпоративної соціальної відповідальності серед американських корпорацій стимулює законодавство, яке передбачає відповідні податкові пільги. Тому значного поширення у США набули різноманітні корпоративні фонди, які реалізують благодійні програми за рахунок внесків корпорацій. Прикладом може бути корпоративний Фонд Білла і Мелінди Гейтс, який займається покращенням систем освіти та охорони здоров'я у різних країнах світу.

Своєрідною комбінацією американського та європейського підходів є **британська модель корпоративної соціальної відповідальності, яка передбачає добровільність участі компаній у такій діяльності із залученням державних та громадських інститутів до погодження пріоритетів діяльності, а також популяризації та поширення кращих практик.** Особливої популярності програми корпоративної соціальної відповідальності набули у Великобританії в результаті ринкових реформ, проведених прем'єр-міністром Маргарет Тетчер.

Інша класифікація моделей корпоративної соціальної відповідальності також передбачає їх розподіл на американську та європейську залежно від зв'язку некомерційних та благодійних ініціатив компаній з їх бізнес-інтересами.

**В американській моделі переважає філантропічний підхід,** що передбачає спрямування частини прибутку компанії на реалізацію суспільно корисних ініціатив. Такі ініціативи переважно не пов'язані з бізнес-діяльністю компанії та можуть розширюватись або скорочуватись залежно від економічної ситуації і політики компанії.

Американська модель корпоративної соціальної відповідальності є найбільш поширеною та активно використовується підприємствами у всьому світі з двох основних причин. По-перше, її легко реалізувати, а її результати є публічними. По-друге, саме ця модель здатна забезпечити максимальну підтримку персоналу, громадянського суспільства, територіальних громад та широкого загалу.

Натомість **європейська модель передбачає прямий зв'язок між бізнес-цілями компанії та ініціативами корпоративної соціальної відповідальності,** де останні розглядаються як елементи стратегії підвищення інвестиційної привабливості компанії. Тобто, у європейській моделі некомерційні та благодійні ініціативи компанії прямо чи опосередковано мають сприяти зростанню її прибутковості.

Основними сферами реалізації ініціатив корпоративної соціальної відповідальності в європейській моделі є: розвиток персоналу компанії (1); підтримка муніципалітетів та територій, де розташовані виробничі потужності (2); природоохоронна діяльність (3); розвиток освіти, науки та технологій (4). **Європейська модель передбачає економічне обґрунтування соціальних ініціатив та їх інтеграцію в стратегію розвитку компанії.**

### Українська практика

В українській практиці застосування корпоративної соціальної відповідальності можна виокремити три основні підходи, які застосовують компанії:

- окремі ініціативи корпоративної соціальної відповідальності;
- програми корпоративної соціальної відповідальності, що поєднують кілька проектів та ініціатив;
- впровадження стратегії корпоративної соціальної відповідальності у всі основні — як внутрішні, так і зовнішні — процеси діяльності підприємства.

За даними Центру "Розвиток корпоративної соціальної відповідальності"<sup>8</sup>, **понад половина великих українських компаній вважають, що політику і практику корпоративної соціальної відповідальності повинна впроваджувати кожна компанія.** Близько 70% з них реалізують ініціативи корпоративної соціальної відповідальності, а понад 50% — роблять це регулярно. Водночас, майже третина українських компа-

<sup>8</sup> Центр "Розвиток корпоративної соціальної відповідальності" (<http://csr-ukraine.org/>).

ній не здійснює жодних заходів у форматі корпоративної соціальної відповідальності. Для більшості з них (67%) це не є актуальним через брак коштів, а кожна десята компанія вважає, що це функція держави, а не бізнесу.

### Корпоративна соціальна відповідальність компанії "ДТЕК"

Основний принцип "ДТЕК" у сфері корпоративної соціальної відповідальності — системне соціальне партнерство між приватним бізнесом, органами місцевого самоврядування та суспільством. "ДТЕК" здійснила перехід від безсистемної доброчинності до довгострокових соціальних інвестицій. 2011 року розроблено Концепцію соціального розвитку "ДТЕК" на 2012–2013 роки, яка визначає стратегічні завдання і методи їх досягнення. Ключові напрями соціальних інвестицій на згаданий період: енергоефективність у сфері комунальних послуг, охорона здоров'я, розвиток соціально-значущої інфраструктури, розвиток бізнес-середовища, підтримка освіти, культури і спорту.

Загальні витрати "ДТЕК" на проекти в сфері соціального та сталого розвитку в 2011 році склали понад 1,3 млрд. грн. З них приблизно 330,0 млн. грн. направлено на програми з охорони праці та промислової безпеки. На охорону навколишнього середовища виділено понад 980,0 млн. грн. Також понад 30,0 млн. грн. компанія інвестувала у проекти соціального партнерства в містах своєї присутності. Витрати на утримання об'єктів соціальної сфери у цих містах склали 46,0 млн. грн.

2011 року відбулося істотне розширення меж Декларації соціального партнерства "ДТЕК": до неї приєдналися міста Львів, Бурштин, Ладижин і Добровір. На сьогодні підписантами Декларації є 19 міст і 4 райони.

У рамках ініціатив корпоративної соціальної відповідальності "ДТЕК" співпрацює з проектами міжнародної технічної допомоги, зокрема з Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні". Така співпраця дозволяє об'єднати досвід міжнародних та українських експертів, організаційний та інвестиційний потенціал "ДТЕК" і підтримку міської влади для реформування системи теплозабезпечення в містах-учасниках проекту. 2011 року в рамках проекту було проведено енергоаудит міських систем теплопостачання в Києві, Дніпропетровську, Павлограді, Кураховому і Бурштині, розроблено муніципальні енергетичні плани з модернізації теплового господарства. На їх реалізацію у 2012 році ДТЕК виділив 20,0 млн. грн.

Серед чинників, що спонукають компанії здійснювати різноманітні заходи у форматі корпоративної соціальної відповідальності, на першому плані стоять моральні міркування (61%) і внутрішнє переконання (52%). Досить вагомою є частка таких чинників, як зростання продажів компанії, копіювання дій конкурентів та запит з боку органів місцевої влади.

Політика корпоративної соціальної відповідальності українських компаній спрямована перш за все на створення безпечних та комфортних умов праці, а також заходи із захисту здоров'я і безпеки споживачів. Найменш поширеними напрямками корпоративної соціальної відповідальності, за результатами досліджень, виявилися захист довкілля та підтримка розвитку громад на територіях присутності. Так, тільки третина українських компаній здійснює соціальні інвестиції в розвиток територіальних громад, а майже половина підприємств не здійснює жодних заходів з охорони довкілля. Найбільш поширеними є практики впровадження в рамках корпоративної соціальної



відповідальності ресурсо- та енергозберігаючих технологій, а також технологій із сортування та утилізації відходів – 26% компаній, що взяли участь у дослідженні.

**Корпоративна соціальна відповідальність до сьогодні не стала частиною стратегічного менеджменту більшості українських підприємств.** Частка підприємств, які мають стратегію реалізації діяльності у сфері корпоративної соціальної відповідальності, становить 29,6% охоплених дослідженням компаній, і лише 17,0% мають спеціальний бюджет або статтю в бюджеті для проведення програм/заходів із корпоративної соціальної відповідальності<sup>9</sup>.

### Нормативно-правове забезпечення

Назва нормативно-правового акта	Дата і рік прийняття	№ акта	Врегульовані правовідносини
<b>ЗАКони УКРАЇНИ</b>			
Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456-VI	Зарахування внесків до цільових фондів спеціального фонду місцевих бюджетів (ст. 69).
Цивільний кодекс України	16.01.2003	435-IV	Загальні положення про зобов'язання (гл. 47-51) та договори (гл. 52 та гл. 53), договори на користь третьої особи (ст. 636), безоплатне надання послуг (ст. 904 та 906).
Господарський кодекс України	16.01.2003	436-IV	Загальні положення про підприємництво (гл. 4), некомерційне господарювання (гл. 5), господарські договори (гл. 20).
Податковий кодекс України	02.12.2010	2755-VI	Склад доходів платника податку на прибуток (ст. 138), оподаткування неприбуткових організацій (ст. 157) та благодійної допомоги (ст. 170).
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"	21.05.1997	№280/96-ВР	Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами (ст. 18), місцеві програми соціально-економічного розвитку (ст. ст. 26 та 27), повноваження виконавчих органів міських рад щодо залучення підприємств (їх коштів) до розвитку територіальних громад (ст. ст. 27, 30- 32), цільові фонди місцевого бюджету (ст. 68).
Закон України "Про інвестиційну діяльність "	18.09.1991	1560-XII	Визначення інвестиційної діяльності (ст. 1), регулювання інвестиційної діяльності органами місцевого самоврядування (ст. 16).
Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"	23.03.2000	1602-III	Поняття та зміст програм економічного і соціального розвитку міста на короткостроковий період (ст. 11).
Закон України "Про благодійну діяльність та благодійні організації"	05.07.2012	5073-VI	Визначення бенефіціарів (ст. 1), цілей та сфер благодійної діяльності (ст. 3).

**В українській практиці бракує прикладів тривалого, успішного та послідовного введення ініціатив у сфері корпоративної соціальної відповідальності, спрямо-**

<sup>9</sup> Аналітичний звіт "Корпоративна соціальна відповідальність 2005 – 2010: стан та перспективи розвитку" ([http://uniter.org.ua/data/block/research\\_ukr\\_final.pdf](http://uniter.org.ua/data/block/research_ukr_final.pdf)).

ваних на підтримку місцевого розвитку. Однією з небагатьох успішних практик у цій сфері можна вважати програми та проекти таких компаній, як "ДТЕК", Метінвест та "Інтерпайп". Вони намагаються вибудувати взаємовигідні відносини із місцевими громадами на територіях своєї присутності та залучають їх представників до розробки і реалізації різноманітних ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку. Ці компанії надають органам місцевого самоврядування допомогу в розробці планів економічного розвитку міст з метою підвищення їх інвестиційної привабливості, а також фінансову підтримку в таких сферах: освіта (1), охорона здоров'я (2), культура і спорт (3), енергоефективність (4), розвиток місцевої інфраструктури (5) та місцевого бізнес-середовища (6).

**Чинне законодавство не містить визначень понять "корпоративна соціальна відповідальність", "соціальна відповідальність підприємств" чи "соціально відповідальний бізнес" чи аналогічних понять.** Відповідно до Конституції України, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (ст. 13). Водночас Господарський кодекс України визначає, що **метою підприємництва, поряд з досягненням економічних результатів та одержанням прибутку, є також досягнення соціальних результатів** (ст. 42). У свою чергу, відповідно до Закону України "Про інвестиційну діяльність", результатом інвестування може бути як одержання прибутку (доходу), так і соціальний ефект (ст. 1).

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відносно органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом (ст. 18).

До власних повноважень виконавчих органів міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку належить, зокрема, забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів. **Виконавчі органи міських рад також залучають на договірних засадах підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку міст, координують таку діяльність на відповідній території** (пп. 2, 7 п. "а" ст. 27).

