

Українські громади - рушії відновлення:

Внутрішні та зовнішні фінансові джерела та їх доступність для муніципалітетів на відновлення



Автори

Марія Лук'янова

Національна координаторка

CEE Bankwatch Network, Центр екологічних ініціатив "Екодія"

mariia.lukyanova@bankwatch.org

Владлена Марцинкевич

Програма по відновленню України

CEE Bankwatch Network

vladlena@bankwatch.org

Підготовлено у співпраці з Іваном Швецем, Олексієм Ступницьким, Українською школою міжнародного інноваційного підприємництва, права та комунікацій. Результати їхніх досліджень також опубліковані у звіті: "Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад", жовтень 2023 року.



Ця публікація була профінансована Європейським кліматичним фондом (ECF) та Шведського агентства з питань міжнародного розвитку та співробітництва (Sida). Відповідальність за зміст повністю покладається на авторів. Sida та ECF не обов'язково поділяють висловлені погляди та трактування.



Українські громади — рушії відновлення:

Внутрішні та зовнішні фінансові джерела та їх доступність для муніципалітетів на відновлення

Вступ

Російська агресія в Україні має руйнівний вплив на населення та розвиток країни. Однак реформа децентралізації, розпочата у 2014 році, дала змогу українським громадам¹ залишатися стійкими та оперативно реагувати на виклики війни. Жодна з них не залишилася осторонь війни: одні зазнали людських жертв і значних руйнувань інфраструктури, інші забезпечували житлом, робочими місцями і допомогою внутрішньо переміщених осіб (ВПО), а також сприяли переміщенню бізнесу із зон бойових дій та окупованих територій. Оскільки різні регіони та громади зазнають різного впливу, то, зрештою, це призведе до більшої нерівності між громадами з точки зору потреб, особливо щодо відновлення, модернізації та спроможностей, які підтримували б загальну ліквідність та здатність до ефективного використання коштів. Нагальним завданням влади на всіх рівнях, співпрацюючи з громадянським суспільством та за сприяння іноземних партнерів, є створення чітких і прозорих механізмів мобілізації внутрішніх ресурсів, залучення іноземної фінансової підтримки та прозорого й справедливого розподілу допомоги на потреби відновлення й розвитку українських муніципалітетів.

Ми пропонуємо розглянути проблеми доступу до фінансування для відновлення України на трьох рівнях.

1. На **рівні громад** органи місцевого самоврядування, волонтери та мешканці безпосередньо реагують на виклики воєнного часу: відновлюють пошкоджену інфраструктуру, допомагають ВПО, надають базові послуги населенню та підтримують армію. На цьому рівні потреби у відновленні можуть фінансуватися коштом місцевих бюджетів, допомоги міст-побратимів, гуманітарних фондів та волонтерських проєктів, а також коштом державної підтримки у вигляді цільових дотацій та участі у проєктах державних фондів. Однак фінансування має збільшитися. У цьому розділі ми розглядаємо можливості фінансування потреб муніципалітетів коштом позабюджетного фінансування, зокрема з боку міжнародних фінансових інституцій. Участь громадськості має вирішальне значення для залучення додаткового позабюджетного фінансування (спільні проєкти з громадськими організаціями), обговорення пріоритетів місцевого розвитку, моніторингу проєктів та їх фінансування.
2. На **національному рівні** національна політика відновлення формується та впроваджується державними установами на національному та регіональному рівнях. У цьому розділі ми проаналізуємо можливості державних фондів та інших форм державної підтримки для

¹ З 2014 по 2020 рік в Україні впроваджувалася реформа децентралізації, спрямована на посилення регіонального розвитку та місцевої демократії. Її результатом стало створення 1 470 "громад" (410 [28%] міських, 433 [29%] селищних та 627 [43%] сільських). Терміни "громада" та "муніципалітет" використовуються як взаємозамінні для позначення окремих адміністративно-територіальних одиниць в Україні та їхніх органів управління.

потреб відновлення муніципалітетів. Особливу увагу слід приділити справедливому та прозорому розподілу державою між муніципалітетами коштів, акумульованих та наданих до бюджету міжнародними партнерами на потреби відновлення. Варто законодавчо закріпити норму про обов'язкову участь громадськості в конкурсних комісіях, які розглядають подані муніципалітетами проекти відновлення.

3. **Міжнародний рівень** відновлення України розглядається з точки зору підтримки з боку міжнародних партнерів, фінансових інституцій та фондів, створених для потреб відбудови. Предметом дослідження є доступність міжнародної фінансової підтримки для муніципалітетів.

Кожному з цих рівнів буде присвячена окрема публікація на сайті.

Публікація висвітлює складне питання. Всі посилання на фонди, групи громадянського суспільства наведені лише з метою ілюстрації, в жодному разі не є вираженням уподобань і не можуть вважатися ексклюзивними.

Місцеві бюджети та відбудова України

Оцінка фінансової спроможності бюджетів громад для потреб відновлення

З 2014 по 2020 рік в Україні в процесі реформи децентралізації було створено 1 470 територіальних громад. Передача ресурсів, повноважень та відповідальності на місцевий рівень значно посилила стійкість та потенціал місцевої влади. Оперативне реагування та ухвалення рішень муніципалітетами після повномасштабного вторгнення в Україну в лютому 2022 року акцентувало на успіху реформи. Ефективність цієї реформи децентралізації також високо оцінили іноземні партнери України, видатні діячі та союзники^{2,3}.

Фінансова спроможність місцевих бюджетів, яка є основою для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, стала вирішальним фактором розвитку громад. Фінансово спроможний місцевий бюджет — це бюджет, який має достатнє фінансування з прозорих джерел надходжень та ефективно використовує ці кошти для виконання ключових завдань муніципалітету. Маючи достатню фінансову спроможність, громада може швидко просуватися шляхом сталого розвитку і стати комфортним місцем проживання для своїх мешканців⁴. Місцеві бюджети в системі державних фінансів наразі відіграють важливу роль у забезпеченні надання якісних публічних послуг населенню, оскільки фактично всі власні доходи державного бюджету спрямовуються на сектор безпеки та оборони.

Стан місцевих бюджетів

Доходи місцевих бюджетів зросли у 2022 році та у I кварталі 2023 року. Позитивну динаміку надходжень до загального фонду місцевих бюджетів можна спостерігати на порталі "Бюджети громад України" ULEAD⁵. Узагальнені показники доходів місцевих бюджетів не можна вважати повністю інформативними. Зокрема, спостерігається поступове повернення до довоєнних темпів зростання доходів місцевих бюджетів⁶. Хоча стан місцевих бюджетів у 2023 році можна охарактеризувати як позитивний, розбалансованість місцевих бюджетів наразі перебуває на найвищому рівні. Наповнення доходної частини місцевих бюджетів значною мірою залежить від податку на доходи фізичних осіб (67% у структурі доходів), єдиного податку (12%), плати за землю

² Представництво Ради Європи в Україні, "[Належне демократичне врядування серед ключових реформ для України](#)". Представництво Ради Європи в Україні, 9 листопада 2022 року.

³ Асоціація міст України, "[Конференція «Міське самоврядування – основа європейської інтеграції та відновлення України» зібрала понад 500 учасників з України та з-за кордону](#)", Асоціація міст України, 18 липня 2023.

⁴ Центр спільних дій, "[Фінансова спроможність обласних центрів України](#)", Центр спільних дій, 27 вересня 2022.

⁵ «Tableau public», "[Бюджети територіальних громад України by ULEAD](#)", Tableau public, 12 травня 2023.

⁶ Igor Onyshuk, "[Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року](#)", Децентралізація, 25 травня 2023.

(8%), акцизного податку (5%), податку на прибуток підприємств приватного сектору (3%) та податку на нерухоме майно (2%) (рис. 1).

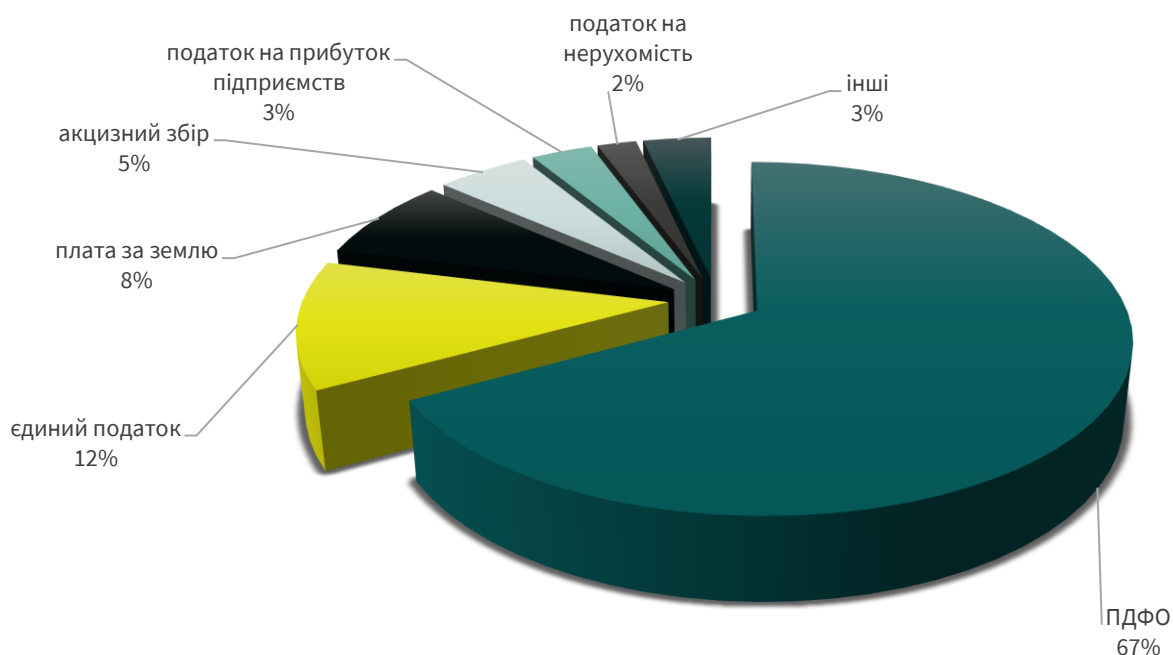


Рисунок 1. Структура доходів місцевих бюджетів (січень – вересень 2023 року)⁷

Починаючи з 2022 року, на доходи бюджетів громад негативно вплинули безпрецедентний відтік населення, закриття підприємств, військовий призов та руйнування, пов'язані з війною. Водночас мобілізація сотень тисяч людей до лав Збройних сил України мала ще один суттєвий вплив на бюджети громад. Надходження від "військового" податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) значно зросли. Як наслідок, муніципалітет, на території якого дислокується військова частина (що не обов'язково означає фактичну військову присутність), отримує значний приплив коштів. Водночас у багатьох територіальних громадах спостерігається значне зменшення надходжень ПДФО з інших джерел: 44% громад отримали менше, ніж у 2021 році, а в 11% громад надходження ПДФО впали на понад 20%. Якщо працівники йдуть на фронт, громада, де вони ефективно працювали, втрачає дохід від ПДФО, який вони сплачували, а громада, де зареєстрована військова частина, стає одержувачем їхніх податків як військовослужбовців⁸.

