

УДК 336.53(477)

Відбір проектів розвитку територіальних громад для співфінансування з місцевих бюджетів

Стеценко Т.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державних фінансів
Харківського інституту фінансів

Київського національного торговельно-економічного університету

Яременко В.Г.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державних фінансів
Харківського інституту фінансів

Київського національного торговельно-економічного університету

Лосєва О.М.

студентка

Харківського інституту фінансів

Київського національного торговельно-економічного університету

Стаття присвячена розробленню механізму відбору міні-проектів розвитку територіальних громад для покращення планування місцевого бюджету. Розглянуто відмінності державно-приватного та державно-приватно-громадського партнерства. Запропоновано єдиний уніфікований механізм відбору міні-проектів вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру для фінансування з місцевих бюджетів з використанням методу аналізу ієрархій.

Ключові слова: соціально-економічне партнерство, державно-приватне партнерство, державно-приватно-громадське партнерство, місцевий бюджет, проект, метод аналізу ієрархій.

Стеценко Т.В., Яременко В.Г., Лосєва О.М. ОТБОР ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН ДЛЯ СОФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Статья посвящена разработке механизма отбора мини-проектов развития территориальных общин с целью улучшения качества планирования муниципальных бюджетов. Рассмотрены отличия между государственно-частным и государственно-частно-общественным партнерством. Предложен единый унифицированный механизм отбора мини-проектов разрешения местных социально-экономических проблем для финансирования из муниципальных бюджетов с использованием метода анализа иерархий.

Ключевые слова: социально-экономическое партнерство, государственно-частное партнерство, государственно-частно-общественное партнерство, муниципальный бюджет, проект, метод анализа иерархий.

Stetsenko T.V., Yaremenko V.G., Losyeva O.M. SELECTION OF PROJECTS FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES FOR CO-FINANCING FROM MUNICIPAL BUDGETS

The article is devoted to the selection mechanism for mini-projects for the development of territorial communities in order to improve the municipal budget planning. The differences between public-private and state-private-public partnership are considered. A single unified mechanism for selection of mini-projects for solving local socio-economic problems for financing from municipal budgets using the analytic hierarchy process is proposed.

Keywords: socio-economic partnership, public-private partnership, state-private-public partnership, municipal budget, project, analytic hierarchy process.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні важливу роль у фінансуванні вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру завжди відводили місцевим бюджетам. Однак специфіка вітчизняного управління територіальним розвитком, реалізація бюджетної політики у країні призводять до неможливості охоплення всіх проблемних місць конкретної територіальної громади.

В цьому випадку адекватною альтернативою виключно бюджетному фінансуванню постає кооперація ресурсів місцевих органів влади, територіальної громади та приватного сектору. Найчастіше в літературних джерелах таку кооперацію пов'язують з реалізацією державно-приватного партнерства (ДПП), а найменш вживаними є терміни «соціальне партнерство» та «соціально-економічне партнерство».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних наукових колах сутність, специфічні риси та можливості застосування державно-приватного партнерства досліджують досить активно. З останніх публікацій можна відзначити праці Ю. Залозної [1], Т. Савостенко [2] та Т. Артьомової [3], де розкриваються сутність, класифікація, форми та моделі ДПП. Цілий блок статей присвячений оцінюванню інвестиційної привабливості та соціально-економічної ефективності проектів ДПП [4-5]. Значно меншим рівнем дослідження відрізняється поняття «соціальне партнерство» у контексті спільного фінансування проектів місцевого значення органами влади, представниками територіальної громади та підприємницького сектору. На увагу заслуговують проведені І. Мещан аналіз соціального партнерства як механізму надання соціальних послуг [6], визначення С. Поповою ролі інституту соціального партнерства у збалансованості економічних інтересів суб'єктів ринку соціальних послуг [7].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри ґрунтовне дослідження взаємовідносин держави, громадянського суспільства та бізнесу під час реалізації суспільно значущих проектів у рамках ДПП залишається недостатньо висвітленим механізм реалізації спільних міні-проектів місцевого значення, зокрема їх відбору для фінансування з місцевих бюджетів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою проведення дослідження є розробка механізму відбору міні-проектів розвитку територіальних громад для планування місцевого бюджету.