Повноваження виконавчих органів міських рад також включають організацію благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності. Вони також залучають на договірних засадах підприємства, установи та організації незалежно від форм власності до участі у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування (пп. 7 п. "а" ст. 30, пп. 4 п. "а" ст. 31).

Як передбачає Закон України "Про інвестиційну діяльність", органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень здійснюють регулювання інвестиційної діяльності на своїй території, у т. ч. шляхом погодження питань про створення виробничих і соціальних об'єктів (ст. 16).

Визначаючи форми державної підтримки підприємництва, Господарський кодекс України зазначає, що з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва **органи влади на умовах і в порядку,**

передбачених законом, здійснюють первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законом порядку (ст. 48).

Проекти корпоративної соціальної відповідальності у сфері місцевого економічного розвитку, як правило, реалізуються на підставі договорів між органами місцевого самоврядування, комунальними установами та організаціями, а також іншими суб'єктами господарювання. Такі договори за своєю юридичною природою є господарсько-правовими, оскільки на їх підставі виникають майново-господарські зобов'язання між негосподарюючими суб'єктами — юридичними особами (органами місцевого самоврядування) та суб'єктами господарювання або між комунальними та приватними суб'єктами господарювання. Відповідно до таких договорів застосовуються загальні положення Цивільного кодексу України про виникнення, зміну, виконання, припинення зобов'язань (гл. 47—51) та про договори (гл. 52 та гл. 53), а також загальні положення Господарського кодексу України щодо укладання та виконання господарських договорів (гл. 20).

**Характерною ознакою договорів щодо корпоративної соціальної відповідальності є те, що вони укладаються на користь територіальної громади або її частини.** До таких договорів правомірно застосовувати норми Цивільного кодексу України стосовно договорів на користь третьої особи (ст. 636).

**Реалізація проектів корпоративної соціальної відповідальності може здійснюватися у рамках виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку міста, місцевих цільових програм з інших питань, затвердження яких належить до виключної компетенції міських рад.** Організація виконання таких програм віднесена до компетенції виконавчих органів міських рад (п. 22 ст. 26 та пп. 1 п. "а" ст. 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Слід зазначити, що, згідно Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", програма економічного і соціального розвитку міста на короткостроковий період, яку розробляють щороку, має відображати, зокрема, можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери міста, а також систему заходів щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців таких заходів (ст. 11).

Договори, що передбачають співпрацю органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в рамках виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку міста, місцевих цільових програм можуть передбачати співфінансування заходів на виконання таких програм з коштів міського бюджету та коштів суб'єкта господарювання, розподіл між сторонами зобов'язань з виконання робіт, надання послуг на користь територіальної громади тощо.

**Однією з форм реалізації проектів корпоративної соціальної відповідальності можуть бути добровільні внески суб'єктів господарювання до цільових фондів, що утворюються міською радою з певною метою.** Порядок формування та використання коштів цільового фонду має визначатись положеннями про цільовий фонд, що затверджується міською радою відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 68). Згідно з Бюджетним кодексом України, надходження до цільових фондів, утворених місцевою радою, зараховуються до спеціального фонду бюджету міста (ст. 69).

Крім того, Закон України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” визначає, що сферами благодійної діяльності, зокрема, є **розвиток територіальних громад, стимулювання економічного росту і розвитку економіки України та її окремих регіонів, сприяння здійсненню державних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища в Україні** (ст. 3). Бенефіціаром благодійної діяльності може бути неприбуткова організація або територіальна громада, що одержує допомогу від одного чи кількох благодійників (ст. 1). Поряд із цим органам місцевого самоврядування та іншим юридичним особам публічного права забороняється виступати засновниками благодійних організацій (засновниками таких організацій гіпотетично можуть бути господарські товариства з часткою комунальної власності у статутному капіталі). Водночас органи місцевого самоврядування та інші юридичні особи публічного права можуть вступати до вже створених благодійних товариств та фондів у якості учасників (ст. 12).

Податковий кодекс України закріплює перелік доходів, що надходять неприбутковим організаціям (органам місцевого самоврядування та створеним ними установам або організаціям, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів) та звільняються від обкладення податком на прибуток. Серед таких доходів Податковий кодекс України зазначає кошти та майно, які надходять до таких організацій безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань (п. 157.2 та ст. 157).

Водночас Податковий кодекс України прямо забороняє надання благодійної допомоги органам місцевого самоврядування, а також створеним ними неприбутковим організаціям або надання благодійної допомоги третім особам за дорученням органів місцевого самоврядування, якщо це є попередньою або наступною умовою видачі платнику податку дозволу, ліцензії, узгодження, надання державної послуги чи прийняття іншого рішення на його користь або прискорення чи спрощення дозвільно-погоджувальної процедури (пп. 170.7.7 п. 170.7 ст. 170).

**Податковим кодексом України також передбачені певні пільги для суб'єктів господарювання, що реалізують проекти корпоративної соціальної відповідальності.** Так, суми коштів або вартість товарів, виконаних робіт, наданих послуг, добровільно перераховані (передані) протягом звітного року до бюджетів місцевого самоврядування чи до неприбуткових організацій в розмірі, що не перевищує 4% оподаткованого прибутку попереднього звітного року, включаються до складу витрат платників податку на прибуток підприємств (пп. 138.10.6 п. 138.10 ст. 138 ПК України).

## Рекомендації щодо використання

1. Для налагодження співпраці з місцевими підприємствами у форматі корпоративної соціальної відповідальності органам місцевого самоврядування доцільно самостійно ініціювати проекти, до реалізації яких може долучитись соціально відповідальний бізнес (соціальна активність підприємств зростає, якщо вони відчуватимуть зацікавленість та підтримку з боку керівництва міста).

2. Органам місцевого самоврядування доцільно вишукувати можливості для співфінансування заходів в рамках проектів корпоративної соціальної відповідальності за рахунок коштів бюджету міста, що є одним із шляхів досягнення більшої

результативності ініціатив у сфері корпоративної соціальної відповідальності та посилення синергетичного ефекту від виконання проектів у цій сфері.

3. У разі створення в рамках реалізації проектів корпоративної соціальної відповідальності цільового фонду, рішенням міської ради слід затвердити положення про такий цільовий фонд, в якому передбачити джерела надходження коштів цільового фонду, а також цілі, завдання та напрямки, на які спрямовуються кошти цільового фонду, та механізм фінансування заходів з коштів фонду.

4. У договорах щодо реалізації проектів корпоративної соціальної відповідальності необхідно передбачати основні напрями співпраці органу місцевого самоврядування та приватного партнера (1), кількісні та якісні показники реалізації проекту (проектів) (2), взаємні зобов'язання сторін (3), порядок інформування громадськості про виконання проекту (громадські слухання, друковані видання, веб-сайт міської ради) та про виконання договору (4).

5. Передачу майна у комунальну власність у межах виконання проектів корпоративної соціальної відповідальності слід оформляти договорами пожертви, в яких визначати мету, для досягнення якої передається майно, а також порядок здійснення пожежувачем контролю за використанням пожертви.

6. Органам місцевого самоврядування міст, де реалізуються проекти корпоративної соціальної відповідальності, доречно передбачати преференції для виконавців таких проектів (наприклад, щодо доступу до природних ресурсів, оренди комунального майна тощо), що сприятиме поширенню позитивних практик у сфері корпоративної соціальної відповідальності.

7. Інформацію про виконання договорів щодо реалізації проектів корпоративної соціальної відповідальності в інтересах територіальної громади доречно заслуховувати на пленарних засіданнях міської ради, а також оприлюднювати у друкованих виданнях та на веб-сайті міської ради.

## Корисні посилання та література

1. Зінченко А., Саприкіна М. Корпоративна соціальна відповідальність 2005-2010: стан та перспективи розвитку. – К., 2010 ([http://uniter.org.ua/data/block/research\\_ukr\\_final.pdf](http://uniter.org.ua/data/block/research_ukr_final.pdf)).

2. Лазоренко О., Колишко Р. та ін. Посібник із КСВ. Базова інформація з корпоративної соціальної відповідальності. – К.: "Енергія", 2008 ([http://lpw.org.ua/files/content/CSRGuide\\_print12.05.08.pdf](http://lpw.org.ua/files/content/CSRGuide_print12.05.08.pdf)).

3. Конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці ([http://www.bsdglobal.com/issues/sr\\_csr.asp](http://www.bsdglobal.com/issues/sr_csr.asp)).

4. Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development, 02/07/2002 ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-dial/csr/csr2002\\_col\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/csr2002_col_en.pdf)).

5. Українська мережа Глобального договору ООН (<http://www.globalcompact.org.ua/ua>).

6. Європейський Альянс корпоративної соціальної відповідальності / European Alliance for CSR (<http://ec.europa.eu/enterprise/>).

7. Центр "Розвиток корпоративної соціальної відповідальності" (<http://www.csr-ukraine.org/>).