В Україні відбулося зростання доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця за січень-травень 2023 року в середньому на 25%, у порівнянні з відповідним періодом 2022 року (рис. 2). Основною причиною цього є певне падіння рівня доходів у базовому 2022 році внаслідок

⁷ Міністерство фінансів України, "[Виконання доходів місцевих бюджетів за січень - вересень 2023 року](#)", Міністерство фінансів України, 3 жовтня 2023.

⁸ Ігор Піддубний, Сергій Титюк, Андрій Дарковіч, "[«Військовий» ПДФО: як може змінитися система спрямування податку та до чого це призведе](#)", *Вокс Україна*, 19 вересня 2023.

російської агресії з лютого 2022 року. До того ж, у поточному періоді спостерігається значне зростання ПДФО, зокрема військового збору.

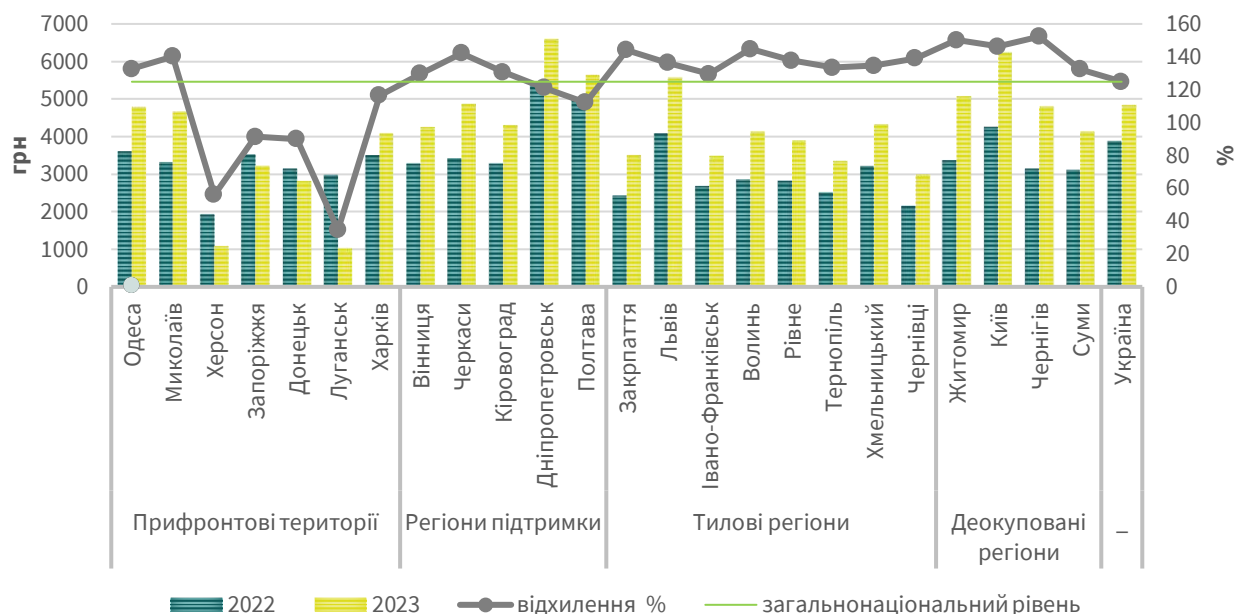


Рисунок 2. Динаміка доходів місцевих бюджетів на душу населення за групами областей, січень 2022 – травень 2023 рр.⁹

За останній рік війни громади майже всіх регіонів (рис. 2) продемонстрували зростання доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця: 17 з 24 областей продемонстрували приріст бюджетних надходжень, вищий за середній рівень по країні. Винятком з цієї тенденції є сильно постраждалі прифронтові та частково окуповані регіони: Херсонська, Запорізька, Донецька та Луганська області. Дивно, але в тилкових регіонах¹⁰ не спостерігається особливо високого рівня доходів, чого можна було б очікувати від релокації бізнесу. Наразі ці території мало відповідають умовам програм і проєктів з відновлення, що проводяться урядом.

Як індикатор рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів пропонується використовувати частку власних доходів у загальній сумі доходів бюджету (рис. 3). Попри певні успіхи реформи децентралізації та зростання доходів місцевих бюджетів, понад половину муніципалітетів регіонів мають нижчий рівень власних доходів у загальній структурі бюджетів, ніж загальнодержавний, і потребують додаткового фінансування (рис. 4).

⁹ Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України, «Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», презентація, Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України, 20 липня 2023.

¹⁰ Виокремлюють чотири типи регіонів України:

Група I — фронтові території, де відбуваються збройні дії;

Група II — окуповані регіони;

Група III — тилкові регіони;

Група IV — деокуповані регіони, де зараз здебільшого відбудовують.

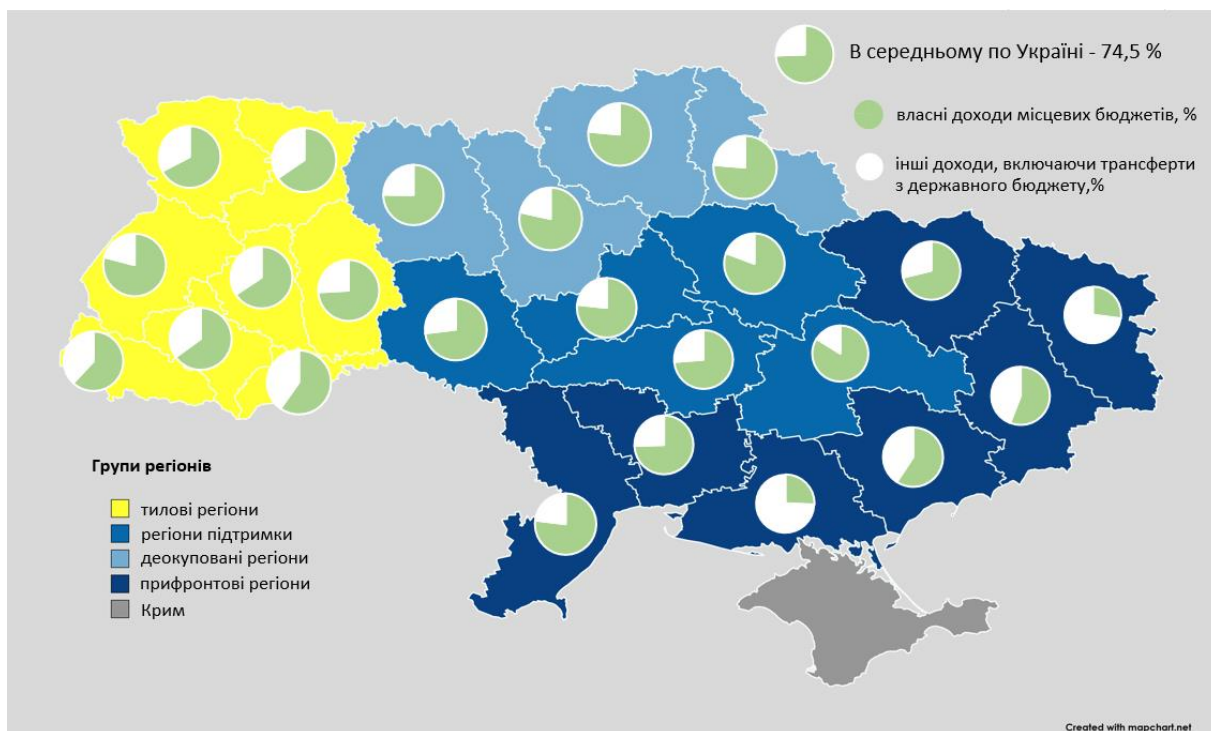


Рисунок 3. Власні доходи муніципалітетів у загальному обсязі надходжень до місцевих бюджетів, січень – травень 2023 року¹¹

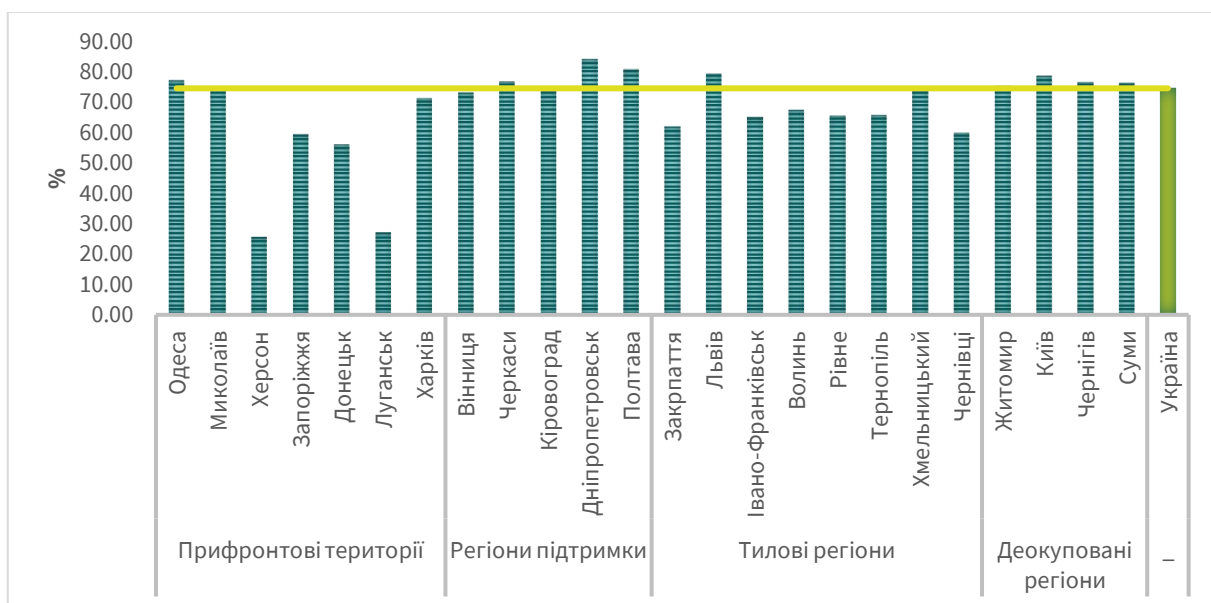


Рисунок 4. Частка власних доходів у загальному обсязі надходжень до місцевих бюджетів, січень – травень 2023 року¹²

¹¹ Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України, «Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», презентація, Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України, 20 липня 2023.