Виклад основного матеріалу дослідження. Об'єктивна обмеженість бюджетних коштів як у Державному бюджеті України, так і в місцевих бюджетах завжди спонукала державні органи, наукову спільноту до пошуку варіантів розширення джерел фінансування. Причому фінансування потребують великі об'єкти інфраструктури, житлово-комунального сектору, соціальної сфери. І саме ДПП було визнано за найбільш вдалий механізм співпраці держави, територіальних громад та приватного сектору під час реалізації суспільно значущих масштабних проектів.

Спираючись на Закон України «Про державно-приватне партнерство» [8] та проведену Д. Мустафіною дослідження щодо визначення сутності поняття «державно-приватне партнерство» міжнародними фінансовими

організаціями та інститутами [9, с. 167-168], можна виокремити такі риси ДПП:

- 1) тривалість проектів;
- 2) передача управління об'єктом приватному партнеру;
- 3) інвестиційна привабливість проекту для приватного партнера;
- 4) ініціатива щодо вибору об'єкта для ДПП належить державному органу;
- 5) масштабність реалізації тощо.

Однак, як доводить практика, в Україні застосовують спільне фінансування від держави та приватного сектору, а також для розв'язання місцевих проблем соціально-економічного характеру. Наприклад, у Харківській області з 2012 року проводиться обласний конкурс міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє» [10], фінансування якого нині відбувається в рамках комплексної програми «Розвиток місцевого самоврядування в Харківській області на 2017-2021 роки». Сама взаємодія державних органів та органів місцевого самоврядування, мешканців адміністративно-територіального утворення та бізнесу має суттєві відмінності від ДПП. Так, міні-проекти повинні бути реалізовані в межах одного бюджетного року; бюджет проекту незначний; не відбувається передачі об'єкта приватному партнеру; крім нематеріального заохочення та можливого обмеженого права використання об'єкта в некомерційних цілях, приватний партнер не отримує прибутку; ініціатива щодо реалізації проекту належить територіальній громаді в особі громадських організацій, органів самоорганізації населення, ініціативних груп громадян, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Суттєві розбіжності між сутністю ДПП та реалізацією місцевих міні-проектів дають змогу віднести останні до такого поняття, як «державно-приватно-громадське партнерство» (ДПГП), детальну характеристику якого наведено у праці Н. Ільченко [11]. Водночас ДПП та ДПГП мають і спільні риси, які дають можливість віднести їх до єдиної категорії соціально-економічного партнерства. І хоча більш вживаним є термін «соціальне партнерство», погоджуємося з думкою А. Мордовець про те, що соціальне партнерство не акцентує уваги на обов'язковості об'єднання ресурсів. Водночас «соціально-економічне партнерство розглядається з позиції технології взаємодії суб'єктів партнерства з метою вирішення соціальних завдань мінімізації ресурсів шляхом їх об'єднання» [12, с. 63].

Розглянемо більше детально позитивний досвід проведення обласного конкурсу міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє» у Харківській області.

До участі в конкурсі можуть подаватися проекти із загальним фінансуванням не більше 200 тис. грн. Причому встановлюються чіткі квоти на обсяг фінансування від кожного партнера:

1) ініціатор проекту вносить не менше 5% вартості проекту;

2) 45% – це доля з інших залучених джерел, зокрема внесок місцевого бюджету не може бути меншим за 10%;

3) решта коштів (50%) надходить з обласного бюджету у вигляді субвенції до відповідного місцевого бюджету.