**КРАЩІ ПРАКТИКИ  
ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

## Практика 1. Комплексна програма розвитку туристичної інфраструктури м. Кам'янець-Подільського на 2005 – 2015 роки

<b>Місце:</b>	Місто Кам'янець-Подільський Хмельницької області.	
<b>Термін:</b>	Червень 2005 року – грудень 2015 року.	
<b>Мета:</b>	Підвищення рівня життя членів територіальної громади Кам'янець-Подільського шляхом всебічного розвитку туристичної сфери, підвищення її ролі у формуванні економічних показників, зокрема за рахунок збільшення кількості робочих місць, податкових надходжень у міський бюджет, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій та покращення стану міської інфраструктури.	
<b>Контекст:</b>	Значний туристичний потенціал м. Кам'янець-Подільський визначався такими чинниками: високий рівень концентрації пам'яток історії (1), архітектури та культури на території міста (2), унікальний природний ландшафт та місце розташування (3), розвинуте та різноманітне міське культурне середовище (4), наближеність до інших історико-архітектурних та природних атракцій (5). Станом на початок 2005 р. м. Кам'янець-Подільський перебувало в занепаді та не могло повноцінно реалізувати свій туристичний потенціал з наступних причин: велика кількість об'єктів, що належать до пам'яток архітектури, перебували в аварійному стані (1); інфраструктура міста характеризувалась низьким рівнем розвитку та деградувала (2); сфера послуг (торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування, готелі, туристичні послуги) була слабкорозвинутою, малодиверсифікованою та неконкурентоздатною навіть на українському ринку (4); місто не мало узгодженої, цілеспрямованої політики розвитку туристичного потенціалу (5).	
<b>Суть:</b>	Програма встановлює основні пріоритети і напрями розвитку туристичної галузі міста та передбачає налагодження системної взаємодії між всіма суб'єктами (державними та недержавними), залученими до розвитку туристичного потенціалу в межах територіальної громади.	
<b>Ризики:</b>	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
	Посилення конкуренції за туристичні потоки з боку інших міст України	Чітке позиціонування та брендинг м. Кам'янець-Подільський
	Монополізація ринку туристичних послуг у місті	Стимулювання інвестицій та появи нових операторів на ринку туристичних послуг
	Додаткове навантаження на інфраструктуру міста внаслідок зростання туристичних потоків	Застосування комплексного підходу до розвитку інфраструктури м. Кам'янець-Подільський з врахуванням його специфіки як туристичного центру.
<b>Механізми фінансування:</b>	<p><b>За рахунок бюджетних коштів:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>міська цільова програма;</li> <li>кошти бюджету розвитку бюджету територіальної громади міста: програма "Популяризація міста" (0,4 млн. грн.), освітлення міста (1,2 млн. грн.), відновлення скверів (0,8 млн. грн.);</li> <li>цільові проекти, що фінансуються з бюджету розвитку територіальної громади міста ("Реконструкція та консервативні роботи Північного дворику Старого замку", "Капітальний ремонт пам'ятки архітектури – будинку Польського магістрату");</li> <li>цільові проекти, що фінансуються з обласного бюджету (підтримка втраченої історичної забудови) – 0,5 млн. грн.;</li> <li>державна цільова програма ("Програма розвитку Національного історико-архітектурного заповідника "Кам'янець" на 2007 – 2015 рр.") – 22,6 млн. грн.;</li> <li>субвенції з Державного бюджету на ремонт доріг – 27,7 млн. грн.;</li> <li>кошти Державного фонду підтримки розвитку місцевого самоврядування – 0,5 млн. грн.</li> </ul> <p><b>За рахунок інвестиційних ресурсів:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>приватні інвестиції у відновлення втраченої історичної забудови – близько 1,5 млрд. грн.;</li> <li>приватні інвестиції в розбудову туристичної інфраструктури (готелі, заклади громадського харчування, фестивальні заходи) – близько 3,5 млрд. грн.</li> </ul>	
<b>Процедура:</b>	<p>Програма передбачає поетапне впровадження:</p> <p><b>Етап I. Створення передумов (2005–2006 роки):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Впровадження системи сертифікації (акредитації) закладів туристичної та соціально-побутової інфраструктури м. Кам'янець-Подільський, а також контролю за якістю їх роботи.</li> <li>2. Розбудова системи підготовки кадрів для розвитку туристичної сфери м. Кам'янець-Подільський.</li> <li>3. Розробка туристичних маршрутів, розвиток мережі об'єктів відвідування та закладів обслуговування.</li> <li>4. Просування м. Кам'янець-Подільський на туристичному ринку України та за кордоном.</li> <li>5. Підготовка необхідної проектної та кошторисної документації для залучення капітальних інвестицій у розвиток м. Кам'янець-Подільський.</li> </ol>	

<p>Процедура:</p>	<p><b>Етап II. Нарощування темпів (2007–2009 роки)</b>          6. Реставрація історичних пам'яток, будівництво стилізованих об'єктів відвідування.          7. Розвиток туристичної інфраструктури та мережі закладів обслуговування.          8. Відкриття нових залізничних та автобусних маршрутів до м. Кам'янець-Подільський.          9. Будівництво/реконструкція міжміських автомагістралей, які ведуть до м. Кам'янець-Подільський.</p> <p><b>Етап III. Стабільний розвиток (2010–2013 роки)</b>          10. Реконструкція/перепрофілювання колишніх виробничих та інших нежитлових об'єктів, які розташовані у центральній частині м. Кам'янець-Подільський і не використовуються.          11. Наповнення центральної частини м. Кам'янець-Подільський малими архітектурними формами та об'єктами ландшафтної архітектури.          12. Вдосконалення системи електричного освітлення міста та створення спеціальних світлових інсталяцій.</p> <p><b>Етап IV. Створення нових можливостей (2014–2015 роки)</b>          13. Відбудова втрачених історичних об'єктів у старому місті та центральній частині м. Кам'янець-Подільський.          14. Будівництво сучасного конференційного центру в місті.          15. Систематизація та забезпечення регулярності фестивальної діяльності в м. Кам'янець-Подільський.</p>
<p>Результати та вплив:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Очікуваний результат:</b> перетворення туризму в одну з найбільш прибуткових сфер економіки Кам'янця-Подільського, що забезпечує значний внесок у соціально-економічний розвиток міста; <b>фактичний результат:</b> туризм та функціонування його інфраструктури став важливим сектором економіки міста, в якому зайнята значна кількість населення.</li> <li>• <b>Очікуваний результат:</b> збільшення кількості працюючих у туристичній галузі на 50%; <b>фактичний результат:</b> збільшення кількості працюючих у туристичній галузі на 150% на протязі 5 років з дня прийняття програми.</li> <li>• <b>Очікуваний результат:</b> збільшення кількості відвідувачів міста на 15-20% щорічно; <b>фактичний результат:</b> тільки за 2005 рік (програму прийнято 28.04.2005) зростання відвідування міста становило 21%.</li> <li>• <b>Очікуваний результат:</b> залучення приватних інвестицій в модернізацію та розвиток туристичної інфраструктури міста; <b>фактичний результат:</b> місто продало два збиткові комунальні готелі, що вимагали капітального ремонту: готель “Смотрич” за 12 млн. грн. (на сьогодні проведено реконструкцію на суму 30 млн. грн.) та готель “Україна” — за 5 млн. грн., також побудовано більше 15 міні-готелів та 5 готелів середнього розміру (на 50–60 місць).</li> </ul>
<p>Негативні наслідки:</p>	<p>Розвиток туризму у м. Кам'янець-Подільський призвів до підвищення вартості послуг громадського транспорту і таксі; громадського харчування та побутового обслуговування, а також зростання навантаження на правоохоронні органи, сферу охорони здоров'я, інженерні мережі та комунальні служби міста.</p>
<p>Рекомендації:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Програма має носити комплексний, системний характер на усіх етапах: підготовки, планування, впровадження, моніторингу.</li> <li>2. Заходи в межах програми мають охоплювати наступні цільові групи: місцеві підприємства, потенційних інвесторів, споживачів, членів територіальної громади.</li> <li>3. До розробки програм обов'язково слід залучати представників цільових груп, політичних сил, громадськості та експертного середовища.</li> <li>4. Програму потрібно впроваджувати поетапно, з чітко визначеними часовими рамками, завданнями й очікуваними результатами.</li> <li>5. Підготовка і реалізація програми має відбуватись максимально відкрито та прозоро, з оприлюдненням та обговоренням результатів кожного етапу.</li> </ol>



## Практика 2. Підвищення енергоефективності котельні "Східна" м. Алчевськ шляхом участі міста в реалізації державної цільової програми

Місце:	Місто Алчевськ Луганської області.	
Термін:	Червень-грудень 2011 року.	
Мета:	Підвищення ефективності використання енергоресурсів на об'єктах житлово-комунального господарства міста, зниження енергоємності та собівартості виробництва теплової енергії, оптимізація структури енергетичного балансу міста шляхом зменшення витрат природного газу, покращення якості теплозабезпечення та умов проживання мешканців міста.	
Контекст:	<b>Пріоритетність модернізації сфери міського тепlopостачання спричинена масштабною аварією 2006 року, яку визнано надзвичайною ситуацією державного рівня.</b> Внаслідок цього з боку як міської, так і регіональної та центральної влади спостерігається підвищена увага до міста. Однак у 2008-2010 роках у м. Алчевськ спостерігався спад показників модернізації житлово-комунального господарства та впровадження енергозберігаючих заходів, що в першу чергу було зумовлено негативними соціально-економічними тенденціями, спричиненими світовою фінансово-економічною кризою. Для вирішення нагальних проблем житлово-комунального господарства міста та підвищення його енергоефективності одних тільки коштів міського бюджету було не достатньо.	
Суть:	Місто взяло участь у конкурсі пілотних проектів, який проводило Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в межах реалізації заходів Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки. Пілотний проект "Заміна газових пальників ГМГ котла ПТВМ-100 котельні "Східна" на сучасні СНТ з високим ККД. Капітальний ремонт котла ПТВМ-100 котельні "Східна" був включений до переліку пілотних проектів у сфері житлово-комунального господарства, які фінансувались у 2011 році за рахунок коштів державного бюджету, відповідно до наказу Мінрегіонбуду від 07.06.2011 № 70. Завдяки цьому з коштів державного бюджету було профінансовано роботи, передбачені пілотним проектом, на загальну суму 3 723,14 тис. грн. Згідно з вимогами щодо співфінансування пілотних проектів, з бюджету м. Алчевськ було виділено 1 489,27 тис. грн. <b>Загальна вартість проекту становила 5 212,41 тис. грн.</b>	
Ризики:	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
	При вирішенні нагальних проблем теплозабезпечення комплексні довготермінові проекти для досягнення енергозберігаючого ефекту відходять на другий план.	Розробка комплексного проекту модернізації котельні та тепломереж, а також інших об'єктів житлово-комунального господарства і впровадження енергозберігаючих заходів.
	Відсутність у відповідних працівників котельні досвіду реалізації проектів з енергозбереження.	Залучення на договірних засадах спеціалістів з технічних питань.
	Відсутність у працівників виконавчих органів ради досвіду в освоєнні коштів державного бюджету в рамках реалізації державних цільових програм.	Отримання консультацій у відповідних працівників облдержадміністрації, Мінрегіонбуду, територіального органу Держказначейства.
	Неналежна якість виконання передбачених у проекті робіт з боку виконавця.	Налагодження системи контролю за якістю виконання робіт.
Механізми фінансування:	Участь у реалізації державної цільової програми.	
Процедура:	Відповідно до стратегічних пріоритетів розвитку міста та враховуючи положення Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки і Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010 – 2015 роки, була розроблена <b>Концепція політики сталого енергетичного розвитку міста Алчевськ</b> , яка затверджена рішенням міської ради від 28.07.2011 № 10/5 ( <a href="http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/konceptciya.pdf">http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/konceptciya.pdf</a> ). Також було розроблено і затверджено рішенням Алчевської міської ради від 30.09.2010 № 64/3 <b>Програму енергоефективності м. Алчевська на 2011–2015 роки</b> ( <a href="http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/programma_energoi.rar">http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/programma_energoi.rar</a> ), яка є частиною Програми енергоефективності Луганської області на 2011 – 2015 роки ( <a href="http://loga.gov.ua/netcat_files/File/promp/Program/Program.pdf">http://loga.gov.ua/netcat_files/File/promp/Program/Program.pdf</a> ).	