¹² Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України, «Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», презентація, Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України, 20 липня 2023.

Варто зазначити, більш детальний погляд на окремі громади свідчить про значні диспропорції у спроможності територій. Згідно з дослідженням Програми USAID DOBRE (Децентралізація приносить кращі результати та ефективність) "Вплив війни на бюджети територіальних громад"¹³, проведеним на основі даних 60 громад-партнерів Програми DOBRE, розташованих у десяти областях України, виявлено значне зменшення доходів бюджетів громад у 2022 році, як порівняти з 2021 роком. Водночас деякі громади продемонстрували зростання власних надходжень. Найчастіше це пов'язано з надходженнями податку на доходи фізичних осіб із зарплат військовослужбовців, міграцією бізнесу з тимчасово окупованих територій України та територій проведення активних бойових дій, а також отриманням гуманітарної допомоги. Водночас, надходження ПДФО від грошового забезпечення військовослужбовців не може бути стабільною основою для наповнення місцевих бюджетів у майбутньому¹⁴.

Більшість муніципалітетів в Україні дотуються з державного бюджету. Держава підтримує громади з недостатніми доходами, використовуючи "горизонтальне вирівнювання", яке передбачає передачу фінансових ресурсів від багатших громад (реверсна дотація) та їх розподіл між біднішими громадами у вигляді базової дотації. Значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету є визначальним для ідентифікації громад із меншою фінансовою спроможністю. Відповідно до Бюджетного кодексу України, ст. 99: "Громада з індексом податкоспроможності від 0,9 до 1,1 не сплачує кошти до держави, але й не отримує дотацій. Якщо індекс перевищує 1,1, держава забирає 50% коштів, що перевищують надходження податку на доходи фізичних осіб, як порівняти з аналогічним середнім показником по всіх бюджетах місцевого самоврядування в Україні (крім бюджетів міст Києва та Севастополя) в розрахунку на одну особу. Якщо індекс бюджетної забезпеченості менший за 0,9, держава дотуватиме ці громади шляхом надання базової дотації у розмірі 80% від суми, необхідної для досягнення необхідного значення"¹⁵.

Рисунок 5, на якому здебільшого переважає помаранчевий колір, ілюструє, що майже 75% громад отримують базову дотацію з державного бюджету, майже 14% сплачують реверсні дотації, а майже 11% є бездотаційними¹⁶. Найбільшу частку громад, які отримують базові дотації, становлять сільські та міські громади — майже 80%¹⁷.

Дослідження Київської школи економіки засвідчує¹⁸, що муніципалітети, які були більш ефективними у зборі доходів до вторгнення, витратили менше часу на відновлення надання публічних послуг і вирішили не скорочувати витрати. Це свідчить про потребу в подальшій підтримці реформи децентралізації з метою зміцнення фінансової спроможності муніципалітетів, особливо для потреб післявоєнної реконструкції та відновлення.

¹³ Децентралізація, «Як війна вплинула на бюджети територіальних громад: дослідження Програми USAID DOBRE», Децентралізація, 24 жовтня 2023.

¹⁴ Децентралізація, «Як війна вплинула на бюджети територіальних громад: дослідження Програми USAID DOBRE», Децентралізація, 24 жовтня 2023.

¹⁵ Верховна Рада України, «Бюджетний кодекс України», Верховна Рада України, 19 листопада 2023.

¹⁶ Катерина Березюк, «Децентралізація: які громади годують Україну, а які — дотаційні», Рух ЧЕСНО, 26 січня 2022.

¹⁷ Ступницький О. І., Швець І.Ю., «Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад. Навчально-науковий інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 11 жовтня 2023.

¹⁸ Ігор Піддубний, Роман Нейтер, Сергій Замідра та Олег Нів'євський, «Децентралізація та об'єднання громад: збільшення поділу на місто та село?», Центр досліджень продовольства та землекористування КШЕ, жовтень 2022.

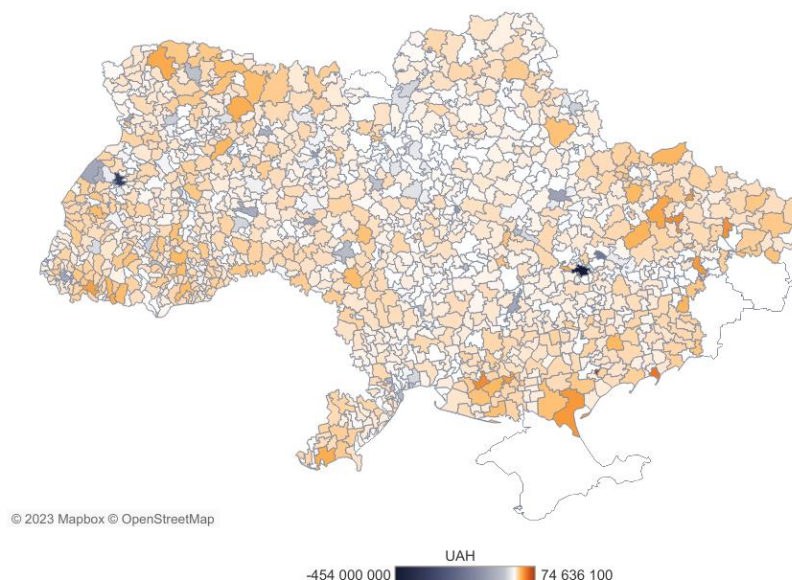


Рисунок 5. Трансфери місцевим бюджетам територіальних громад з державного бюджету¹⁹

Бюджетне законодавство України дозволяє отримувати допомогу від ЄС, іноземних урядів, міжнародних організацій та донорських установ. Однак законодавство не дозволяє сільським громадам залучати кредитні ресурси.

Починаючи з 2022 року, міжнародні партнери значно збільшили допомогу Україні (рис. 6). Фактичний обсяг підтримки суттєво перевищив запланований рівень. У структурі доходів державного бюджету міжнародна допомога становила близько 0,1% у 2020 році, 0,1% у 2021 році, 27% у 2022 році та 18% у січні – вересні 2023 року. Щодо місцевих бюджетів, то рівень надходжень від міжнародної допомоги не змінився і був майже незначним: 0,03% у 2020 році, 0,01% у 2021 році, 0,04% у 2022 році та 0,03% у 2023 році²⁰.

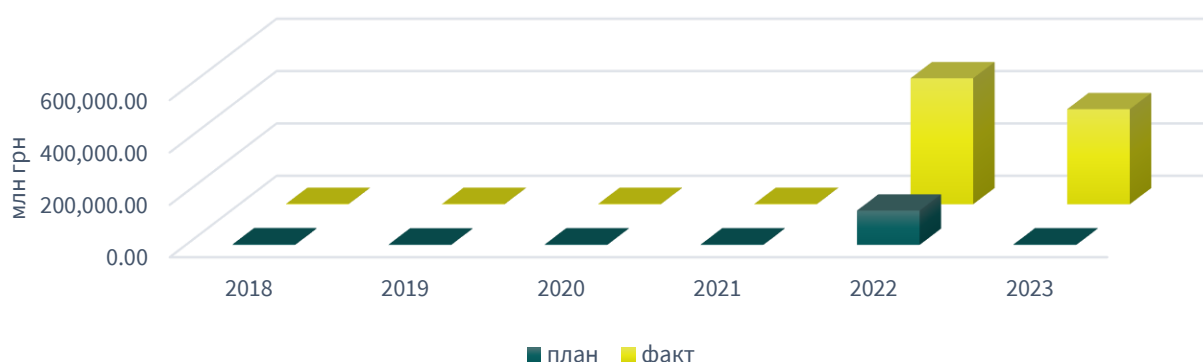


Рисунок 6. Надходження до бюджету від ЄС, іноземних урядів, міжнародних організацій та донорських установ, 2018–2023 рр., млн грн²¹

¹⁹ ULEAD, «Бюджети територіальних громад України» by ULEAD, Tableau Public, 11 травня 2023.

²⁰ Open Budget, «Державний веб-портал бюджету для громадян», Open Budget, 2023.

²¹ Open Budget, «Державний веб-портал бюджету для громадян», Open Budget, 2023.

Отже, з 2022 року майже вся міжнародна допомога спрямовується до державного бюджету (рис. 7).

