

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України

«Про місцеві інфраструктурні облигації»

### 1. Обґрунтування необхідності прийняття Закону

Розширення інвестиційних можливостей територіальних громад є винятково актуальним питанням і набуває особливого значення для відновлення зруйнованої інфраструктури та укріплення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Основою фінансування місцевих інвестиційних програм є місцеві запозичення, однак існуючі форми місцевих запозичень не адекватні вимогам і потребам громад у довгостроковому фінансуванні об'єктів інфраструктури областей, районів, міст, селищ та сіл.

Спеціально для потреб територіальних громад, з можливістю його використання декількома громадами одночасно, пропонується новий інструмент залучення коштів для реалізації інфраструктурних проектів – інфраструктурні облигації.

На відміну від облигацій місцевих позик, де емітентами можуть бути лише міські ради, рішення про емісію інфраструктурних облигацій можуть також приймати обласні, районні, селищні та сільські ради.

Місцеві інфраструктурні облигації за міжнародною класифікацією відносяться до інфраструктурних облигацій. Світовий досвід налічує багато прикладів ефективного застосування інфраструктурних облигацій для будівництва доріг, електромереж, комунальних та соціальних об'єктів. Емітентами таких облигацій виступають державні банки розвитку, спеціалізовані державні агентства та комерційні банки, але найбільш поширеною є практика випусків власне органами місцевого самоврядування, у тому числі через спеціально створені ними фонди. Саме таку практику пропонується запровадити в Україні.

Інфраструктурні облигації відрізняються від облигацій підприємств та облигацій місцевих позик наступними параметрами:

**Цільове використання запозичених коштів.** Кошти від розміщення (продажу) інфраструктурних облигацій можуть бути використані тільки на будівництво (реконструкцію) об'єктів інфраструктури, призначених для задоволення потреб територіальних громад, а саме, будівництво транспортної інфраструктури (доріг, мостів, переправ тощо), газопроводів, об'єкти соціально-культурного призначення та житлово-комунального господарства (водопровідних та каналізаційних споруд, систем тепло- та енергопостачання тощо).

**Особливий емітент – фонд фінансування інфраструктурних проектів.** Це юридична особа, утворена органом місцевого самоврядування виключно для фінансування будівництва об'єкту інфраструктури за рахунок коштів від розміщення інфраструктурних облигацій та інших цільових джерел.

**Підвищена захищеність інвесторів.** Ризики інвесторів в інфраструктурні облигації зведені до мінімуму за рахунок забезпечення систематичного контрольованого грошового потоку з доходів місцевого бюджету, призначеного для погашення облигацій та виплати доходів за ними, та повного розкриття інформації щодо надходження та цільового використання коштів.

З прийняттям Закону України «Про місцеві інфраструктурні облигації» значно розширяться можливості фінансування створення об'єктів інфраструктури (доріг, очисних споруд, систем водо – і

теплопостачання тощо), територіальні громади одержать стимул для об'єднання, а ринок боргового капіталу отримає новий імпульс для розвитку.

## 2. Мета законопроекту

Метою законопроекту є визначення організаційно-правових засад створення фондів фінансування інфраструктурних проектів та інфраструктурних облігацій як інструменту цільового фінансування інфраструктурних проектів, відібраних органами місцевого самоврядування, за умов забезпечення надійного захисту прав інвесторів у такі облігації.

## 3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Проект Закону складається з чотирьох основних розділів та прикінцевих положень.

У першому розділі крім традиційного визначення понять, які вживаються у тексті законопроекту, закріплюється цільовий характер їх використання та описується процеси взаємодії учасників процесу реалізації та фінансування інфраструктурного проекту.

Також у цьому розділі визначаються умови випуску інфраструктурних облігацій та визначається поняття-загальне зобов'язання.

**Загальне зобов'язання** – зобов'язання ради (рад), яка (які) є засновником (засновниками) фонду здійснювати поповнення рахунку умовного зберігання (ескроу) для розрахунків з власниками облігацій в розмірах та терміни, які визначені в рішенні про емісію облігацій до їх повного погашення. Виконання загального зобов'язання здійснюється за рахунок капітальних видатків місцевого бюджету (місцевих бюджетів).