Процедура:	<p>Пріоритети міської політики у сфері енергозбереження було відображено також в інших програмних документах: Програмі економічного, соціального та культурного розвитку міста Алчевська на 2011 рік (<a href="http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/foto/2011.pdf">http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/foto/2011.pdf</a>), Стратегічному плані економічного розвитку міста Алчевськ на 2008–2012 роки (<a href="http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/foto/zatverd32_20_29.05.08.pdf">http://www.al.lg.ua/upload/rada_files/foto/zatverd32_20_29.05.08.pdf</a>), Стратегічному плані підвищення конкурентоспроможності Центрально-Луганського субрегіону на період до 2015 року (<a href="http://linc.com.ua/documents/storage/SP_Central_Luhabsk_Subregion_Ukr.pdf">http://linc.com.ua/documents/storage/SP_Central_Luhabsk_Subregion_Ukr.pdf</a>).</p> <p>Для участі в конкурсі пілотних проєктів, передбачених Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, місто розробило проєктно-кошторисну документацію та отримало позитивний висновок державної експертизи з енергозбереження.</p> <p>Головне управління житлово-комунального господарства Луганської облдержадміністрації (розпорядник нижчого рівня, якому Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України делегувало повноваження щодо розпорядження коштами державного бюджету) провело відкриті торги для визначення виконавців робіт за пілотним проєктом.</p>
Результати та вплив:	<p>За рахунок залучених коштів державного бюджету та коштів міського бюджету було профінансовано роботи зі встановлення 16 газових пальників та капітального ремонту котла ПТВМ-100 (конвективної частини) котельні "Східна", а також виконано пускалагоджувальні роботи. Завдяки реалізації пілотного проєкту вже в 2012 році на котельні "Східна" вдалося зекономити 414 тис. м куб. природного газу та отримано економічний ефект у вигляді заощадження в сумі 580,00 тис. грн.</p>
Негативні наслідки:	<p>Замість передбачених проєктом 5 508,32 тис. грн. фактично було профінансовано на 295,91 тис. грн. менше, що не дозволило профінансувати всі передбачені проєктом роботи.</p>
Рекомендації:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Включати заходи міських цільових програм у відповідні регіональні програми, які розробляють для виконання затверджених державних цільових програм, що дозволить залучити кошти державного бюджету, виділені на їх реалізацію.</li> <li>2. Передбачати інші джерела доходів для фінансування необхідних заходів на випадок несвочасного та/або неповного фінансування проєкту з коштів державного бюджету.</li> <li>3. Налогодити комунікацію із розпорядниками нижчого рівня, яким делегують повноваження щодо розпорядження коштами державного бюджету від замовника державної цільової програми, з метою забезпечення своєчасного перерахування коштів державного бюджету та здійснення тендерних закупівель.</li> <li>4. Створити при міському голові дорадчий орган з питань сталого енергетичного розвитку міста, а також ввести в структуру виконавчого комітету міської ради посаду міського енергоменеджера.</li> </ol>

### Практика 3. Підвищення якості послуг з водопостачання та водовідведення шляхом передачі в концесію КП "Северодонецькводоканал"

Місце:	Місто Северодонецьк Луганської області.
Термін:	Липень 2009 року – липень 2034 року.
Мета:	Підвищення якості послуг із централізованого водопостачання та водовідведення шляхом відновлення, модернізації та технічного переоснащення основних фондів об'єкту концесії – КП "Северодонецькводоканал"; наповнення міського бюджету за рахунок концесійних платежів.
Контекст:	На момент передачі в концесію КП "Северодонецькводоканал" мало значну кредиторську заборгованість (13,5 млн. грн.), основні фонди підприємства були зношеними на 70%, траплялися часті аварії у міських мережах водопроводу та каналізації. До передачі підприємства у концесію на підтримку діяльності КП "Северодонецькводоканал" з міського бюджету регулярно виділяли кошти: в 2007 році – 29,3 тис. грн., у 2008 році – 304,8 тис. грн. <sup>1</sup> , в 2009 році – 22,5 тис. грн.

<sup>1</sup> 2008 року з міського бюджету додатково було виділено 233,9 тис. грн. для забезпечення підкачки води у о. Чисте, що знаходиться у місті, оскільки воно почало міліти.

Суть:	Задоволення потреб усіх категорій споживачів у м. Сєвєродонецьк щодо забезпечення послугами централізованого водопостачання і водовідведення за умови сплати до міського бюджету концесійних платежів (приблизно 110,0 тис. грн. щокварталу), а також реконструкції, модернізації, технічного переоснащення, розвитку та поліпшення об'єкту концесії. Щоквартально на суму амортизаційних відрахувань (близько 161,0 тис. грн.) концесіонер, за погодженням з концесіодавцем, здійснює заходи, спрямовані на відновлення основних фондів КП "Сєвєродонецькводоканал". Концесійний платіж щоквартально зменшується на відповідну суму. Відновлені фонди залишаються у власності територіальної громади м. Сєвєродонецьк.	
Ризики:	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
	Непогашення концесіонером зобов'язаності об'єкту концесії.	Розробка механізму погашення боргів, зазначення його в концесійному договорі як умови, невиконання якої тягне за собою розірвання договору.
	Підвищення тарифів на послуги концесіонера.	Визначення в концесійному договорі меж рівня рентабельності при розрахунку тарифів на послуги.
	Зниження якості послуг, що надають територіальній громаді.	Визначення в концесійному договорі вимог до якості послуг та відповідальності за їх невиконання.
Неналежна експлуатація концесіонером об'єкту концесії.	Визначення в концесійному договорі вимог до експлуатації об'єкту концесії, невиконання яких тягне за собою штрафні санкції та розірвання договору.	
Механізми фінансування:	Державно-приватне партнерство (концесія).	
Процедура:	<p>Основні кроки в межах реалізації ініціативи:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Визначення переліку об'єктів комунальної власності, що можуть надаватися в концесію.</li> <li>2. Підготовка об'єкту до надання в концесію (інвентаризація, проведення експертної оцінки тощо).</li> <li>3. Визначення умов концесії.</li> <li>4. Створення конкурсної комісії для відбору потенційного концесіонера.</li> <li>5. Оголошення та проведення концесійного конкурсу.</li> <li>6. Визначення переможця конкурсу та його затвердження міською радою.</li> <li>7. Отримання концесіонером дозволу Антимонопольного комітету України на здійснення діяльності.</li> <li>8. Укладання з переможцем конкурсу концесійного договору.</li> <li>9. Передача об'єкту концесії концесіонеру та отримання ним ліцензії на надання послуг водопостачання та водовідведення.</li> <li>10. Визначення концесіонера надавачем послуг на певній території.</li> </ol>	
Результати та вплив:	<p><b>Основні результати реалізації ініціативи:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• За 3 роки дії концесійного договору до загального фонду міського бюджету надійшло майже 1,94 тис. грн. у вигляді концесійних платежів.</li> <li>• За умовами концесійного договору концесіонер перерахував у перший рік дії договору 4,5 млн. грн. на користь територіальної громади м. Сєвєродонецьк для забезпечення благоустрою та соціально-культурного розвитку міста, а також виконання окремих інвестиційних проектів згідно з Планом соціально-економічного розвитку м. Сєвєродонецьк.</li> <li>• Концесіонер виконує інвестиційну програму, розраховану на 6 років, що передбачає внесення інвестицій у розмірі 6,0 млн. грн.</li> <li>• Концесіонер здійснив такі заходи щодо технічного переобладнання підприємства: <ul style="list-style-type: none"> <li>- виконано ремонт каналізаційного колектора;</li> <li>- модернізовано устаткування на Щєдрищевському водозаборі;</li> <li>- встановлено нові електронасосні агрегати та частотні перетворювачі на насосних станціях та в центральних теплових пунктах міста;</li> <li>- оснащено свердловину смт Воронове установкою обробки води з використанням ультрафіолету;</li> <li>- прокладено новий трубопровід для подачі води в смт Сиротине;</li> <li>- виконано капітальний ремонт трубопроводу для подачі води у с. Павлоград;</li> <li>- придбано необхідну спецтехніку (грузопасажирський автомобіль для виконання аварійних ремонтних робіт), заплановано придбання екскаватора для ліквідації аварійних ситуацій;</li> <li>- на міських водозабірних станціях здійснено модернізацію електротехнічного обладнання, що дозволяє значно зменшити споживання електроенергії.</li> </ul> </li> </ul>	

Результати та вплив:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• За рахунок амортизаційних відрахувань проведено капітальні ремонти обладнання, автомобільної та тракторної техніки, приміщень та покрівлі, гіпохлоритної установки, ділянок та вузлів водопроводу, каналізаційного колектора, оновлено систему протипожежної безпеки тощо.</li> <li>• Поступово здійснюється погашення податкової та кредиторської заборгованості підприємства.</li> <li>• Концесіонер застрахував майно об'єкту концесії на користь концесіодавця.</li> <li>• Знизилась кількість аварій на централізованих мережах водопостачання та водовідведення.</li> <li>• Серед населення зменшилась частка неплатників за комунальні послуги</li> <li>• Зросла заробітна плата працівників підприємства.</li> </ul>
Негативні наслідки:	Через виконання концесіонером своїх зобов'язань, зокрема щодо поліпшення об'єкту концесії та умов праці на ньому, зросли валові видатки підприємства. Це може призвести до зростання тарифів на його послуги, але за три роки дії концесійного договору вони підвищились лише через подорожчання електроенергії.
Рекомендації:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Чітко прописати в концесійному договорі механізм погашення кредиторської заборгованості об'єкту концесії, особливо звернути увагу на погашення податкової заборгованості.</li> <li>2. Визначити повноваження органу, що буде здійснювати контроль за виконанням умов концесійного договору.</li> <li>3. Чітко прописати в концесійному договорі процедуру повернення концесіодавцю та правовий статус майна об'єкту концесії, зокрема при достроковому розірванні договору.</li> <li>4. Зазначити в концесійному договорі умови використання об'єкту концесії та вимоги до якості послуг, які буде надавати концесіонер.</li> </ol>

## Практика 4. Покращення роботи ДКО "Київводоканал" шляхом здійснення його корпоратизації з подальшою приватизацією

Місце:	Місто Київ.	
Термін:	2001 – 2005 роки.	
Мета:	Технічне переоснащення та покращення роботи ДКО "Київводоканал", а також оптимізація вартості послуг при дотриманні стандартів якості, екологічних та експлуатаційних нормативів, з досягненням у майбутньому самоокупності та самодостатності роботи підприємства шляхом його корпоратизації з подальшою приватизацією для покращення доступу до кредитних, інвестиційних та грантових ресурсів.	
Контекст:	До 2000 року ДКО "Київводоканал" було монопольним об'єднанням підприємств, які здійснювали експлуатацію об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства у м. Києві, їх будівництво, монтаж, поточний і капітальний ремонт, а також кілька непрофільних видів діяльності. Внаслідок бюджетного недофінансування підприємства збільшився фізичний знос мереж та устаткування, знизилась надійність і якість роботи, зросла собівартість послуг. Необхідні заходи з модернізації оцінювались у понад 500 млн. дол. США. Залучення таких коштів у вигляді інвестицій і кредитів вимагало інституційних перетворень і підвищення ефективності управління в системі "Київводоканалу", а також підвищення ефективності обліку використання фінансових та інших матеріальних ресурсів, тарифної політики і відносин з міським бюджетом.	
Суть:	Створення нового підприємства шляхом перетворення в процесі приватизації ДКО "Київводоканал". При формуванні статутного фонду ВАТ "АК "Київводоканал" КМДА було вилучено майно, яке, згідно закону України "Про приватизацію державного майна", не підлягає приватизації, а саме об'єкти інженерної інфраструктури (мережі, споруди, устаткування, пов'язані з постачанням споживачам води, а також відведенням і очищенням стічних вод). Таким чином, майно підприємства було сформовано з майна, на вартість якого було випущено акції – 175,5 млн. грн. (статутний фонд), а також майна на 1,5 млрд. грн., яке залишилося в комунальній власності територіальної громади м. Києва та перейшло в управління ВАТ "АК "Київводоканал" відповідно до укладеної між КМДА та новоствореним підприємством угоди.	
Ризики:	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
	Висока зношеність основних фондів (72%), що обумовлює низьку надійність роботи систем і високу ймовірність виникнення аварій.	Розробка механізму залучення ззовні коштів для модернізації обладнання, отримання позик та грантів.
Підвищення тарифів на послуги.	Визначення в угоді меж рівня рентабельності при розрахунку тарифів на послуги.	