Основними номінаціями конкурсу є:

1) «Енергоефективність та енергозбереження» (заміна старих вікон і дверей на енергозберігаючі; утеплення приміщень соціальної сфери та житлових будинків; заміна систем опалення; заміна систем освітлення приміщень та вулиць у населених пунктах; впровадження інших інноваційних енергозберігаючих технологій);

2) «Чисте довкілля» (будівництво та реконструкція водозабірних споруд, водопровідних та каналізаційних очисних споруд із застосуванням новітніх технологій та обладнання, зокрема у сільській місцевості; упорядкування зон санітарної охорони джерел питного водопостачання; впровадження технологій

та обладнання установок доочищення питної води; облаштування майданчиків для збору твердих побутових відходів; здійснення інших заходів, спрямованих на поліпшення екологічної ситуації на території громади);

3) «Добробут громад» (благоустрій територій громад; розвиток сільських територій, туризму; збереження культурної та духовної спадщини; покращення матеріально-побутової бази закладів соціальної сфери; облаштування сенсорних кімнат, приміщень для психологічної реабілітації дітей-інвалідів та їх батьків, центрів громадських ініціатив, гармонійного розвитку та комунікації, соціальної адаптації людей похилого віку, дітей, молоді, внутрішньо переміщених осіб, майстерень для відновлення народних традицій тощо) [10].

Як ілюструє рис. 1, активність територіальних громад щодо вирішення місцевих соціально-економічних проблем шляхом співфінансування міні-проектів за період 2012-2016 років значно зросла. Перші роки нарощування темпів використання проектів були не стрімкими через відпрацювання механізмів реалізації проектів, недостатню поінформованість та низьку громадянську активність, особливі події у політичному, соціальному та економічному житті України. Однак у 2015-2016 роках темпи росту кількості реалізованих проектів досягли значення близько 230%. А взагалі кількість щорічних проектів-переможців з 2012 по 2016 роки зросла у 8 разів.

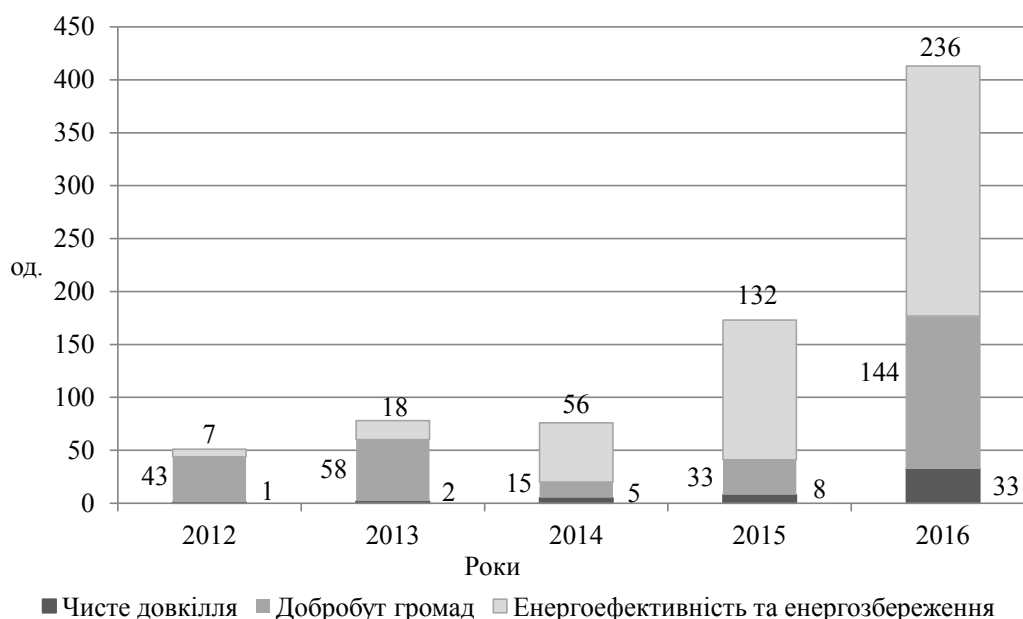


Рис. 1. Кількість реалізованих міні-проектів розвитку територіальних громад в рамках обласного конкурсу «Разом в майбутнє» у Харківській області у 2012-2016 роках