Джерелами виконання загального зобов'язання можуть бути наступні надходження до місцевого бюджету:

- Податок на землю;
- Податок на нерухомість;
- Акцизний податок;
- Збір за місця для паркування транспортних засобів;
- Туристичний збір;
- Рентна плата за користування надрами;
- Орендна плата за користування майном;
- Концесійні платежі;
- Екологічний податок.

Для фінансування інфраструктурного проекту, розрахунків із власниками облігацій та іншими суб'єктами, в банку ескроу-агенті відкриваються фонду два рахунки умовного зберігання (ескроу), які відрізняються за бенефіціарами та джерелами надходження коштів (депонентами).

Розміщення інфраструктурних облігацій здійснюється з метою цільового фінансування інфраструктурних проектів, відібраних органами місцевого самоврядування. Інфраструктурний проект може мати інші додаткові джерела фінансування, включаючи субвенції з державного бюджету, державного дорожнього фонду, фінансування з боку міжнародних фінансових організацій та фондів, донорські та інвестиційні внески, репарації, тощо.

До обов'язкових учасників реалізації та фінансування інфраструктурного проекту відносяться рада (представницький орган місцевого самоврядування), фонд фінансування інфраструктурного проекту, адміністратор фонду (фінансова установа, яка здійснює адміністрування фонду фінансування інфраструктурного проекту), банк ескроу-агент, підрядник, технічний контролер (юридична особа, яка відповідно до законодавства підтверджує виконання робіт підрядником).

Законом визначено на основі яких рішень і договорів взаємодіють учасники процесу в процесі реалізації проекту та його фінансування.

В Законі визначено перелік рішень які приймає рада (ради) – засновники.

У другому розділі визначається правовий статус фонду фінансування інфраструктурного проекту, порядок його заснування та особливості його ліквідації. Окрема стаття законопроекту визначає істотні умови договору з адміністратором фонду та обов'язки адміністратора фонду, який діє від імені фонду.

Фонд фінансування інфраструктурних проектів є юридичною особою публічного права, створеною розпорядчим актом ради в організаційно-правовій формі комунальної установи. Засновником фонду місцевого розвитку є рада, але у випадку необхідності розроблення та реалізації спільних інфраструктурних проектів засновниками фонду можуть бути також інші міські, селищні, сільські ради. У цьому випадку співробітництво територіальних громад, укладання договорів про співробітництво, підготовка та реалізація спільних проектів здійснюються відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

До переліку майна, яке передається засновником (засновниками) фонду фінансування інфраструктурних проектів, необхідного для досягнення мети його створення, включаються майнові права на проектно-кошторисну документацію зі створення об'єкту інфраструктури, та кошти, необхідні для покриття первинних витрат до реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати емісії випуску та видачі свідоцтва про реєстрацію випуску інфраструктурних облігацій.

Діяльність фонду з моменту створення і до моменту його ліквідації забезпечує адміністратор фонду. Засновник (голова ради) укладає відповідний договір з адміністратором фонду яким делегує повноваження керівника фонду керівнику адміністратора фонду та надає йому повноваження діяти від імені фонду.

Законом визначено перелік договорів та функції, які адміністратор фонду виконує від імені фонду фінансування інфраструктурного проекту.

У третьому розділі визначаються порядок замовлення на розробку та виконання робіт з будівництва об'єкту інфраструктури, виконання підрядником робіт з його реалізації, організація технічного контролю при реалізації проекту, передача та прийняття результату виконаних робіт за договором підряду на будівництво об'єкту інфраструктури.

Результатом реалізації інфраструктурного проекту за рахунок коштів від розміщення інфраструктурних облігацій є об'єкт інфраструктури, який є нерухомим майном і відноситься до основних засобів згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку.

У четвертому розділі визначаються особливості емісії та обігу інфраструктурних облігацій.

Прикінцевими положеннями проекту Закону передбачається внесення змін до деяких законів України, зокрема до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про інститути спільного інвестування», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також до Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України та до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» (щодо звільнення від державного мита за реєстрацію випуску облігацій фондів місцевого розвитку).