Ризики:	Зниження якості послуг, що надають територіальній громаді.	Визначення в угоді вимог до якості послуг та відповідальності за їх невиконання.
	Неалежне використання комунального майна.	Визначення в угоді вимог щодо експлуатації об'єктів, невиконання яких тягне за собою значні штрафні санкції та розірвання угоди.
Механізми фінансування:	Корпоратизація комунальних підприємств.	
Процедура:	<p>Проект було реалізовано в декілька етапів, які включали такі заходи:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Регіональне відділення Фонду державного майна України по м. Києву прийняло рішення про приватизацію майна ДКО "Київводоканал".</li> <li>2. Створено комісію з інвентаризації необоротних активів ДКО "Київводоканал" та проведено інвентаризацію майна, під час якої було визначено перелік майна, яке приватизується і на базі якого буде створено ВАТ "АК "Київводоканал", а також майна, що не підлягає приватизації.</li> <li>3. Здійснено експертна оцінка майна, що підлягало приватизації, та затверджено акт оцінки цілісного майнового комплексу ДКО "Київводоканал".</li> <li>4. За результатами проведення незалежної оцінки і, відповідно, матеріалів повної інвентаризації складено передавальний баланс.</li> <li>5. Розроблено та схвалено "План приватизації ДКО "Київводоканал".</li> <li>6. ДКО "Київводоканал" перетворено у ВАТ "АК "Київводоканал" зі збереженням 100% акцій у власності міста.</li> <li>7. Затверджено статут та інші установчі документи, здійснено державну реєстрацію ВАТ "АК "Київводоканал".</li> <li>8. Затверджено перелік майна, що передається в управління ВАТ "АК "Київводоканал", укладено відповідну угоду між КМДА та підприємством.</li> <li>9. Затверджено протокол рішення про випуск та здійснено випуск акцій ВАТ "АК "Київводоканал" у документарній формі.</li> <li>10. Затверджено кількісний та персональний склад Спостережної ради та Ревізійної комісії ВАТ "АК "Київводоканал", а також кількісний склад Правління.</li> <li>11. Утворено комісію з продажу акцій ВАТ "АК "Київводоканал", якій було доручено провести пільговий продаж акцій згідно з планом їх розміщення, зазначеним у "Плані приватизації ДКО "Київводоканал".</li> <li>12. Внаслідок розвитку ринку послуг та налагодження контролю за виконанням договірних відносин поступово зменшено частку власності міста у ВАТ "АК "Київводоканал".</li> </ol>	
Результати та вплив:	<p><b>Основні результати корпоратизації ДКО "Київводоканал":</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) проведення реорганізації структури підприємства та системи управління;</li> <li>2) звільнення підприємства від непрофільних активів за рахунок відокремлення допоміжних та непрофільних структурних підрозділів;</li> <li>3) відокремлення установ соціальної сфери;</li> <li>4) визначення переліку надлишкового майна та здійснення його продажу.</li> </ol> <p>Протягом 2000 – 2005 років було здійснено такі кроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Вилучено зі складу підприємства та приватизовано окремо: <ul style="list-style-type: none"> <li>- чотири ремонтно-будівельних управління, з перетворенням їх на АТ та збереженням 51% акцій у власності міста;</li> <li>- комерційний центр, з перетворенням його на АТ та збереженням 26% у власності міста;</li> <li>- підприємство з розливу води КП "Техводсервіс" зі збереженням 100% у власності міста.</li> </ul> </li> <li>• Виділено із складу ДКО "Київводоканалу" непрофільних видів виробництва і послуг зі збереженням 26-51% у власності міста.</li> <li>• Ліквідовано Дирекцію будівництва, замість якої створено відповідний підрозділ у структурі управління ВАТ "АК "Київводоканал".</li> <li>• Визначено надлишкове майно підприємства і здійснено його продаж.</li> <li>• Перетворено ДКО "Київводоканал" у АТ "Київводоканал" зі збереженням 100% акцій у власності міста.</li> </ul> <p>Сьогодні ПАТ "АК "Київводоканал" забезпечує цілодобове постачання питної води для більш ніж 2,8 млн. жителів та понад 3 000 підприємств міста, відведення і очистку 1,3 млн. м<sup>3</sup> стічних вод на добу.</p>	
Негативні наслідки:	<p>Корпоратизація та приватизація не допомогли вирішити усі проблеми підприємства, основними з яких залишаються:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• значна зношеність основних фондів (72%), що обумовлює низьку надійність роботи систем і високу ймовірність виникнення аварій;</li> <li>• використання енергоємних й трудовитратних технологій;</li> </ul>	

Негативні наслідки:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відсутність чіткого нормативно-правового регулювання процедур розробки, узгодження й затвердження тарифів;</li> <li>• низька інвестиційна привабливість належних підприємству об'єктів;</li> <li>• зниження якості послуг, зростання незадоволення населення.</li> </ul>
Рекомендації:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Чітко визначити перелік та вартість майна, на базі якого формується статутний фонд акціонерного товариства, що створюється в процесі корпоратизації.</li> <li>2. Чітко регламентувати відносини акціонерного товариства, створеного у процесі корпоратизації, та власника комунального майна, що не підлягає приватизації і не увійшло до його статутного фонду, але є необхідним останньому для реалізації своєї основної діяльності.</li> <li>3. Створити орган, що буде здійснювати контроль за виконанням умов угоди, та визначити його повноваження.</li> <li>4. Розробити механізми, що дозволять впроваджувати тарифи на рівні обґрунтованих потреб самоокушності і самофінансування.</li> <li>5. Розробити систему показників ефективності ведення фінансово-господарської діяльності та ефективності використання комунального майна, переданого в управління акціонерному товариству.</li> </ol>

## Практика 5. Емісія Харківською міською радою облігацій внутрішньої місцевої позики в межах підготовки міста до чемпіонату з футболу "Євро-2012"

Місце:	Місто Харків.
Термін:	Грудень 2011 року.
Мета:	Залучення до бюджету розвитку бюджету територіальної громади м. Харків коштів, необхідних для підготовки міста до проведення фінальної частини чемпіонату з футболу "Євро-2012", зокрема на реалізацію проектів з будівництва та реконструкції доріг, інженерних об'єктів на них, за рахунок випуску облігацій внутрішньої місцевої позики.
Контекст:	<b>За останні 5 років доходи зведеного бюджету м. Харкова зросли у більш ніж 2 рази</b> (з 1 514,0 млн. грн. у 2006 році до 3 248,0 млн. грн. у 2010 році). При цьому доходи загального фонду збільшились у 2,1 разу і склали у 2010 році 2 812,2 млн. грн., а доходи спеціального фонду — у 2,3 разу і склали 435,8 млн. грн. <b>Відповідно до зростання доходів зведеного бюджету м. Харків, зросли й видатки бюджету територіальної громади міста</b> , які у 2010 році склали 3 358,3 млн. грн., у т. ч. видатки загального фонду бюджету — 2 836,1 млн. грн., та видатки спеціального фонду — 522,2 млн. грн. Стабільна економічна ситуація в місті підтверджена рейтинговим агентством "Moody's Investors Service", яке 28 листопада 2011 року присвоїло довгостроковий рейтинг емітента м. Харків за глобальною шкалою в національній валюті на рівні "B2" з прогнозом "стабільний" і остаточний рейтинг випуску облігацій 2011 року на рівні (P) B2.
Суть:	Облігації внутрішньої місцевої позики випущено шляхом відкритого (публічного) розміщення на фондовій біржі ПАТ "Фондова біржа "Перспектива" андеррайтерами ТОВ "ФІНЕКС-Україна" та ПАТ "ВТБ Банк". <b>Всього розміщено 99 500 іменних, відсоткових та звичайних облігацій.</b> Номінальна вартість облігацій — 1 000 грн. <b>Загальна номінальна вартість розміщених облігацій — 99 500,0 тис. грн.</b> Форма облігацій — бездокументарна. Запозичення здійснено на період до 3 років із строком погашення 08.12.2014 року. Відсоткова ставка — 15% річних. Сплата відсотків здійснюється щокварталу протягом терміну обігу облігацій. Граничні витрати, пов'язані із здійсненням запозичення до бюджету територіальної громади м. Харків, у т. ч. комісія і накладні витрати за запозиченням, становлять близько 1% від суми запозичення.
Ризики:	Під час розміщення облігацій зросла середньозважена ставка міжбанківського кредитування, вирости в ціні облігації внутрішньої державної позики України, зросли середньозважені ставки за депозитами фізичних осіб і середньозважена вартість кредитів у національній валюті. Таким чином, ринкова ставка за запозиченнями була дещо вищою від тієї, що була заявлена в проспекті емісії облігацій Харківської міської ради. Крім того, облігації розміщувалися у досить напружений (кінець року) і короткий проміжок час (протягом 15 банківських днів). Незважаючи на ці ризики, облігації розміщено у визначений проспектом емісії строк. Серед покупців облігацій були як державні банки, так і банки з іноземним капіталом, інвестиційні компанії, приватні підприємства та фізичні особи.