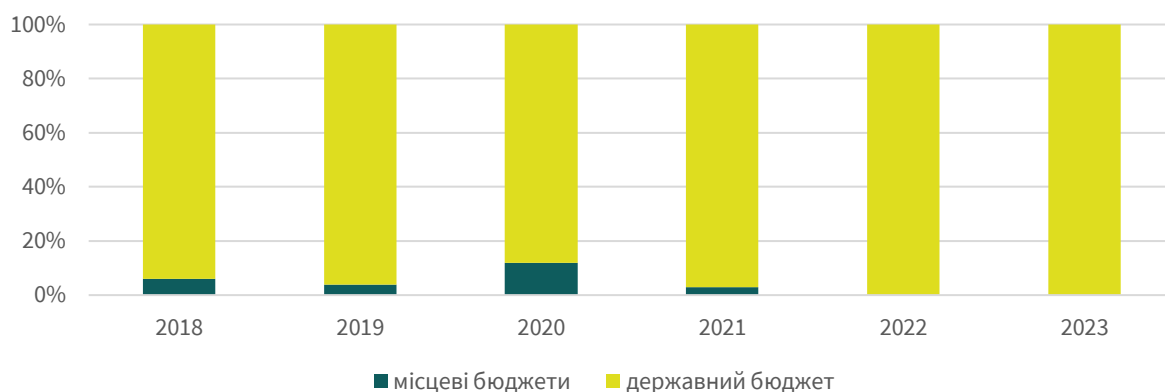


Рисунок 7. Розподіл бюджетної допомоги від допомоги ЄС, іноземних урядів, міжнародних організацій та донорських установ у 2018–2023 рр., %²²

З метою підтримки та сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні, значна частка іноземної допомоги на реконструкцію має спрямуватися на використання муніципалітетами²³.

Переваги реформи децентралізації та здатність муніципалітетів пришвидшити та покращити якість ухвалення рішень на місцевому рівні є загально визнаними і мають бути підкреслені. Однак нерівномірність надходжень до бюджетів громад залежно від близькості до лінії фронту, окупації чи деокупації залишається проблемою. Більшість муніципалітетів все ще залежать від державної допомоги у формі базової дотації. Наявна нагальна потреба в розробці механізмів надання міжнародної допомоги безпосередньо муніципалітетам.

Можливості залучення національного та міжнародного фінансування для потреб відновлення громад

Нормативно-правова база для забезпечення процесів відновлення та реконструкції в Україні складається з низки відповідних чинних положень, які описують їхню реалізацію, а також ролі та обов'язки різних учасників та учасниць. Все ж багато чого ще належить розробити, наприклад, національне законодавство про відновлення, місцеві плани та програми відновлення, а також національний план відновлення (Додаток 1).

Станом на середину 2023 року джерелами фінансування проєктів із відновлення є Фонд для ліквідації наслідків збройної агресії (Фонд ліквідації) та три програми, що підтримуються Європейським інвестиційним банком (ЄІБ). Подання заявок на фінансування, а також моніторинг та аудит реалізації затверджених проєктів відбуватиметься в державній електронній системі управління відновленням "Цифрова екосистема відновлення для підзвітного управління" (DREAM). Для моніторингу якості відновлювальних проєктів, а також їх відповідності вимогам доступності,

²² Open Budget, [Державний веб-портал бюджету для громадян](#), Open Budget, 2023.

²³ Роджер Маерсон, ["Допомога на потреби повоєнної відбудови та місцеві органи влади в Україні"](#), Vox Україна, 23 травня 2023.

енергоефективності та наявності укриттів залучать команди експертів та експерток Програми розвитку ООН та Агентства з реконструкції та розвитку інфраструктури.

Цифрова екосистема відновлення для підзвітного управління — це державна цифрова екосистема, яка забезпечує єдиний цифровий конвеєр для всіх проєктів відновлення. Громади можуть створювати проєкти, презентувати їх міжнародним партнерам для залучення фінансових ресурсів та керувати процесом будівництва. Екосистема впроваджує найвищі стандарти доброчесності, підзвітності, ефективності та прозорості у відновленні України для побудови довіри між урядом, громадянами, бізнесом та фінансовими установами. DREAM дає змогу будь-кому та будь-де відстежувати виконання та ефективність проєктів і використовувати цю інформацію для зменшення ризиків, створення точної звітності та покращення якості проєктів загалом²⁴.

Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та Банк розвитку Ради Європи (СЄВ) підписали Меморандум, який декларує намір використовувати цифрову систему DREAM²⁵.

У 2023 році з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії було виділено 62,3 млрд грн (€1,54 млрд) на різні програми відновлення. Кошти спрямовано, зокрема, на роботи на об'єктах енергетики, будівництво водогонів, будівництво та відновлення об'єктів інфраструктури, пілотний проєкт із комплексного відновлення шести населених пунктів, а також місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у соціальній сфері та пов'язаних з житлово-комунальним господарством²⁶.

Додаткові ресурси на місцеві потреби також можуть бути залучені з Державного фонду регіонального розвитку та Фонду енергоефективності, за допомогою яких муніципаліти реалізували чимало проєктів. Детальніше про державні програми та фонди для муніципалітетів можна знайти на сайті в другій частині серії публікацій, присвяченій можливостям фінансування потреб відновлення громад із державних фондів та бюджету. Унаслідок обмеженості фінансових ресурсів успіх реконструкції залежатиме від ефективного управління ресурсами, досягнення максимального результату за умови ефективного витрачання коштів. Для цього варто врахувати аспекти, як-от:

- процес планування та ухвалення рішень щодо реконструкції має бути децентралізованим;
- органи місцевого самоврядування повинні нести відповідальність за реалізацію проєктів;
- саме лідери громад мають подавати запит на реконструкцію та отримувати ресурси, зокрема фінансові, на її реалізацію;
- на рівні громади важливо залучати мешканців до реконструкції, оскільки саме вони є її основними бенефіціарами.

Це залучення має відбуватися на всіх етапах: від формулювання запитів на реконструкцію в громаді до моніторингу її реалізації. Це не лише зробить процес прозорішим, а й сприятиме справжньому

²⁴ DREAM: Цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням, доступ 27 листопада 2023.

²⁵ Урядовий портал, "Міжнародні фінансові організації планують використовувати цифрову екосистему DREAM для забезпечення прозорості та підзвітності відбудови", Урядовий портал, 18 жовтня 2023.

²⁶ Урядовий портал, "На програми швидкої відбудови України необхідно до 15 млрд доларів. — Прем'єр-міністр", Урядовий портал, 7 жовтня 2023.

розумінню потреб громад, інформуванню людей про плани, врахуванню інтересів різних стейкхолдерів, зменшенню ризиків корупції та підвищенню довіри як до процесу відбудови, так і до держави. Відновлення має бути доступним і справедливо розподіленим між тими, хто його справді потребує, і в тих місцях, де це буде соціально та економічно доцільно. Чесна конкуренція між територіальними громадами та єдині вимоги до отримання фінансування матимуть найсуттєвіший вплив на результати відбудови. Боротьба між територіальними громадами за доступ до обмежених ресурсів має відбуватися за чітко визначеними правилами для кожного рівня (територіальна громада, район, область), з єдиними вимогами до проєктів, бюджетних розрахунків тощо. Водночас держава має забезпечити рівний доступ до ресурсів, не допускаючи випадків, щоби більшість ресурсів на відновлення отримала меншість, яка їх потребує²⁷.

20 липня 2023 року відбулася Координаційна рада з питань регіональної політики та децентралізації спільно з Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінрегіонбуд), Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, керівниками дипломатичних місій країн-партнерів та представниками проєктних офісів, спрямованих на підтримку реформ децентралізації та регіонального розвитку. Окреслено п'ять ключових пріоритетів регіональної політики та роботи з муніципалітетами:

- ✓ стратегічне планування та управління проєктами;
- ✓ інвестиційна діяльність та взаємодія з донорськими організаціями;
- ✓ антикорупційна діяльність;
- ✓ діджиталізація та політика на основі даних;
- ✓ містобудування, що допоможе надати муніципалітетам досвід та інструменти для продовження децентралізації та посилення процесів відновлення²⁸.

Співпраця міжнародних фінансових організацій із громадами

У демократичному та прозорому суспільстві інформація про міжнародну допомогу має бути відкритою та доступною для громадськості. В Україні з метою запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та на запит громадськості у 2019 році створено офіційний державний вебпортал проєктів МФО²⁹. Він містить вичерпну інформацію у форматі відкритих даних про проєкти соціально-економічного розвитку, що реалізуються в Україні зі залученням коштів міжнародних фінансових організацій.

Відповідно до даних порталу зрозуміло, що міжнародна допомога позвавилася з 2016 року, а у 2022 році вона зросла в чотири рази, як порівняти з 2021 роком і становила \$4,065 млрд (рис. 8).

²⁷ Центр спільних дій, "[Позиція Центру спільних дій щодо повоєнної відбудови України](#)", *Центр спільних дій*, 22 червня 2023.

²⁸ DREAM Новини, «[Мінвідновлення: Відбудова України стане зразком для наслідування для всього світу](#)», *DREAM Новини*, 21 July 2023.

²⁹ Проєкти МФО, [Портал реєстру проєктів МФО](#), *IFIs projects*, 2023.

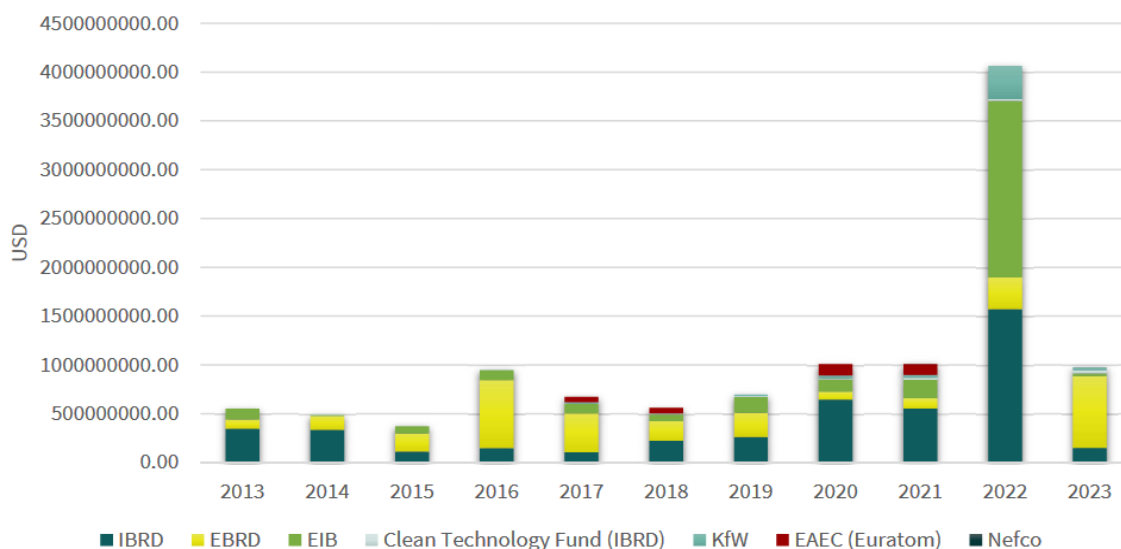


Рисунок 8. Динаміка використання коштів міжнародних фінансових організацій, \$³⁰

Основні міжнародні фінансові установи, які співпрацюють з Україною:

- Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР, 35,53% фінансування МФО);
- Європейський інвестиційний банк (ЄІБ, 28,80%);
- Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР, 28,38%);
- Німецька кредитна установа для відбудови (KfW, 3,51%);
- Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом, 2,69%);
- Фонд чистих технологій (ФЧТ, 1,02%);
- НЕФКО (Північна екологічна фінансова корпорація, 0,07%)³¹.