Щодо структури реалізованих міні-проектів розвитку територіальних громад за номінаціями конкурсу впродовж означених років ідентичності у розподілі не виявлено. Так, якщо у 2012-2013 роках понад 74% проектів від загальної кількості спрямовувалось на фінансування добробуту громадян, то вже у наступних роках перевага віддавалась проектам з номінації «Енергоефективність та енергозбереження» (73-76% у 2014-2015 роках та 57% у 2016 році) (рис. 1), що відповідає

загальнодержавній стратегії забезпечення енергетичної незалежності України. За період 2012-2016 років середні щорічні темпи росту кількості проектів склали 240%.

Відзначимо, що у 2016 році відбулося зростання кількості проектів із забезпечення добробуту громадян у 4,4 рази до попереднього року після стрімкого падіння їх кількості у 2014 році до 15 одиниць.

Найбільш активно перевагами співфінансування проектів у рамках ДПГП користувалися за

Таблиця 1

Розподіл міні-проектів розвитку територіальних громад в рамках обласного конкурсу «Разом в майбутнє» за територією реалізації у Харківській області у 2012-2016 роках

№	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість проектів, од.			
		Всього	Номінація проекту		
			Чисте довкілля	Добробут громад	Енергоефективність та енергозбереження
1	Балаклійський район	70	5	20	45
2	Барвінківський район	21	0	7	14
3	Богодухівський район	34	5	11	18
4	Близнюківський район	35	1	12	22
5	Борівський район	5	0	1	4
6	Валківський район	23	2	9	12
7	Великобурлуцький район	14	0	5	9
8	Вовчанський район	34	5	10	19
9	Дворічанський район	22	6	7	9
10	Дергачівський район	41	4	16	21
11	Зачепилівський район	33	2	12	19
12	Зміївський район	29	1	8	20
13	Золочівський район	18	3	7	8
14	Ізюмський район	13	1	7	5
15	Кегичівський район	13	1	4	8
16	Коломацький район	17	1	9	7
17	Красноградський район	46	1	18	27
18	Краснокутський район	7	0	1	6
19	Куп'янський район	13	0	7	6
20	Лозівський район	23	0	5	18
21	Нововодолазький район	20	2	7	11
22	Первомайський район	36	1	13	22
23	Печенізький район	9	0	2	7
24	Сахновщинський район	23	0	9	14
25	Чугуївський район	13	1	4	8
26	Шевченківський район	10	0	4	6
27	Харківський район	46	4	26	16
28	м. Ізюм	4	0	2	2
29	м. Куп'янськ	14	1	4	9
30	м. Лозова	33	0	16	17
31	м. Люботин	14	1	7	6
32	м. Первомайський	33	0	9	24
33	м. Чугуїв	25	1	14	10
	Всього	791	49	293	449

період 2012-2016 років ініціативні групи у Балаклійському районі (70 проектів). Також у Красноградському, Харківському та Дергачівському районах було реалізовано значну кількість проектів (46, 46 та 41 відповідно). Найменшою кількістю проектів-переможців відзначилися Печенізький, Краснокутський та Борівський райони, а також м. Ізюм (9, 7, 5, 4 відповідно).

У попередньому 2016 році та поточному 2017 році для фінансування проектів-переможців було зібрано близько 56 млн. грн. Як бачимо з табл. 2, структура фінансування повністю відповідає встановленим обмеженням. Зауважимо, що внесок конкурсантів та інші дозволені джерела практично не перевищували встановлений мінімум, а основний тягар щодо фінансування проектів продовжує залишатися на місцевих бюджетах.