Механізми фінансування:	Муніципальні запозичення (облігаційна позика).
Процедура:	<p>При підготовці та здійсненні випуску облігаційної позики Харківською міською радою були прийняті такі рішення та розроблені такі документи:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Рішення Харківської міської ради від 23.06.2010 № 180/10 "Про затвердження "Міської цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу" (<a href="http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-miskoyi-tsilovoyi-programi-pidgotovki-ta-provedennya-v-ukrayini-41197.html">http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-miskoyi-tsilovoyi-programi-pidgotovki-ta-provedennya-v-ukrayini-41197.html</a>).</li> <li>2. Рішення Харківської міської ради від 23.06.2010 № 188/10 "Про затвердження кошторису витрат на виконання "Міської цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу" за рахунок коштів бюджету міста Харкова на 2011 рік (<a href="http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-koshtorisu-vitrat-na-vikonannya-miskoyi-tsilovoyi-programi-pidgotovki-41203.html">http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-koshtorisu-vitrat-na-vikonannya-miskoyi-tsilovoyi-programi-pidgotovki-41203.html</a>).</li> <li>3. Рішення Харківської міської ради від 29.12.2010 № 94/10 "Про бюджет міста Харкова на 2011 рік" (<a href="http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-byudzhet-mista-harkova-na-2011-rik-42565.html">http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-byudzhet-mista-harkova-na-2011-rik-42565.html</a>).</li> </ol>
Процедура:	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Рішення Харківської міської ради від 17.08.2011 № 373/11 "Про здійснення запозичення до бюджету міста Харкова" (<a href="https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/558722">https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/558722</a>).</li> <li>5. Проспект емісії облігацій внутрішньої місцевої позики Харківської міської ради від 30.11.2011 (<a href="http://www.city.kharkov.ua/uk/document/prospekt-emisiyi-obligatsiyi-vnutrishnoyi-mistsevoyi-poziki-harkivskoyi-miskoyi-radi-43457.html">http://www.city.kharkov.ua/uk/document/prospekt-emisiyi-obligatsiyi-vnutrishnoyi-mistsevoyi-poziki-harkivskoyi-miskoyi-radi-43457.html</a>).</li> <li>6. Рішення Харківської міської ради від 28.12.2011 № 600/11 "Про надання повноважень щодо затвердження результатів відкритого (публічного) розміщення облігацій внутрішньої місцевої позики Харківської міської ради 2011 року, серії "D" (<a href="https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/579822">https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/579822</a>).</li> </ol>
Результати та вплив:	У результаті розміщення облігацій внутрішньої місцевої позики до бюджету територіальної громади м. Харків було залучено кошти, необхідні на створення (реконструкцію) головних об'єктів та інфраструктури міста, які використовувались під час проведення фінальної частини чемпіонату з футболу "Євро-2012" у м. Харкові, зокрема, на приведення у належний стан вулично-дорожньої мережі міста.
Негативні наслідки:	<p>Основними джерелами доходів бюджету розвитку бюджету територіальної громади м. Харків, за рахунок яких погашатимуться випущені облігації, є продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення, відчуження нежитлових приміщень, які знаходяться у комунальній власності, та надходження єдиного податку від суб'єктів малого підприємництва.</p> <p>У разі погіршення макроекономічної ситуації в Україні можна спрогнозувати падіння попиту та, як наслідок, цін на земельні ділянки та нежитлові приміщення, що перебувають у комунальній власності. Це, безумовно, впливатиме на обсяги надходжень до бюджету розвитку та може ускладнити погашення основної суми боргу за випущеними облігаціями. Недостатність доходів бюджету розвитку зумовлюватиме потребу в перерозподілі коштів між загальним фондом міського бюджету та бюджетом розвитку, негативним наслідком чого може стати скорочення обсягів фінансування поточних видатків.</p>
Рекомендації:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Планувати здійснення запозичень у взаємозв'язку із затвердженими програмними документами економічного і соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.</li> <li>2. Враховувати потенційні ризики, пов'язані з обслуговуванням та погашенням боргових зобов'язань, зменшенням доходів місцевого бюджету внаслідок погіршення макроекономічної ситуації.</li> <li>3. Перед прийняттям рішення про здійснення запозичень проводити консультації з територіальною громадою, інформувати всі зацікавлені сторони про фінансовий стан органу місцевого самоврядування.</li> <li>4. Скласти та забезпечити чітке дотримання плану використання коштів, які залучені шляхом випуску облігацій внутрішньої місцевої позики, що допоможе уникнути зайвих витрат на його обслуговування.</li> </ol>

## Практика 6. Залучення кредиту ЄБРР на реконструкцію вулиць, включаючи інженерні мережі та транспортну інфраструктуру, в м. Львів

Місце:	Місто Львів.	
Термін:	Липень 2009 року – березень 2019 року.	
Мета:	Задоволення потреб мешканців м. Львів щодо забезпечення якісними послугами громадського транспорту, зокрема через проведення реконструкції вулиць, пов'язаних мереж та транспортної інфраструктури вздовж трамвайних ліній № 2 та № 6.	
Контекст:	У 2011 році КП "Львівавтодор" були передані функції з управління шляхово-вуличною мережею м. Львів. Покриття вулиць та стан пов'язаних мереж, а також трамвайні колії на міських лініях № 2 та № 6 потребували комплексної реконструкції. Відновлення дорожнього покриття та трамвайних колій необхідно було виконати до початку чемпіонату ЄВРО-2012.	
Суть:	<p><b>Кредит міжнародної фінансової організації</b> (Програма муніципального кредитування реформування інфраструктурних та екологічних проектів ЄБРР). ЄБРР обрано кредитором з огляду на те, що крім зручних цільових кредитних програм ця фінансова установа надає технічну допомогу, яку супроводжує кредит. Кредит ЄБРР було надано терміном на 10 років на таких умовах: сплата одноразової комісії за надання кредиту в розмірі 220 тис. євро (1); сплата комісії за резервування кредитних коштів (0,5%) (2); сплата відсотків за користування кредитом (маржа 5,5% + річна ставка Euribor) (3).</p> <p><b>Технічна допомога</b> – грантові кошти, надані ЄБРР на оплату консультаційних послуг з корпоративного розвитку КП "Львівавтодор". У межах гранту проведено три тендери: допомога при закупівлях, реалізації та нагляді за виконанням контракту (1); вдосконалення нормативного середовища для системи міського громадського транспорту (2); організація дорожнього руху (3).</p> <p><b>Загальна вартість проекту – 33 млн. євро.</b></p>	
Ризики:	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
	Неспроможність позичальника виконувати свої кредитні зобов'язання перед кредитором.	Передача КП "Львівавтодор" функцій з управління шляхово-вуличною мережею м. Львова та забезпечення належного фінансування зі сторони ЛМР.
	Складність застосування іноземного законодавства та правил бухгалтерського обліку.	Розробка механізму спрощених процедур співпраці з міжнародними фінансовими організаціями.
Механізми фінансування:	Нерозуміння та/або несприйняття принципів та механізмів діяльності ЄБРР окремими учасниками процесу одержання кредиту з боку міста, зокрема представниками виконавчих органів та депутатами міської ради.	
	Усі учасники процесу одержання кредиту з боку міста мають бути завчасно переконані у доцільності такого кроку та поінформовані про принципи та особливості роботи ЄБРР.	
Процедура:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кредити міжнародних фінансових організацій (ЄБРР) – 26 млн. євро (78,7%).</li> <li>• Міжнародна технічна допомога (ЄБРР) – 1,1 млн. євро (3,4%).</li> <li>• Кошти бюджету територіальної громади м. Львів – 5,9 млн. євро (17,9%).</li> </ul>	
	<p><b>Основні кроки в межах реалізації проекту:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Укладення угоди про наміри щодо підготовки кредитного фінансування.</li> <li>2. Прийняття ухвали Львівської міської ради про надання КП "Львівавтодор" дозволу на укладення кредитного договору з ЄБРР та надання муніципальної гарантії.</li> <li>3. Отримання висновку Міністерства фінансів України щодо відповідності ухвали вимогам, встановленим чинним законодавством.</li> <li>4. Укладення кредитного договору між КП "Львівавтодор" та ЄБРР, а також договору гарантії, відшкодування та підтримки проекту.</li> <li>5. Проведення процедур закупівель і укладення договорів з підрядниками.</li> </ol>	



<b>Результати та вплив:</b>	<p>Здійснено такі заходи з реконструкції вулиць:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• проведення земляних робіт; заміна дорожнього покриття, трамвайних колій; облаштування дренажу;</li> <li>• заміна контактної мережі та встановлення ліній електропостачання;</li> <li>• встановлення зовнішньої мережі зв'язку;</li> <li>• проведення робіт з оновлення мережі систем водопостачання, каналізації, тепло- та газопостачання;</li> <li>• відновлення благоустрою та зовнішнього освітлення вулиць.</li> </ul> <p>Здійснюється реалізація проекту "Система організації дорожнього руху для трамвайних коридорів № 2 та № 6", що передбачає відкриття центру управління рухом, за допомогою якого буде здійснюватись цілодобовий контроль за станом доріг, перехресть, зупинок громадського транспорту та світлофорних пунктів.</p>
<b>Негативні наслідки:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Тимчасові незручності, пов'язані з перекриттям руху на вулицях міста та зміною маршрутів громадського транспорту.</li> <li>• Збільшення боргового навантаження на бюджет територіальної громади м. Львів.</li> </ul>
<b>Рекомендації:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Перш ніж починати співпрацю з МФО доцільно чітко визначити потреби міста у залученні кредитних коштів та необхідні обсяги таких коштів.</li> <li>2. Розпочати роботу із залучення кредитів МФО можна, звернувшись до організації, що розглядається в якості потенційного кредитора, та запросивши її представників для переговорів.</li> <li>3. У планах щодо залучення кредиту МФО необхідно враховувати, що одержання такого кредиту зазвичай є складним та досить довготривалим процесом.</li> <li>4. Необхідно чітко прописати в договорах підряду (якщо підрядник – нерезидент) механізм сплати податкових зобов'язань.</li> <li>5. У договорі, що укладається з консультантом, який здійснює контроль за виконанням умов кредитного договору, потрібно чітко визначити обов'язки та відповідальність сторін.</li> </ol>

### Практика 7. Комплексне реформування системи централізованого теплопостачання м. Львів із залученням ресурсів міжнародної технічної допомоги

<b>Місце:</b>	Місто Львів.
<b>Термін:</b>	Листопад 2009 року – березень 2013 року.
<b>Мета:</b>	Досягнення фінансової сталості, ефективного управління та регулювання роботи муніципальної системи теплопостачання, а також забезпечення надання надійних і якісних послуг за доступними цінами споживачам у місті шляхом залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги та кредитних коштів для проведення енергоаудиту та здійснення енергозберігаючих заходів.
<b>Контекст:</b>	<p>Підприємства теплопостачання є найбільш енергозалежними – на них припадає майже 70% споживання природного газу з усього сектору житлово-комунального господарства.</p> <p>Висока енергоємність послуг теплопостачання та значний рівень неплатежів призвели до системної кризи в сфері централізованого теплопостачання м. Львів.</p> <p>Проект АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні" спрямований на зменшення ресурсоспоживання, зниження непродуктивних втрат ресурсів та залучення населення до вирішення проблем житлово-комунального господарства.</p>
<b>Суть:</b>	Реалізація проекту з реформування системи централізованого теплопостачання у м. Львів передбачала: проведення аудиту роботи системи (1), удосконалення міського енергопланування (2), розробку Плану сталого енергетичного розвитку міста (3), встановлення лічильників і підвищення енергоефективності будівель (4), проведення моніторингу програм центрального теплопостачання (5), а також сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (6). Львів брав участь у програмі позик на енергозбереження Північної Екологічної Фінансової Корпорації (NEFCO). Завдяки цьому у грудні 2009 року – липні 2010 року у місті було реалізовано Програму енергоаудиту, бізнес-планування та енергоменеджменту. За результатами цієї програми м. Львів отримало право на позику за низькою відсотковою ставкою (3% річних) на заходи з енергозбереження.