Серед усіх проєктів на порталі дуже мало мають безпосереднє відношення до муніципалітетів; прикладами можуть слугувати:

- Харків, Дніпро — будівництво метро за підтримки ЄІБ та ЄБРР;
- Чернівці — муніципальний проєкт з управління водними ресурсами за підтримки KfW;
- покращення міського громадського транспорту в деяких містах України, як-от Івано-Франківськ; Біла Церква, Київ, Луцьк, Львів, Кременчук, Одеса, Суми, Тернопіль, Харків та Чернівці, за підтримки ЄІБ;

³⁰ Проєкти МФО, [Статистика](#), *IFIs projects*, 2023.

³¹ Проєкти МФО, [Статистика](#), *IFIs projects*, 2023.

- Житомир, Запоріжжя — підвищення енергоефективності окремих будівель за підтримки KfW. Цей перелік не є повним, оскільки в ньому відсутні муніципальні проекти ЄБРР³².

До того ж, він містить інформацію лише про проекти МФО для великих міст/обласних центрів, що підтверджує обмеженість можливостей сільських та селищних громад скористатися іноземним фінансуванням. Окрім фінансування від міжнародних фінансових установ, муніципалітети можуть залучати ресурси міжнародної технічної допомоги (МТД, Додаток 2). На основі даних реєстрів міжнародної технічної допомоги можна оцінити рівень адресності проектів допомоги муніципалітетам. Станом на 1 грудня 2019 року³³, муніципалітети отримали лише 10% МТД, а станом на 2 жовтня 2023 року³⁴ муніципалітети отримали 13% МТД.

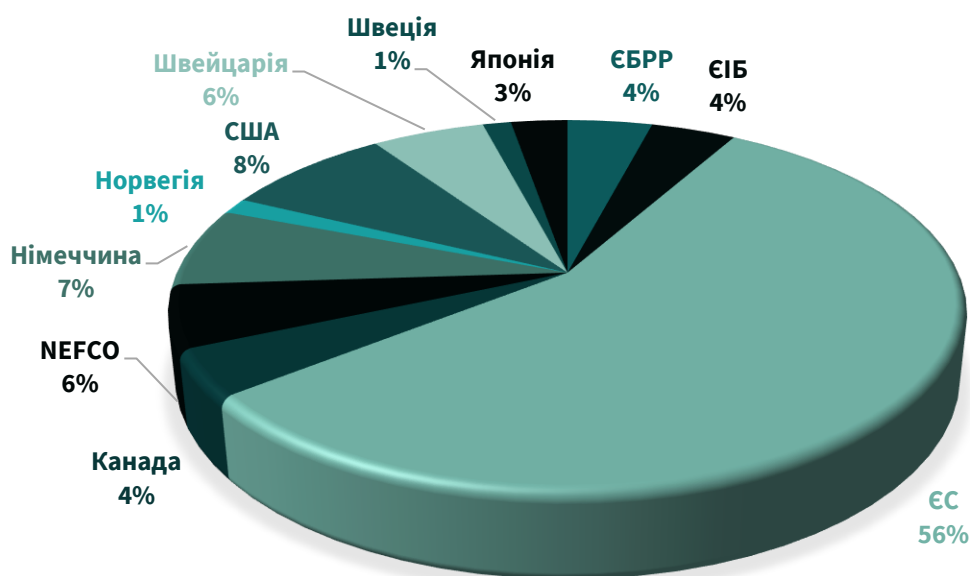


Рисунок 9. Орієнтовна структура проектів МТД, доступних для муніципалітетів, за партнерами³⁵

Моніторинг баз даних національних офіційних реєстрів МФО та МТД дозволяє припустити, що проекти МТД є більш доступними для малих муніципалітетів, ніж фінансування МФО.

Опитування пілотних громад підтверджує, що для більшості громад ні державне, ні міжнародне фінансування на потреби місцевого відновлення не є легкодоступним³⁶.

³² Ольга Сторнушенко, Фіданка Блчева-КсГра, [‘Міські проекти ЄБРР в Україні повинні стимулювати національні зусилля з відновлення’, CEE Bankwatch Network](#), 19 травня 2023.

³³ Міністерство економіки України, [Перелік проектів міжнародної допомоги, зареєстрованих у Міністерстві розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України](#), Міністерство економіки України, 1 грудня 2019.

³⁴ Урядовий портал, [Перелік проектів МТД](#), Урядовий портал, 2 жовтня 2023.

³⁵ Урядовий портал, [Перелік проектів МТД](#), Урядовий портал, 2 жовтня 2023.

³⁶ Ступницький О. І., Швець І.Ю., [Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад](#), Навчально-науковий інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 11 жовтня 2023.

Міжнародна співпраця громад

Одним із найдоступніших способів залучення міжнародної фінансової підтримки для муніципалітетів є пошук міст-побратимів, відомих, як "міста-близнюки" або "міста-партнери"³⁷. У ці важкі дні російського вторгнення українські муніципалітети відчували справжню солідарність місцевого самоврядування. Муніципалітети з усього демократичного світу допомагають українським громадам, надаючи гуманітарну допомогу, необхідну техніку та обладнання, вже долучаються до процесу відновлення зруйнованих та деокупованих громад. Спільна робота з іноземними муніципалітетами-партнерами над подоланням усіх цих викликів робить наші громади сильнішими та успішнішими.

356 українських муніципалітетів уклали 1 464 угоди про партнерство з громадами різних країн. Українські громади встановили партнерські відносини з муніципалітетами 62 країн, включаючи країни з усіх континентів, окрім Австралії (Додаток 3).

Найбільше партнерств українські громади мають із польськими містами та гмінами (муніципалітетами) (501 партнерство, або 39% від списку). Угорщина (122 партнерства), Німеччина (86), Румунія (83), Словацька Республіка (56), Литва (50), Чехія (39), Грузія (28), Болгарія (25), Італія, Латвія та Франція (по 22) також є у переліку країн, із громадами яких українські муніципалітети співпрацюють найактивніше. Найбільше партнерів мають великі міста та територіальні громади, розташовані ближче до західного кордону України з ЄС³⁸.

Нижче наведено два приклади ініціатив співпраці:

- програма "Партнерство заради відновлення та розвитку" передбачає налагодження партнерських відносин між українськими громадами; в межах ініціативи також надається посібник покрокові рекомендації для налагодження співпраці³⁹;
- ініціативи "Cities4cities" та "United 4 Ukraine" допомагають у створенні партнерських ініціатив, у межах яких реалізували понад 40 ініціатив. Ініціативу " Cities4cities " заснувало місто Зіндельфінген (Німеччина) під патронатом Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. United 4 Ukraine, що започаткована SALAR International та містом Львів (Україна) за підтримки Шведського агентства з питань міжнародного розвитку та співробітництва (Sida)⁴⁰. Партнерство з іноземними муніципалітетами відкриває можливості для залучення міжнародного фінансування шляхом участі у програмах транскордонного співробітництва. Програми DG Regio — Директорату ЄС з питань регіонального розвитку⁴¹ — допомагають впроваджувати політику ЄС шляхом розв'язання проблем, які впливають на конкретний регіон, а також тематичні програми.

³⁷ Wikipedia, 'Sister city', *Wikipedia*, доступ 27 листопада 2023.

³⁸ Децентралізація, "Партнерство задля відновлення та розвитку", *Децентралізація*, 27 листопада 2023.

³⁹ Там саме.

⁴⁰ *Cities4cities*, доступ 27 листопада 2023.

⁴¹ Європейська Комісія, 'Фінансування та тендерні можливості. Європейська Комісія', доступ 27 листопада 2023.

Програми транскордонного співробітництва, доступні для регіонів України, що межують з ЄС, включають:

- програма Польща — Україна (Interreg NEXT Польща — Україна)⁴²;
- програма Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна (Interreg NEXT Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна)⁴³;
- програма Румунія — Україна (Interreg NEXT Румунія — Україна)⁴⁴;
- програма для басейну Чорного моря (Interreg NEXT Black Sea Basin)⁴⁵;
- Дунайська програма (Interreg Danube)⁴⁶.

*Нова програма Interreg для всіх українських громад*⁴⁷

Нещодавно уряд України та Європейська Комісія оголосили, що Україна приєднається до програми Interreg Europe з 1 січня 2024 року. Унікальність цієї програми полягає в тому, що в ній може взяти участь кожен регіон та місто ЄС та України. Якщо раніше окремі українські громади не могли брати участь в інших програмах транскордонного співробітництва, то тепер, маючи партнера в кожному куточку ЄС, вони можуть сміливо подавати спільні заявки на проекти, що передбачають обмін досвідом у шести пріоритетних сферах:

- розумна Європа;
- зелена Європа;
- об'єднана Європа;
- соціально відповідальна Європа;
- Європа, ближча до громадян;
- краще регіональне управління.

*Програма «Горизонт Європа»*⁴⁸

Ця програма спрямована на розвиток технологій та інновацій, зокрема для досягнення цілей сталого розвитку, подолання викликів, пов'язаних зі зміною клімату, створення

⁴² [Interreg NEXT Poland - Ukraine](#), доступ 27 листопада 2023.

⁴³ HUSKROUA 2021-2027, '[Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна: програма транскордонного співробітництва ENI 2014-2020](#)', HUSKROUA 2021-2027, доступ 27 листопада 2023.

⁴⁴ [Interreg NEXT Romania-Ukraine](#), доступ 27 листопада 2023.