Зрозуміло, що виділення коштів з місцевого бюджету можливе лише за заздалегідь запланованих видатків, а обсяги асигнувань на фінансування проектів місцевого розвитку є кількісно обмеженими, що може призводити до неможливості виділення коштів на вирішення усіх проблем. Тому набуває актуальності питання відбору проектів, вартих виділення коштів з відповідного місцевого бюджету. Причому метою є не стільки вибір одного найкращого проекту, скільки ранжування всіх проектів за встановленими критеріями для вибору тих, на які вистачить відповідних асигнувань.

Конкурсний комітет, що здійснює відбір міні-проектів на рівні Харківської області, має розроблений порядок оцінювання з визначеними критеріями. Однак механізм вибору проектів для співфінансування з інших місцевих бюджетів (районного, міського, селищного, сільського, бюджети об'єднаних територіальних громад) залишається недостатньо висвітленим.

Вбачається доцільним розробити єдиний уніфікований механізм відбору міні-проектів для фінансування з місцевих бюджетів, крім

обласного. Методом відбору проектів вибираємо метод аналізу ієрархій (МАІ), який має такі переваги:

- 1) дає змогу ранжувати проекти за сукупністю визначених критеріїв;
- 2) дає змогу враховувати як якісні, так і кількісні показники;
- 3) дає можливість використовувати необмежену кількість критеріїв та альтернатив;
- 4) навіть за близьких суджень експертів щодо ознак альтернативних проектів МАІ дає змогу визначити пріоритети.

Метою використання МАІ є ранжування поданих міні-проектів розвитку територіальних громад до співфінансування з місцевого бюджету для подальшого вибору тієї сукупності проектів, на які буде витрачено заздалегідь обмежений обсяг коштів.

Альтернативами будуть виступати міні-проекти розвитку територіальних громад A_i ($i = 1, 2, 3, 4$), що подані за різними номінаціями обласного конкурсу та в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

Для оцінки альтернатив було вибрано два критерії:

- 1) K_1 (соціальний ефект):
 - 1.1) K_{11} – кількість потенційних користувачів, бенефіціарів від впровадження проекту;
 - 1.2) K_{12} – соціальна значущість проекту для конкретної територіальної громади;
 - 1.3) K_{13} – якість розробленої системи оцінки очікуваних результатів впровадження проекту;
 - 1.4) K_{14} – рівень залучення місцевих ресурсів, населення, підприємницького сектору під час реалізації проекту;
- 2) K_2 – економічна ефективність проекту:
 - 2.1) K_{21} – результати аналізу «витрати – вигоди»;
 - 2.2) K_{22} – рівень залучення громадськості та приватного сектору до співфінансування проекту;

Таблиця 2

Фінансування міні-проектів розвитку територіальних громад в рамках обласного конкурсу «Разом в майбутнє» у Харківській області у 2016-2017 роках

Рік	Співфінансування					Загальний обсяг фінансування
	обласний бюджет	районний бюджет	місцевий бюджет	конкурсант	інші джерела	
тис. грн.						
2016	27 994,34	3 626,81	20 975,43	2 916,27	586,31	56 099,16
2017	28 224,99	6 201,83	18 166,09	2 892,56	1 028,84	56 514,30
%						
2016	49,90	6,46	37,39	5,20	1,05	100,00
2017	49,94	10,97	32,14	5,12	1,82	100,00

2.3) K_{23} – обґрунтування бюджету проекту з використанням альтернативних варіантів вирішення місцевої проблеми соціально-економічного характеру.

Структура ієрархії МАІ для умовних альтернатив з умовним позиціями за кожним критерієм та підкритерієм наведена на рис. 2, а власні вектори за підкритеріями наведені у табл. 3.