	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
<b>Ризики:</b>	Складність застосування іноземного законодавства та правил бухгалтерського обліку.	Розробка механізму спрощених процедур співпраці з міжнародними фінансовими організаціями.
	Відсутність персоналу для подальшого обслуговування обладнання.	Проведення спеціалізованих тренінгів для персоналу та пошук додаткового фінансування для забезпечення сталості результатів проекту.
<b>Механізми фінансування:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міжнародна технічна допомога (проект АМР США "Реформа міського теплозабезпечення") – 700,0 тис. грн. (12%).</li> <li>• Кредити міжнародних фінансових організацій (Північна Екологічна Фінансова Корпорація, NEFCO) – 3,0 млн. грн. (53%).</li> <li>• Кошти бюджету територіальної громади міста – 2,0 млн. грн. (35%).</li> <li>• Внески об'єднань співвласників багатоквартирних будинків – 209 тис. грн. (менше 1%).</li> </ul>	
<b>Процедура:</b>	<p><b>Основні кроки в межах впровадження проекту:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Підписання меморандуму про взаєморозуміння між Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні" та Львівською міською радою.</li> <li>2. Прийняття на сесії Львівської міської ради ухвали про затвердження Програми сталого енергетичного розвитку м. Львова до 2020 року.</li> <li>3. Підписання меморандуму про взаєморозуміння між Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні", Львівською міською радою та Північною Екологічною Фінансовою Корпорацією (NEFCO).</li> <li>4. Прийняття на сесії Львівської міської ради ухвали про здійснення запозичення до міського бюджету м. Львова для виконання заходів із підвищення енергоефективності у бюджетних будівлях м. Львова та внесення змін до міського бюджету м. Львова на 2012 рік.</li> <li>5. Отримання висновку Міністерства фінансів України щодо відповідності ухвали Львівської міської ради вимогам чинного законодавства.</li> <li>6. Підписання кредитного договору між Північною Екологічною Фінансовою Корпорацією (NEFCO) та Львівською міською радою на виконання заходів з підвищення енергоефективності у будівлях бюджетних установ м. Львова.</li> <li>7. Проведення процедури закупівель і укладення договорів з підрядниками.</li> </ol>	
<b>Результати та вплив:</b>	<p><b>Матеріальні результати реалізації проекту:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створення Муніципального ресурсного (дорадчого) центру для розвитку ОСББ.</li> <li>2. Реалізація заходів з підвищення енергоефективності у трьох ОСББ м. Львова.</li> <li>3. Встановлення засобів обліку споживання теплової енергії та систем автоматичного регулювання подачі теплоносія (завдяки встановленню такої системи у ЗОШ №77 та НВК "Один, два, три" за один опалювальний сезон 2011 – 2012 роки було зекономлено 15% та 6% енергоносіїв відповідно. Економія коштів для обох установ разом склала 61,5 тис. грн.).</li> </ol> <p><b>Нематеріальні результати реалізації проекту:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Розробка та затвердження Програми сталого енергетичного розвитку м. Львів до 2020 року.</li> <li>2. Проведення інформаційної кампанії щодо енергозбереження "Збережи тепло – збережи Україну!"</li> <li>3. Впровадження програми шкільної освіти з теплопостачання та теплозбереження «Енергоефективні школи».</li> <li>4. Проведення Дня енергоефективності в місті.</li> </ol>	
<b>Негативні наслідки:</b>	Нове обладнання вимагає вищих операційних видатків та більш кваліфікованого персоналу для його обслуговування.	
<b>Рекомендації:</b>	Залучення технічного нагляду за виконанням робіт з енергозбереження забезпечить максимізацію економічного ефекту.	

## Практика 8. Підвищення енергоефективності будівлі загальноосвітньої школи № 19 м. Павлоград шляхом реалізації проекту корпоративної соціальної відповідальності

<b>Місце:</b>	Місто Павлоград Дніпропетровської області.
<b>Термін:</b>	Вересень 2011 року – квітень 2012 року.
<b>Мета:</b>	Поліпшення комфортності перебування учнів та педагогів у приміщеннях школи, а також заощадження бюджетних коштів на оплаті енергоресурсів шляхом об'єднання зусиль та ресурсів міської влади, соціально відповідального бізнесу та міжнародних донорських організацій для здійснення енергозберігаючих заходів у будівлі школи.
<b>Контекст:</b>	Павлоградська загальноосвітня школа № 19 була побудована на початку 1990-х років ХХ ст. Проблеми з теплозабезпеченням будівлі виникли майже одразу після введення її в експлуатацію через будівельні прорахунки, недосконалість системи опалення та розташування будівлі в кінці теплотраси (значна віддаленість від пункту виробництва теплової енергії). У результаті в осінньо-зимовий період температура в класах не перевищувала +10°C. Через недотримання температурних норм санстанція неодноразово рекомендувала управлінню освіти Павлоградської міської ради закрити цей учбовий заклад, попри те, що у відповідному мікрорайоні працюють всього дві школи.
<b>Суть:</b>	Згідно <b>тристоронньої угоди між Павлоградською міською радою, ПАТ "ДТЕК Павлоградвугілля" та Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні"</b> було здійснено такі заходи з поліпшення енергоефективності будівлі загальноосвітньої школи № 19: 1) спорудження вентиляваного фасаду (1 200,0 тис. грн.); 2) капітальний ремонт системи теплопостачання (290,0 тис. грн.); 3) заміна старих вікон і вхідних дверей на енергоефективні (840,0 тис. грн.); 4) ремонт системи водопостачання та водовідведення (70,0 тис. грн.). <b>Загальна вартість проекту склала 2 568,7 тис. грн.</b>
<b>Механізми фінансування:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проект корпоративної соціальної відповідальності (ПАТ "ДТЕК Павлоградвугілля") – 1 200,0 тис. грн.</li> <li>• Міжнародна технічна допомога (Проект АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні") – 1 200,0 тис. грн.</li> <li>• Кошти бюджету територіальної громади міста – 168,7 тис. грн.</li> </ul>
<b>Процедура:</b>	<p><b>Процедура реалізації проекту передбачала декілька етапів:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Підписання Декларації соціального партнерства між ПАТ "ДТЕК Павлоградвугілля" та Павлоградською міською радою (2008 рік).</li> <li>2. Підписання Меморандуму про співробітництво між Павлоградською міською радою, ПАТ "ДТЕК Павлоградвугілля" та Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні" (лютий 2011 року).</li> <li>3. Проведення енергоаудиту будівлі школи ТОВ "ЕСКО Екологічні системи" в рамках Проекту "Реформа міського теплозабезпечення в Україні".</li> <li>4. Укладання тристоронньої угоди між Павлоградською міською радою, ПАТ "ДТЕК Павлоградвугілля" та Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні" про реалізацію проекту "Поліпшення енергоефективності будівлі загальноосвітньої школи №19".</li> <li>5. ПАТ "ДТЕК Павлоградвугілля" здійснювало фінансування проекту шляхом безготівкового перерахування грошових коштів на поточний рахунок відділу освіти Павлоградської міської ради.</li> <li>6. Проект АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні" самостійно укладав угоди з підрядниками та розраховувався з ними за товари, роботи та послуги, придбані в рамках реалізації проекту.</li> <li>7. Передача виконавчому комітету Павлоградської міської ради товарів, придбаних Проектом АМР США "Реформа міського теплозабезпечення в Україні" відповідно до тристоронньої угоди на користь Павлоградської міської ради, шляхом оформлення:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Акту про отримання і прийняття майна в користування (в момент фізичної передачі майна в користування реципієнту);</li> <li>• Договору про безоплатну передачу майна у власність (після затвердження АМР США Розпорядчого плану на майно);</li> <li>• Акту про передачу та прийняття права власності на майно (після укладання Договору про безоплатну передачу майна у власність).</li> </ul> </li> </ol>
<b>Результати та вплив:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Суттєве підвищення комфортності перебування учнів та педагогів у приміщеннях школи в осінньо-зимовий період (температура повітря підвищилась з 8-10°C до 20-25°C).</li> <li>• Зменшення витрат на теплозабезпечення будівлі школи та навантаження на бюджет територіальної громади міста.</li> <li>• Використання сучасних енергозберігаючих технологій для поліпшення енергоефективності будівлі школи.</li> </ul>

Рекомендації:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Включати аналогічні проекти до Стратегічного плану економічного розвитку міста та Програми соціально-економічного розвитку, що дозволить краще координувати зусилля та розподіляти ресурси.</li> <li>2. Застосовувати диверсифікований підхід до залучення фінансування для реалізації проектів з енергоефективності, об'єднуючи ресурси міста з коштами місцевих підприємств та міжнародних донорських організацій.</li> <li>3. Неухильно, чітко та вчасно виконувати частину зобов'язань міської ради перед партнерами з реалізації проекту.</li> <li>4. Застосовувати сучасні енергозберігаючі технології під час реалізації проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності бюджетних установ.</li> </ol>
---------------	--

## Практика 9. Залучення гранту міжнародної донорської організації для відновлення роботи басейну дитячого садка № 47 м. Павлоград з використанням енергоефективних технологій

Місце:	Місто Павлоград Дніпропетровської області.
Термін:	2011 – 2012 роки.
Мета:	Відновлення роботи басейну дитячого садка № 47 м. Павлоград шляхом впровадження системи підігріву води за допомогою сонячної енергії та проведення модернізації системи опалення з використанням сучасних енергоефективних технологій.
Контекст:	<b>Дитячий садок № 47 м. Павлоград був введений в експлуатацію наприкінці 1987 року.</b> До 1996 року дитячий садок знаходився на балансі НВО "Павлоградський хімічний завод", після чого був переданий на баланс відділу освіти Павлоградської міської ради. Згідно з проектною документацією, дитячий садок був розрахований на 10 груп (200 дітей) і обладнаний басейном. Басейн у дитячому садку використовували до 1998 року, допоки в місті працювала централізована система постачання гарячої води. <b>Станом на початок реалізації проекту басейн не взагалі не використовувався</b> через відсутність централізованої подачі гарячої води та відсутність технічних можливостей для її підігріву в самому закладі.
Суть:	Здійснення всіх необхідних робіт для відновлення роботи басейну дитячого садка № 47 за рахунок виключно коштів міського бюджету було неможливе. За таких умов фахівці виконавчих органів Павлоградської міської ради підготували проектну пропозицію і отримали грант Фонду Східна Європа в межах реалізації проекту "Чиста енергія: партнерство заради майбутнього Дніпропетровщини". Загальна вартість проекту склала 690 тис. грн., з яких Фонд Східна Європа профінансував 375 тис. грн. (або 54,3%). Ще 150 тис. грн. (21,7%) – це субвенції обласного бюджету, та 165 тис. грн. (23,9%) – кошти місцевого бюджету. <b>У рамках реалізації проекту на даху дитячого садка № 47 м. Павлоград були встановлені сонячні батареї та автоматична геолісистема німецького виробництва.</b> Крім цього, у дитячому садку було здійснено капітальний ремонт системи опалення, встановлена вентиляційна установка з системою рекуперації, а також проведена термомодернізація фасаду будівлі, де розміщується басейн. Очікувана окупність проекту становить близько 8 років.
Ризики:	Реалізація заходів з енергозбереження потребує залучення кваліфікованих спеціалістів, яких може не бути в місті. Крім того, підтримка високотехнологічного обладнання в робочому стані потребує додаткових видатків на фінансування робіт з технічного обслуговування та ремонту. Грант міжнародної донорської організації.
Механізми фінансування:	Грант міжнародної донорської організації.
Процедура:	Для здійснення загального керівництва проектом "Чиста енергія: партнерство заради майбутнього Дніпропетровщини" було утворено координаційну раду проекту, до якої увійшло понад 30 представників обласної ради, обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування області, громадських та профільних організацій. Заходи, реалізовані в межах проекту, були передбачені Комплексною стратегією розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року та Міською цільовою програмою "Часткова термомодернізація будівель дитячих дошкільних закладів м. Павлоград на 2012 – 2017 роки". У жовтні 2011 року Фонд Східна Європа провів тендер з вибору виконавця робіт зі встановлення сонячних колекторів для підігріву води у басейні та капітального ремонту системи вентиляції приміщення басейну, який передбачає встановлення системи рекуперації тепла у дитячому садку № 47 м. Павлоград. До квітня 2012 року було виконано всі необхідні роботи і з того часу басейн відновив свою роботу.