⁴⁵ [Interreg NEXT Black Sea Basin](#), доступ 27 листопада 2023.

⁴⁶ [Interreg Danube Transnational Programme](#), доступ 27 листопада 2023.

⁴⁷ [Interreg Europe](#), доступ 27 листопада 2023.

⁴⁸ Європейська Комісія, '[Horizon Europe](#)', Європейська Комісія, доступ 27 листопада 2023.

конкурентоспроможної економіки, розвиток фундаментальних досліджень та розвиток наукових талантів. Маючи науковий фокус, програма також пропонує українським громадам можливість брати участь у проєктах, зокрема щодо кліматично нейтральних та "розумних" міст, а також надає шанс отримати досвід у цих сферах.

Програма LIFE⁴⁹

Ця програма спрямована на збереження природи та біорізноманіття, створення циркулярної економіки, зменшення впливу зміни клімату та перехід на чисті джерела енергії. Програма є основним інструментом реалізації Європейського зеленого курсу, в межах якого Європа має стати першим кліматично нейтральним континентом до 2050 року. Напрями для проєктів для України включають:

- захист Смарагдової мережі природоохоронних територій відповідно до Бернської конвенції;
- програма "Фенікс", яка спрямована на створення нової екологічної інфраструктури в українських громадах; зокрема, ця програма сприятиме розв'язанню питань щодо поводження з твердими побутовими відходами та що якісного управління водними ресурсами.

Програма ЄС з відновлення України

Із 2024 року ЄС запровадить Український фонд⁵⁰, спеціальний фінансовий інструмент для підтримки відновлення України. За своїм механізмом він буде схожий на структурні та інвестиційні фонди ЄС. Хоча основна увага Фонду буде зосереджена на макроекономічній підтримці України, він також може мати спеціальні частки фінансування для громад⁵¹.

Громади — рушійні сили змін та стійкості

З 2014 року українські муніципалітети функціонують в умовах збройної агресії з боку Росії і також відчувають потреби у відновленні. Громади Луганської та Донецької областей, безперечно, мають більший досвід у цьому питанні.

Завдяки реформі децентралізації громади змогли отримати більше ресурсів і більше відповідальності, як на національному, так і на міжнародному рівні, для розв'язання місцевих проблем. Громади, які добровільно об'єдналися до 2020 року в межах реформи децентралізації, отримали більше переваг від інфраструктурної субвенції, співпраці з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID)⁵², зокрема з програмою USAID "Децентралізація приносить кращі

⁴⁹ Європейське виконавче агентство з клімату, інфраструктури та навколишнього середовища (CINEA), '[LIFE Programme](#)', CINEA, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁰ Європейська Комісія, '[Питання та відповіді – новий український фонд](#)', Європейська комісія, 20 липня 2023.

⁵¹ Валерія Іжик, '[Початкові зауваження до пропозиції Положення про створення Фонду в Україні](#)', CEE Bankwatch Network, 20 липня 2023.

⁵² U.S. Agency for International Development (USAID), '[Ukraine](#)', USAID, доступ 27 листопада 2023.

результати та ефективність" (DOBRE)⁵³, Швейцарсько-українським проектом "Підтримка децентралізації в Україні" (DESPRO)⁵⁴, Програмою для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою" (U-LEAD with Europe)⁵⁵, Міжнародною організацією з міграції (MOM)⁵⁶ тощо, а також від міжнародних експертів й експерток. Ці громади-піонери започаткували проєктний підхід до організації роботи в органах самоврядування. Їхній досвід варто поширювати на інші громади України.

Один із прикладів успішної діяльності об'єднаних громад є Чортківська міська територіальна громада в Україні⁵⁷ Чортківського району Тернопільської області. Площа громади становить 151,7 км², а населення — 36 632 особи (станом на 2020 рік)⁵⁸.

У 2016 році міський голова Чорткова приєднався до Глобальної угоди мерів щодо клімату та енергії⁵⁹, де було взято добровільне зобов'язання сприяти виконанню загальноєвропейських вимог щодо скорочення викидів CO² щонайменше на 40% до 2030 року шляхом впровадження енергозберігаючих заходів та розширення використання відновлюваних джерел енергії. Цього ж року (2016) Чортківська міська рада стала членом добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування - асоціації "Енергоефективні міста України"⁶⁰.

У 2017 році Чортків приєднався до європейської ініціативи "Заходи для економічного зростання" (M4EG)⁶¹. Це створить можливості для її учасників(-ць) суттєво підтримати експертів(-ток) та колег(-ок) з інших муніципалітетів і надасть допомогу в поширенні історій успіху, а також передачу знань та грантову підтримку для муніципалітетів, які були відібрані на конкурсній основі.

У 2017 році Чортків обрала Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО)⁶², і розпочався процес співпраці над проєктом термомодернізації будівель закладів освіти. 29 грудня 2017 року між Чортківською міською радою та НЕФКО було підписано кредитну угоду. Ще одним досягненням міста стало додаткове виділення грантових коштів у розмірі 2 628 624 грн (орієнтовно 90000 євро) в межах цього проєкту від Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (E5P)⁶³.

⁵³ Децентралізація, «ПРОГРАМА «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПРИНОСИТЬ КРАЩІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ» (DOBRE)», Децентралізація, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁴ Швейцарсько-український проєкт підтримки децентралізації DESPRO, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁵ U-LEAD with Europe, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁶ 'Україна: Відповідь MOM 2022-2023', MOM, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁷ Офіційний вебсайт Чортківської міської ради, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁸ Децентралізація, «Чортківська територіальна громада», Децентралізація, доступ 27 листопада 2023.

⁵⁹ Глобальна угода мерів за клімат та енергію, доступ 27 листопада 2023.

⁶⁰ Асоціація енергоефективних міст України, доступ 27 листопада 2023.

⁶¹ Мери за економічне зростання, доступ 27 листопада 2023.

⁶² Northern Ecological Financial Corporation (NEFCO), доступ 27 листопада 2023.

⁶³ Управління стратегічного розвитку та інвестицій виконавчого комітету Рівненської міської ради, 'Фонд Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (Фонд E5P)', Управління стратегічного розвитку та інвестицій виконавчого комітету Рівненської міської ради, доступ 27 листопада 2023.

Ці кошти були надані для реалізації цього проєкту на безповоротній основі та без нарахування будь-яких відсотків.

У 2018 році Чортківська міська рада підписала Меморандум про співпрацю з міжнародною громадською організацією 350.org⁶⁴ з метою досягнення спільної важливої мети — 100% відновлюваних джерел енергії в енергетичному балансі міста Чорткова до 2050 року, створення позитивної ідентичності Чорткова та підвищення його інвестиційної привабливості як в українському, так і в міжнародному масштабі. До того ж, співпраця сприяла впровадженню кращих світових практик у сфері енергоефективності, відновлюваних джерел енергії та адаптації до зміни клімату.

Громада утворена у 2019 році. Консультативну допомогу в проходженні етапів приєднання надавали регіональні консультанти Офісу реформ при Тернопільському регіональному відділенні Асоціації міст України в межах проєкту "Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні", що реалізується спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). У 2019 році за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" у Чортківській міській раді офіційно почав діяти новий сучасний «Центр надання адміністративних послуг».

У жовтні 2023 року громаду Чорткова офіційно прийняли до Європейської асоціації енергетичних міст⁶⁵. Ці кроки демонструють розвиток Чортківської громади в напрямі енергоефективної реконструкції.

Вторгнення Росії загострює проблеми вугледобувних громад. Шахти затоплюються, а критична інфраструктура руйнується, що змушує людей евакуюватися. Перехід вугільних міст до сталого промисловості може забезпечити зелене післявоєнне відновлення та сприяти сталому економічному та соціальному розвитку. У вересні 2022 року лідери шахтарських громад різних регіонів України підписали спільного листа⁶⁶ щодо ролі своїх громад у відновленні України та перспектив справедливого переходу.

Мери шахтарських громад України:

- 1) очікують залучення представників місцевого самоврядування до розробки планів відновлення;
- 2) прагнуть до прозорого та ефективного механізму розробки планів відновлення та планів розвитку монофункціональних шахтарських міст;
- 3) пропонують відновити регулярні консультації за прикладом Координаційного центру з питань трансформації вугільних регіонів;

⁶⁴ [350.org](https://www.350.org/), доступ 27 листопада 2023.

⁶⁵ [European association of Energy Cities](https://www.eacities.eu/), доступ 27 November 2023.

⁶⁶ Інтерфакс-Україна, '[Відкритий лист від голів шахтарських громад щодо процесу відновлення України](#)', Інтерфакс-Україна, 15 вересня 2022.

- 4) пропонують розпочати діалог у сферах трансформації: енергетична безпека, економічний розвиток, освіта, екологічна безпека, житлова політика, гендерна рівність та інклюзивність.

Щоб підтримати вугледобувні громади у їхньому прагненні до справедливого переходу, громадянське суспільство закликає взяти до уваги та врахувати кілька рекомендацій у подальшому процесі розробки концепцій і програм справедливого переходу монопромислових міст/громад, спираючись на попередній досвід та враховуючи нові виклики. Рекомендації поділено на групи: 1) енергетика; 2) охорона довкілля; 3) економіка; 4) освіта; 5) житлова політика; 6) гендерна рівність та інклюзивність⁶⁷.

Гарною ініціативою для реконструкції та відновлення вугледобувних громад є платформа "Вугільні регіони України": Справедливий перехід та інвестиції⁶⁸, де представлено інформацію для потенційних інвесторів.

Стала енергетика для громадських ініціатив

Є також приклади, коли організації громадянського суспільства успішно співпрацювали з громадами та допомагали їм знаходити фінансування, розробляти технічну документацію та реалізовувати проєкти.

Реагуючи на енергетичні виклики під час війни, громадські організації "Екоклуб" та "Екодія" звернули увагу на необхідність підтримки діяльності органів місцевого самоврядування у впровадженні рішень, які привели б до сталого енергетичного розвитку громад, шляхом надання грантів⁶⁹.