Глобальні (підсумкові) пріоритети альтернатив A_1, A_2, A_3, A_4 визначаються за сумою добутків всіх векторів V на відповідному шляху (за стрілками) від мети до альтернативи. В нашому прикладі глобальні пріоритети альтернатив $W(A)$ дорівнюють:

$$W_{A_1} = \frac{594206}{3956750} = 0,1502;$$

$$W_{A_2} = \frac{1378541}{3956750} = 0,3484;$$

$$W_{A_3} = \frac{1033593}{3956750} = 0,2612;$$

$$W_{A_4} = \frac{950410}{3956750} = 0,2402.$$

За глобальними пріоритетами міні-проекти розташувалися у такому порядку: другий проект, третій, четвертий і останній – перший проект.

Таблиця 3

Власні вектори матриць парних порівнянь альтернатив відносно підкритеріїв

Альтернативи	Вектори						
	VK11	VK12	VK13	VK14	VK21	VK22	VK23
A1	2/17	2/17	1/18	3/18	5/19	2/19	2/14
A2	7/17	8/17	7/18	4/18	7/19	5/19	5/14
A3	4/17	4/17	5/18	6/18	3/19	6/19	4/14
A4	4/17	3/17	5/18	5/18	4/19	6/19	3/14

Висновки з цього дослідження. Підсумовуючи вище наведене, можна зробити такі висновки:

- 1) державно-приватне партнерство та державно-приватно-громадське партнерство належать до єдиної категорії соціально-економічного партнерства і є його різновидами; відмінностями цих двох видів партнерства є термін реалізації проектів та строки партнерства; факт передачі в управління об'єкта; ініціатива щодо започаткування проекту; обсяги фінансування; інвестиційні характеристики;
- 2) під час реалізації проектів в рамках державно-приватно-громадського партнерства