#### **4. Правові аспекти**

Питання, що відносяться до предмету правового регулювання законопроекту, регулюються:

- Цивільним кодексом України,
- Господарським кодексом України,
- Бюджетним кодексом України,
- Податковим кодексом України,
- Декретом Кабінету Міністрів України "Про державне мито",
- Законом України «Про інвестиційну діяльність»,
- Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»,
- Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»,
- Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад",
- Законом України «Про співробітництво територіальних громад»,
- Законом України «Про публічні закупівлі»,
- Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»,
- Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки»,
- Законом України «Про банки і банківську діяльність»,
- Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»,
- Законом України «Про депозитарну систему України»,
- Законом України «Про інститути спільного інвестування»,
- Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення»,
- Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України. Разом з тим, реалізація положень законопроекту вимагає розроблення окремих законопроектів «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо фондів фінансування інфраструктурних проектів)» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фондів фінансування інфраструктурних проектів)».

#### **6. Регіональний аспект**

Проект Закону сприятиме впровадженню реформи децентралізації управління, розвитку місцевого самоврядування та задоволенню інтересів територіальних громад, зокрема об'єднанню територіальних громад.

#### **7. Запобігання корупції**

У проекті Закону немає правил і процедур, які містять ризики вчинення корупційних правопорушень.

Проект Закону націлений на запобігання корупції. З цією метою у законопроекті закладені такі норми:

від імені фонду, діє адміністратор фонду, який не може бути пов'язаною особою з засновниками фонду, підрядником, технічним контролером та банком ескроу-агентом;

відбір підрядника для виконання робіт з будівництва інфраструктури здійснюється радою засновником на тендерних засадах відповідно до Закону України «Про державні закупівлі».

технічний контролер у визначені терміни здійснює контрольні обміри на місці виконання робіт з будівництва об'єкту інфраструктури

банк ескроу-агент здійснює контроль за цільовим спрямуванням коштів з рахунку умовного зберігання (ескроу).

## **8. Запобігання дискримінації**

Законопроект не містить ознак дискримінації.

## **9. Громадське обговорення**

Концепція проекту Закону була презентована на засіданні спільної робочої групи з питань розвитку ринку облігацій Швейцарсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні" (DESPRO) , Української національної іпотечної асоціації та Громадської спілки «Українське об'єднання ринків капіталу» (UCMA), а також на засіданні Клубу банкірів «Сучасні інструменти залучення інвестицій в створення місцевої інфраструктури. Рішення для України», яке відбулося 8 червня 2018 року. Питання необхідності впровадження інфраструктурних облігацій фондів місцевого розвитку було обговорено 23 січня 2020 на Круглому столі профільного підкомітету Комітету ВР України з питань фінансів, податкової та митної політики.

Представники громадських об'єднань схвально поставилися до основних положень законопроекту, що надало впевненості у необхідності та доцільності розробки проекту Закону.

## **10. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття Закону**

Прийняття запропонованого проекту Закону України надасть змогу:

- залучати кошти шляхом розміщення інфраструктурних облігацій щоби відновлювати зруйновані та будувати нові об'єкти, необхідні для покращання життєвого рівня мешканців невеликих міст, селищ, сіл - транспортної інфраструктури (доріг, мостів, переправ тощо), газопроводів, об'єктів соціально-культурного призначення (шкіл, лікарень, дошкільних закладів, тощо) та житлово-комунального господарства (водопровідних та каналізаційних споруд, систем тепло- та енергопостачання тощо);
- залучати кошти інвесторів для розбудови інфраструктури через створення та функціонування обласних фондів фінансування інфраструктурних проектів;
- зменшити залежність органів місцевого самоврядування від прямого банківського кредитного фінансування та гарантій державних органів влади;
- забезпечити цільове витрачання коштів з партнерських та донорських фондів;
- запроваджувати спільні програми розвитку декількох територій одночасно (дорога та електромережі, що проходять через території окремих громад);
- цивілізувати участь представників місцевого бізнесу в розвитку свого регіону;
- забезпечити підвищену захищеність інвесторам в облігації з загальним зобов'язанням органів місцевого самоврядування завдяки заздалегідь визначеному захищеному джерелу надходження певних податків та/або зборів до місцевих бюджетів;
- покращити інвестиційний клімат та збільшити обсяги інвестування економіки інституційними інвесторами - державними банками, пенсійними фондами, інститутами спільного інвестування та страховими компаніями, що буде сприяти створенню сучасного цивілізованого ринку цінних паперів – основи фінансової системи країни.