Наразі «Екоклуб» реалізує проєкти зі встановлення сонячних електростанцій у лікарнях, водоканалах та дитячих садочках у великих та малих громадах України. Одна з цілей організації — допомогти обладнати сонячними електростанціями якомога більше об'єктів критичної інфраструктури в територіальних громадах України, щоб захистити ці об'єкти від втрати електропостачання. Станом на 1 жовтня 2023 року вже реалізовано або розпочато 15 проєктів у містах: Суми (лікарня), Житомир, Звягель (лікарня, водопровід, дитячий садок та лицей), Броди, Кременчук, Рівне, Дубно, Ніжин, Миколаїв, Кодима, Чорноморськ, Бровари та Хотин⁷⁰.

Зелена реконструкція на практиці

Протягом останніх кількох років ГО «Екодія» підтримує місцеві громадські організації в реалізації проєктів, які допомагають українським громадам стати більш стійкими до зміни клімату. Ці проєкти передбачають розробку більш ефективної кліматичної політики, оцінку вразливості громад до зміни клімату та вибір заходів з адаптації. У 2022 році «Екодія» підтримала чотири громадські організації,

⁶⁷ Екодія, [‘Позиція громадянського суспільства щодо справедливого переходу вугільних громад у повоєнний період відновлення України’](#), Екодія, 24 січня 2023.

⁶⁸ [CR invest](#), відвідано 27 листопада 2023.

⁶⁹ Екоклуб, [«Конкурс: надаємо гранти для проєктів у сфері “зеленої” енергетики»](#), Екоклуб, 4 січня 2023.

⁷⁰ Енергобізнес, [«ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА: ЧОМУ УКРАЇНСЬКІ ГРОМАДИ ВСЕ ЧАСТІШЕ ОБИРАЮТЬ ВІДНОВЛЮВАНІ ДЖЕРЕЛА ЕНЕРГІЇ»](#), 24 жовтня 2023.

які протягом півроку реалізовували проєкти, присвячені адаптації до зміни клімату. Ще десять організацій реалізовуватимуть проєкти, засновані на принципах зеленої реконструкції. Проєкти реалізуються за фінансової підтримки Федерального міністерства економіки та клімату Німеччини в межах проєкту "Міжнародна кліматична ініціатива" (Die Internationale Klimaschutzinitiative, IKI)⁷¹.

Коаліція «Доброчесних громад»

Працюючи над налагодженням міжнародного партнерства та залученням міжнародного фінансування для проєктів місцевого розвитку та реконструкції, муніципалітети повинні вести свою діяльність прозоро, відкрито та чесно. В Україні завдяки роботі ГО "Цегрін" та ДП Prozorro успішно реалізується ініціатива коаліції «Доброчесних громад», починаючи з 2022 року⁷².

Prozorro⁷³ — це платформа, де муніципалітети за потреби можуть залишати запити на додаткову допомогу. Донори можуть ознайомитися з переліком нагальних потреб громад, які муніципалітети не в змозі профінансувати зі своїх бюджетів, і надати відповідну допомогу.

Ця ініціатива є цінною у просуванні переваг доброчесної поведінки муніципалітетів. Станом на початок жовтня 2023 року до коаліції входить 21 муніципалітет. Ще одним важливим аспектом діяльності коаліції «Доброчесних громад» є мережування та безпосередній обмін досвідом між муніципалітетами-учасниками.

Розбудова спроможності громад

Роль організацій громадянського суспільства також може полягати у сприянні розбудови спроможності громад. Вони можуть надавати технічну та експертну підтримку в розробці стратегій розвитку громад та планів відновлення (як базових документів для подальшої співпраці з донорами), а також організувати тренінги для місцевих активістів та представників органів місцевого самоврядування.

З 2017 року громадська організація "Відкрите суспільство України"⁷⁴ реалізує проєкт "Школа місцевого самоврядування"⁷⁵. Учасники та учасниці школи отримують знання про місцеве самоврядування та організацію громадської діяльності, а також виконують командну роботу, спрямовану на розвиток своїх громад та України.

З 2001 року громадська організація "Інститут політичної освіти"⁷⁶ реалізує низку різноманітних проєктів, спрямованих на розвиток демократії та громадянського суспільства в Україні, розвиток місцевого самоврядування та парламентаризму, європейську інтеграцію України та просування демократичних цінностей. У 2023 році Інститут політичної освіти реалізував проєкт "Незламні

⁷¹ Екодія, ["Зелена реконструкція українських громад: 10 проєктів за підтримки Екодія"](#), Екодія, 25 серпня 2023.

⁷² [Prozorro+](#), відвідано 27 листопада 2023.

⁷³ Інфобокс Prozorro, [«ЗВІТУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»](#), Інфобокс Prozorro, 1 жовтня 2023.

⁷⁴ Facebook, [Відкрите Суспільство України](#), Facebook, відвідано 27 листопада 2023.

⁷⁵ [Школа місцевого самоврядування](#), відвідано 27 листопада 2023.

⁷⁶ [Інститут Політичної Освіти](#), відвідано 27 листопада 2023.

громади. Відновлюємо Україну разом!»⁷⁷, який мав на меті зміцнити місцеві громади шляхом надання соціально активним жінкам знань та навичок, пов'язаних з новими викликами функціонування громад в умовах воєнного стану, а також організувати мережу для постійного обміну досвідом та кращими практиками між ними. У проєкті взяли участь 250 активних жінок із громадського сектору та органів місцевого самоврядування.

Ще одна програма з розбудови спроможності українських муніципалітетів "Переосмислення міст в Україні"⁷⁸ організована Стокгольмською бізнес-школою, Стокгольмським університетом та Міською коаліцією "Розквіт"⁷⁹ за фінансової підтримки Програми інновацій у державному секторі Шведського інституту. Ця шестимісячна програма (жовтень 2023 – квітень 2024) має на меті підтримати посадових осіб місцевого рівня та лідерів громад в Україні у глибокому розумінні викликів поточного та повоєнного стратегічного просторового розвитку, а також надати методології та інструменти для розв'язання цих завдань. Програма зосереджена на тематичних модулях, які проведуть учасників та учасниць через весь цикл інтегрованого просторового планування: просторове планування та реконструкція, сталі технології, участь та інклюзія, фінанси, партнерства та управління.

Для коаліції «Доброчесних Громад» ГО «Цегрін»⁸⁰ проводить тренінги з налагодження ефективної роботи органів місцевого самоврядування (проектний менеджмент, розробка місцевих стратегій та планів відновлення, налагодження ефективної комунікації, організація закупівель, робота з системою Prozorro). Лідери та лідерки громад проводять зустрічі та дискусії з особами, які ухвалюють рішення на національному рівні (представники й представниці міністерств, депутати й депутатки українського парламенту), а також із муніципальними асоціаціями та експертами(-ками).

Для участі в програмах співпраці та залучення фінансування важливо:

- створити профіль громади на своїх вебсайтах;
- розробити проектну ідею, яка відповідала б пріоритетам програми;
- продемонструвати фінансову та організаційну спроможність;
- вести діяльність прозоро, відкрито та чесно;
- бути лідером у тематичних напрямках — сталий розвиток, зміна клімату, сталі енергетичні рішення, збереження природи та біорізноманіття, створення циркулярної економіки.

⁷⁷ Інститут Політичної Освіти, «[НЕЗЛАМНІ ГРОМАДИ. ВІДНОВЛЮЄМО УКРАЇНУ РАЗОМ!](#)», 7 лютого 2023.

⁷⁸ Ro3kvit, «[Програма розвитку потенціалу «Переосмислення міст в Україні»](#)», Ro3kvit, відвідано 27 листопада 2023.

⁷⁹ [Ro3kvit](#), відвідано 27 листопада 2023.

⁸⁰ [ЦЕГРІН](#), доступ 27 листопада 2023

Проблеми муніципалітетів із залученням фінансування на потреби відбудови

За результатами опитування⁸¹ основні виклики та перешкоди, з якими стикалися громади під час реалізації проєктів:

- воєнний стан спричинив призупинення реалізації проєктів, розпочаті до початку 22 лютого 2022, що стало серйозним викликом для їхнього планування та реалізації;
- проблеми фінансування: 1) відсутність/затримка фінансування з центрального або обласного бюджету ускладнює реалізацію проєктів; 2) дефіцит коштів у місцевому бюджеті веде до затримок їхнього фінансування та ускладнює планування і реалізацію; 3) казначейські обмеження та процедури⁸²; 4) необхідність співфінансування з місцевого бюджету;
- розриви в часі між розробкою проєктів та їх реалізацією призводять до необхідності коригування бюджетів і технічних частин проєктів унаслідок зміни умов і вартості будівництва;
- зростання вартості будівництва впливає на фінансування проєктів і вимагає додаткових ресурсів;
- затримки з виділенням коштів та проведенням тендерів, а також із завершенням тендерних процедур призводять до затримок у реалізації проєктів;
- пошук додаткових джерел фінансування (для деяких проєктів) може стати складним завданням;
- відсутність досвідчених проєктних та будівельних організацій;
- постійні зміни правових норм у сфері будівництва;
- необхідність фінансування заходів оборонного призначення та цивільного захисту населення.

Здатність громад залучати та ефективно використовувати іноземну допомогу та іноземні кредити називається абсорбційною спроможністю⁸³. Основною проблемою у залученні фінансування та у спроможності громад до освоєння коштів є насамперед політична воля органів місцевого самоврядування⁸⁴.

⁸¹ Ступницький О. І., Швець І.Ю., [Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад](#), Навчально-науковий інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 11 жовтня 2023.

⁸² Верховна Рада України, [Постанова КМУ "Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану" №590](#), Верховна Рада України, 9 липня 2021.

⁸³ Гума Гайдер, ["Поглинання допомоги: фактори та вимірювання"](#), K4D, 9 березень 2018.

⁸⁴ Центр економічних стратегій, [«Діагностичний звіт з питання недоліків абсорбційної спроможності в українських містах та концептуальні записки з вирішення правових та освітніх проблем»](#), Центр економічних стратегій, 21 березня 2023.