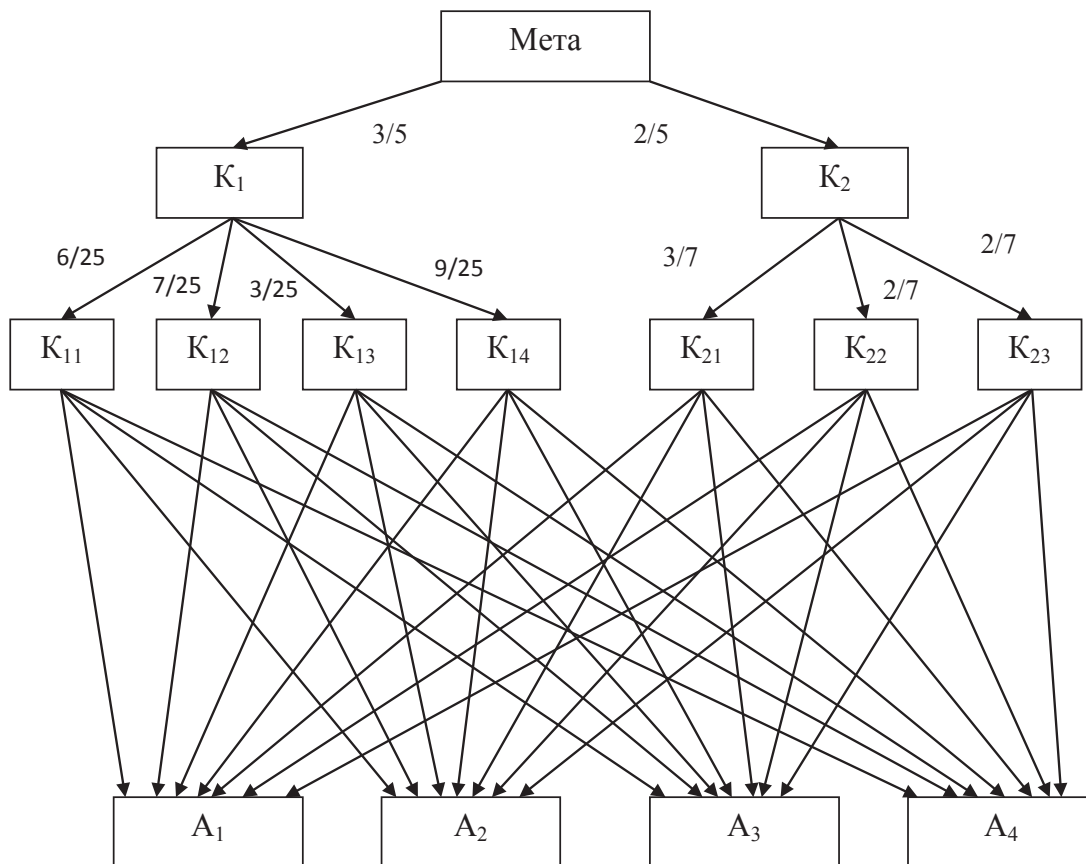


Рис. 2. Структура ієрархії МАІ для прийняття рішень у сфері вибору міні-проектів розвитку територіальних громад

необхідно застосовувати інструменти активізації громадськості та приватного сектору до участі у співфінансуванні;

3) розроблений єдиний уніфікований механізм відбору міні-проектів вирішення місцевих проблем соціально-економічного характеру для фінансування з місцевих бюджетів дасть

змогу підвищити обґрунтованість витрачання бюджетних коштів та прозорість бюджетного планування.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є можливість застосування краудфандингу для вирішення місцевих соціально-економічних проблем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Класифікація форм державно-приватного партнерства: узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду / [Ю. Залознова, І. Петрова, Н. Трушкіна] // *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. – 2016. – Vol. 2. – № 3. – Р. 88-105. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.are-journal.com>
2. Савостенко Т. Застосування механізму державно-приватного партнерства під час реалізації регіональних інвестиційних програм / Т. Савостенко // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2015. – Вип. 3(26). – С. 179-189.
3. Артёмова Т. Інститут державно-приватного партнерства як форма ефективного надання суспільних благ / Т. Артёмова // *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. – 2017. – Вип. 185. – С. 3-10.
4. Бабяк Н. Соціально-економічний аналіз витрат і вигод проектів державно-приватного партнерства / Н. Бабяк, Є. Нагорний // *Інноваційна економіка*. – 2016. – № 7-8. – С. 114-119.
5. Шевченко Б. Проблема теоретико-методичного забезпечення оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства / Б. Шевченко // *Проблеми економіки*. – 2015. – № 1. – С. 313-318.
6. Мещан І. Соціальне партнерство як механізм надання соціальних послуг в об'єднаній територіальній громаді / І. Мещан // *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*. – 2016. – Вип. 72. – С. 46-54.
7. Попова С. Соціальне партнерство та аутсорсинг як напрями підвищення ефективності надання соціальних послуг в Україні / С. Попова // *Теорія та практика державного управління*. – 2011. – Вип. 1(44). – С. 156-162.
8. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI (із змінами); поточна редакція від 24 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/2404-17>
9. Мустафіна Д. Поняття та характеристики державно-приватного партнерства (світовий досвід) / Д. Мустафіна // *Стратегія економічного розвитку України*. – 2015. – № 36. – С. 163-172.
10. Про затвердження Положення про порядок проведення обласного конкурсу міні-проектів розвитку територіальних громад «Разом в майбутнє»: Рішення Харківської обласної ради від 23 лютого 2017 року № 421-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=16703&base=77
11. Ільченко Н. Синергія міжсекторного партнерства в соціально-економічному розвитку громади / Н. Ільченко // *Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія: Економічні науки*. – 2014. – Вип. 37. – Ч. 2. – С. 33-42.
12. Мордовець А. Систематизація предметно-категоріального апарату предметної області соціально-економічного партнерства органів влади та суб'єктів господарювання / А. Мордовець // *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка*. – 2015. – Т. 20. – Вип. 5. – С. 61-66.