<b>Результати та вплив:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Суттєве підвищення комфортності перебування учнів та педагогів у приміщеннях школи в осінньо-зимовий період (температура повітря підвищилась з 8-10°C до 20-25°C).</li> <li>Зменшення витрат на теплозабезпечення будівлі школи та навантаження на бюджет територіальної громади міста.</li> <li>Використання сучасних енергозберігаючих технологій для поліпшення енергоефективності будівлі школи.</li> </ul>
<b>Негативні наслідки:</b>	<p>Вартість подібних проектів є занадто високою для фінансування тільки з місцевих бюджетів, тому без грантової допомоги або залучення додаткових ресурсів з інших джерел їх реалізація власними силами є неможливою.</p> <p>Через зношуваність окремих елементів сонячних батарей з часом вони вироблятимуть менше електроенергії, що зумовить збільшення використання електроенергії, отриманої з традиційних джерел.</p>
<b>Результати та вплив:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Якщо проект потребує ретельного техніко-економічного обґрунтування (наприклад, у сфері енергозбереження чи використання альтернативних джерел енергії), як під час підготовки пропозиції, так і в процесі реалізації проекту доцільним є залучення технічних спеціалістів.</li> <li>У проектних пропозиціях на міжнародні донорські організації, серед іншого, доцільно передбачати заходи (тренінги, семінари) з посилення потенціалу органів місцевого самоврядування у сфері розробки, оцінки та впровадження стратегій і проектів у галузі енергозбереження та використання альтернативних джерел енергії.</li> <li>При складанні бюджету проекту потрібно враховувати інфляційні ризики, що можуть вплинути на вартість проекту під час його реалізації. Доцільно передбачити альтернативні джерела фінансування у випадку, якщо загальна вартість проекту зростає, а сума гранту залишиться фіксованою.</li> </ol>

### Практика 10. Безоплатна передача ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот" десяти пасажирських тролейбусів територіальній громаді м. Северодонецьк

<b>Місце:</b>	Місто Северодонецьк Луганської області.	
<b>Термін:</b>	Липень-листопад 2011 року.	
<b>Мета:</b>	Покращення якості перевезення пасажирів та скорочення інтервалу руху міських тролейбусів шляхом оновлення парку рухомого складу комунального підприємства-перевізника за рахунок ресурсів місцевого підприємства, що здійснює діяльність у форматі корпоративної соціальної відповідальності.	
<b>Контекст:</b>	ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот" є містоутворюючим підприємством, де працює більшість населення міста. Пасажирські перевезення в місті здійснює КП "Северодонецьке тролейбусне управління", рухомий склад якого був майже повністю зношеним та тривалий час не оновлювався, що викликало перебої з рухом тролейбусів на пасажирських маршрутах міста.	
<b>Суть:</b>	ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот" уклало контракт з ВАТ "Білкомунмаш" (Білорусія) щодо придбання десяти тролейбусів загальною вартістю 17 185 тис. грн., які були безоплатно передані до комунальної власності м. Северодонецьк для використання на пасажирських маршрутах міста.	
<b>Ризики:</b>	<b>Ризики</b>	<b>Заходи для їх усунення</b>
	Відсутність кваліфікованих водіїв для керування новими тролейбусами.	Укладення з тролейбусним парком м. Сімферополя договору про навчання працівників КП "Северодонецьке тролейбусне управління".
	Можливість виникнення податкових зобов'язань при передачі тролейбусів як у приватного, так і у комунального підприємства.	Розробка механізму передачі тролейбусів на баланс комунального підприємства відповідно до чинного податкового законодавства.
<b>Механізми фінансування:</b>	Корпоративна соціальна відповідальність.	

<p>Процедура:</p>	<p><b>Основні кроки в межах впровадження проекту:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Укладення договору про соціальне партнерство між керівництвом Луганської обласної державної адміністрації, Северодонецькою міською радою та ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот".</li> <li>2. Укладення контракту ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот" з ВАТ "Білкомунмаш" (Білорусія) щодо придбання 10 тролейбусів.</li> <li>3. Звернення ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот" до Северодонецької міської ради щодо прийняття в комунальну власність десяти тролейбусів.</li> <li>4. Прийняття рішення Северодонецькою міською радою про отримання у комунальну власність 10 тролейбусів, безоплатно наданих ПрАТ "Северодонецьке об'єднання "Азот", та передачу їх на баланс КП "Северодонецьке тролейбусне управління".</li> </ol>
<p>Результати та вплив:</p>	<p><b>Основні результати реалізації ініціативи:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• збільшення кількості тролейбусів та скорочення інтервалів їх руху на пасажирських маршрутах міста;</li> <li>• оновлення тролейбусного парку та поліпшення якості перевезення пасажирів;</li> <li>• підвищення рівня конкурентоспроможності комунального підприємства-перевізника на ринку пасажирських перевезень у місті.</li> </ul>
<p>Рекомендації:</p>	<p>Чітко розписати процедуру передачі тролейбусів на баланс комунального підприємства для уникнення податкових зобов'язань.</p>







**Sources and Methods for Funding of the Local Economic Development. Workbook.** – Kyiv.: Center for Public Expertise, Ukraine Municipal Local Economic Development Project, 2013. – 176 p. – Bibliography: p. 176.

**Consulting Association “Center for Public Expertise”**

**Corporate authors:** Valentyna Mamonova, Doctor, Public Administration  
Natalia Baldych, Ph. D, Public Administration  
Natalia Grynchuk, Ph. D., Economic Sciences  
Liubomyr Chornii  
Kyrylo Rubanovskyi  
Maksym Boroda

**Under general editorship:** Liubomyr Chornii  
**Proof-reading:** Myroslava Vasylykiv  
**Design and layout:** Ostap Stasiuk

**Printing:** Limited Liability Company “ART STUDIO PUBLISHING”,  
01033, Ukraine, City of Kyiv, # 4 Korolenkivska Str.  
Circulation – 1,000 Copies, Order No.401 dated April 16, 2013.

The publication made available for you is based on the results of an analytical study focused on the use of the methods and tools for financing of the local economic development, as well as a series of training sessions on the relevant subjects for public servants and specialists of local governments in the city of Kyiv, and in Dnipropetrovsk and Lviv Oblasts.

The publication has a form of workbook.

The materials presented in this workbook summarize the most common methods for financing of the local economic development, and contemporary international experience and Ukrainian practices. In addition, the workbook gives a description of the relevant legal and regulatory framework. An overview of specific mechanisms for financing local economic development is complemented with a brief description of successful examples of their use at the local level in Ukraine.

The workbook is addressed to public servants, officials and employees of local governments, scientists and experts in the field of local economic development, investment activities and local budgets.



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

The publication is prepared by the Center for Public Expertise at the request of the Ukraine Municipal Local Economic Development Project (MLEDP), implemented by the Federation of Canadian Municipalities (FCM) with the financial support of the Government of Canada, through the Canadian International Development Agency (CIDA). The content of the publication is the sole responsibility of the authors, and does not necessarily reflect the official position of the Government of Canada or CIDA.

When reproducing or referring to the publication please refer to the Center for Public Expertise and the Ukraine Municipal Local Economic Development Project.  
Any reproduction of the full text of the workbook in any form is allowed only with a written consent of the Ukraine Municipal Local Economic Development Project.

© Federation of Canadian Municipalities / Ukraine Municipal Local Economic Development Project, 2013  
© Center for Public Expertise, 2013

## КОНСАЛТИНГОВЕ ОБ'ЄДНАННЯ "ЦЕНТР ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ"

Центр громадської експертизи – незалежний аналітичний центр, українська неурядова неприбуткова організація, діяльність якої спрямована на інформаційну, аналітичну та експертну підтримку здійснення системних змін як у публічному, так і в приватному секторах України.

Діяльність центру зосереджена на таких чотирьох основних напрямках:

- Сталий розвиток територій, економічна та інвестиційна політика;
- Державна політика, державне управління та місцеве самоврядування;
- Державний та місцеві бюджети, бюджетна політика;
- Соціальна економіка, ринок соціальних послуг та соціальна політика.

Центр провадить діяльність за проектним принципом і виступає платформою для реалізації різноманітних проектів. Спеціалізація центру – дослідницькі, розробницькі, консалтингові та інфраструктурні проекти.

тел.: + 38 093 246 02 46

info@expertise.org.ua

www.expertise.org.ua

## ПРОЕКТ "МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ"

Проект міжнародної технічної допомоги "МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ" (Проект МЕРМ) спрямований на створення сприятливого клімату для економічного розвитку в Україні та зміцнення демократії і має на меті покращити умови та можливості економічного зростання завдяки ефективному урядуванню, яке відповідає інтересам громадян і бізнес-спільноти, за активної підтримки центральних органів влади. Проект МЕРМ реалізується з січня 2010 року до грудня 2014 року, надає підтримку територіальним громадам дванадцяти українських міст Львівської та Дніпропетровської областей вдосконалювати планування та надання послуг, що сприяють місцевому економічному розвитку.

вул. Щекавицька 30/39, офіс 27, м. Київ, 04071

тел.: + 38 044 2071282, факс: + 38 044 2071283

office@mled.org.ua

www.mled.org.ua



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

Навчальний посібник підготовлено Центром громадської експертизи на запит проекту міжнародної технічної допомоги "Місцевий економічний розвиток міст України", який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки уряду Канади через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР). Зміст посібника є виключною думкою авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію уряду Канади та КАМР.