Нижче перераховані найбільш актуальні «вузькі» місця, що стосуються спроможності українських муніципалітетів до освоєння коштів, а також потенційні шляхи їх вирішення.

| Вузькі місця | Потенційні рішення |
|--|--|
| <p>Невміння будувати відносини з донорами та зацікавленими сторонами під час реалізації проєкту, оскільки інтереси сторін не завжди збігаються, або потреби реципієнта не враховуються. Приклади цих викликів демонструють, що навички управління зацікавленими сторонами є актуальними сьогодні на місцевому рівні.</p> | <p>Посилення залучення органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства на всіх етапах проєкту. Міністерство з питань відновлення та Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України повинні забезпечити більш активне залучення громад, щоб вони могли не лише впливати та висловлювати свої інтереси та потреби, а й навчатися в процесі роботи (навчання на практиці). Це сприятиме розвитку децентралізації та демократії на низовому рівні. Наразі процес майже повністю виключає муніципалітети з етапів відбору проєктів, окрім етапу подання заявок.</p> |
| <p>Брак компетентності на місцевому рівні перед проходженням надзвичайно складних донорських процедур, які часто спрямовуються на реалізацію відновлення України відповідно до міжнародних стандартів, найкращих доступних технологій, вимог прозорості та підзвітності.</p> | <p>Донори повинні передбачити всебічну підтримку професійного розвитку в регіонах, можливо, в межах технічного співробітництва⁸⁵. Знання іноземних мов посадовими особами органів місцевого самоврядування пришвидшило б оперативну взаємодію з командами донорських організацій та доступ до іноземних освітніх джерел.</p> |
| <p>Відсутність навичок стратегічного планування для створення концепцій майбутніх проєктів відповідно до стратегії регіонального розвитку. Донорські організації часто змушені відхиляти пропозиції, які недостатньо підготовлені або не містять принципів гендерної рівності, інклюзивності та врахування екологічних факторів.</p> | <p>Окрім розбудови місцевої спроможності, варто забезпечити належну участь громадськості та консультації, подібні до механізмів, які пропонує принцип партнерства ЄС (наприклад, керівні та моніторингові комітети) для всіх соціально-економічних партнерів⁸⁶. До того ж, для різних планів має бути доступний і добре просунутий механізм зворотного зв'язку щодо планування та реалізації проєктів. Це дуже важливо, аби місцеві органи влади та</p> |

⁸⁵ Наталя Гозак, Владлена Марцинкевич, [Пропозиції долучення донорам у зеленій повоєнній відбудові України](#), CEE Bankwatch Network, 28 липень 2022.

⁸⁶ Європейська Комісія, Генеральний директорат із питань зайнятості, соціальних питань та інклюзії, [‘Європейський кодекс поведінки щодо партнерства в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів’](#), Офіс публікацій Європейського Союзу, 2014.

| | |
|--|--|
| | представники громад були залучені до процесу ухвалення рішень. |
| <p>Погане розуміння фінансового процесу, міжнародних фінансових інструментів (особливості кредитних програм, грантів, банківських гарантій тощо), фінансового аудиту. Також у цій групі навичок важливо виокремити антикорупційну складову, яка є важливою основою довіри з боку іноземних партнерів та суспільства.</p> <p>Додатковим фактором є ризик управління фінансами в українському бюрократичному середовищі та високий ризик кваліфікації дій представників органів державної влади чи місцевого самоврядування як "нанесення збитків державі" та притягнення їх до кримінальної відповідальності за це.</p> | <p>Удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері залучення міжнародної фінансової допомоги та кредитів, зокрема, Постанови Кабінету Міністрів України № 590 щодо пріоритетності видатків, закону "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" в частині спрощення отримання рішення Антимонопольного комітету України. Також розглянути потребу в розробці єдиного закону, який би встановлював основні принципи отримання міжнародної фінансової допомоги (зокрема, з урахуванням вимог законодавства ЄС).</p> |
| <p>Відсутність рівного та інклюзивного доступу для всіх громад до можливостей отримання іноземного фінансування від (великих) донорів для малих громад, а також національні положення, що доступ до іноземного фінансування можуть отримати лише міста.</p> <p>Фінансові можливості громад залишатимуться обмеженими ще кілька років після війни.</p> | <p>Уніфікація донорських програм для залучення малих громад. Варто провести консультації з найбільшими донорами щодо створення уніфікованих програм, завдяки яким малі громади також отримали б доступ до ресурсів, які нині доступні лише великим спроможним містам. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, визначивши можливість здійснення місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій із метою спрямування коштів на реалізацію проєктів розвитку та інвестиційних проєктів для всіх типів громад, включаючи сільські та селищні. Пріоритет слід надавати фінансовим партнерам, які можуть надати грантове фінансування. Громади також можуть почати з невеликих проєктів для розвитку "позитивної історії" та навчання (Додаток 4).</p> |

Додаток 1

Законодавча база для забезпечення процесів відновлення та реконструкції України та інші визначення

Бюджетний кодекс України

Закон України "Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України "

Постанова КМУ "Про Фонд ліквідації наслідків збройної агресії" та пов'язані з нею документи

Постанови щодо процедур підготовки програм відновлення, визначення територій відновлення тощо

Накази, рішення про визначення будівельних норм, державні будівельні норми тощо

Плани та програми відновлення, які мають ухвалити територіальні громади;

Національна політика відновлення та реконструкції формується Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством з питань відновлення. Водночас Міністерство відновлення відповідає за подальше впровадження реформи децентралізації та розвитку громад

Національна політика відновлення та реконструкції реалізується Державним агентством з відновлення та розвитку інфраструктури України, органами місцевого самоврядування

Державна аудиторська служба та Рахункова палата здійснюють перевірочні та контрольні функції

Донори, громадські організації, волонтери(-ки), благодійні організації, власники(-ці) пошкодженого майна та бізнес також є учасниками(-цями) процесу відновлення та реконструкції

Додаток 2

Міжнародна технічна допомога (МТД) — фінансові ресурси та послуги, що надаються донорами в межах міжнародних угод з Україною на безоплатній та безповоротній основі для підтримки України

Відповідно до законодавства України, МТД може надаватися за допомогою:

- будь-якого майна, що ввозиться в Україну або набувається в Україні для виконання завдань проекту;
- роботи та послуги;
- права інтелектуальної власності;

- фінансових ресурсів (грантів) в національній або іноземній валюті;
- інших ресурсів, не заборонених законом, включаючи стипендії.

Додаток 3

Міжнародне партнерство муніципалітетів

| Регіон/область | Кількість закордонних партнерств | Кількість іноземних країн |
|------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Вінниця | 66 | 18 |
| Волинь | 98 | 15 |
| Дніпропетровськ | 24 | 16 |
| Донецьк | 29 | 11 |
| Житомир | 65 | 20 |
| Закарпаття | 257 | 16 |
| Запоріжжя | 19 | 13 |
| Івано-Франківськ | 87 | 20 |
| Київ | 39 | 28 |
| Київська область | 83 | 25 |
| Кіровоград | 6 | 5 |
| Луганськ | 5 | 3 |
| Львів | 226 | 26 |
| Миколаїв | 20 | 11 |
| Одеса | 101 | 34 |
| Полтава | 30 | 12 |
| Рівне | 37 | 12 |
| Суми | 22 | 7 |
| Тернопіль | 70 | 10 |
| Харків | 17 | 15 |

| | | |
|---------------|-------------|-----------|
| Херсон | 2 | 2 |
| Хмельницьк | 43 | 17 |
| Черкаси | 30 | 10 |
| Чернівці | 56 | 14 |
| Чернігів | 32 | 12 |
| Усього | 1464 | 62 |

Джерело: Моніторинг реформи місцевого самоврядування <http://surl.li/lxjef>

Додаток 4

Поради громадам щодо написання грантових заявок

- Для організації роботи з написання грантів у громаді орган місцевого самоврядування має визначити, яка установа буде залучена до написання та реалізації проєкту:
 - структурний підрозділ (відділ) у муніципалітеті;
 - окрема комунальна установа або підприємство з неприбутковим статусом (комунальне підприємство "Агенція регіонального/місцевого розвитку");
 - окрема громадська організація (регіональна/місцева агенція економічного розвитку).
- За результатами публічних консультацій та обговорень окресліть ключові проблеми громади, які потребують фінансового вирішення, та визначити їх пріоритетність. Цей крок має реалізуватися під час формування стратегії розвитку громади та визначення основних проєктів, які мають бути реалізовані у стратегічному періоді. На цьому етапі слід визначити, які заклади в громаді будуть грантоотримувачами (лікарня, школа тощо).
- Врахуйте стратегічні інтереси громади та інтереси донора. Донор, який спеціалізується на розвитку культури, навряд чи надасть кошти на проєкт із відновлюваної енергетики.
- Створіть базу даних за основними показниками громади (площа, населення, діти, кількість ВПО тощо), періодично оновлювати їх та зберігати в хмарному сховищі з доступом для тих, хто створює проєкти. Інформація, яку надає муніципалітет для різних донорів, має бути ідентичною.
- Не нехуйте малими грантами та збирайте портфолію успішно реалізованих проєктів, адже завдяки цьому буде легше залучити велике фінансування. Публічно висвітлюйте проєктну роботу в муніципалітеті, згадуйте та дякуйте донорам. Створюйте репутацію муніципалітету як успішного грантоотримувача.

Для досягнення успіху, зокрема щодо залучення позабюджетного фінансування, муніципалітети повинні налагодити тісну співпрацю з організаціями громадянського суспільства.

По-перше, вони можуть бути партнерами у написанні та реалізації проєктів. Багато грантових конкурсів розраховані саме на участь громадських організацій, а не бюджетних установ. Ця співпраця дасть нові можливості. Вони не мають казначейських обмежень, які мають бюджетні установи, тому більш гнучкіші в процедурах закупівель.

По-друге, громадські організації можуть проводити тренінги для посадовців та мешканців громади з метою покращення навичок проєктного менеджменту. Вони можуть надавати експертну підтримку в реалізації проєктів.

По-третє, відкрите врядування та впровадження принципів партнерства створить сприятливий імідж муніципалітету для іноземних донорів.

Популярні сайти для пошуку грантів в Україні:

- <https://gurt.org.ua/news/grants/>
- <https://www.prostir.ua/category/grants/>
- <https://bigggidea.com/opportunities/>
- <https://www.irf.ua/grants/contests/>

Інформацію про грантові конкурси можна отримати з періодичної розсилки на адресу муніципалітетів від асоціацій громад та Програми "U-LEAD з Європою".