



МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ  
РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ



центр громадської  
експертизи  
консалтингове об'єднання



FEDERATION  
OF CANADIAN  
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES  
MUNICIPALITÉS

ЗВІТ

# Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку



**Звіт «Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку»** підготовлено Центром громадської експертизи на замовлення проекту «Місцевий економічний розвиток міст України» (проект МЕРМ), що впроваджується Федерацією канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки уряду Канади через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР). Зміст публікації є виключною думкою авторів та не обов'язково відображає офіційну позицію уряду Канади та КАМР. Будь-яка частина цього дослідження не може бути відтворена або використана в жодний спосіб без відповідного посилання на першоджерело та проект МЕРМ.

Авторський колектив: Максим Борода (керівник експертної групи), Андрій Гінкул, Кирило Рубановський



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

**Проект «МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ»** спрямований на створення сприятливого клімату для економічного розвитку в Україні та зміцнення демократії, має на меті покращити умови та можливості економічного зростання завдяки ефективному урядуванню, яке відповідає інтересам громадян і бізнес-спільноти, за активної підтримки центральних органів влади. Проект МЕРМ реалізується з січня 2010 року до грудня 2014 року, надає підтримку територіальним громадам дванадцяти українських міст Львівської та Дніпропетровської областей вдосконалювати планування та надання послуг, що сприяють місцевому економічному розвитку.

вул. Щекавицька 30/39, офіс 27, м. Київ, 04071  
тел.: +38 044 2071282  
факс: +38 044 2071283  
[www.mled.org.ua](http://www.mled.org.ua)



**ЗВІТ**

**Методи та механізми  
фінансування місцевого  
економічного розвитку**

Київ, 2012 рік



# Зміст

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ОГЛЯД ОСНОВНИХ ПІДХОДІВ ДО ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ .....</b>	<b>6</b>
1.1. ПІДХОДИ ДО ФІНАНСУВАННЯ .....	6
1.1.1. Внутрішній підхід .....	7
1.1.2. Зовнішній підхід .....	8
1.2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ФІНАНСУВАННЯ .....	9
1.3. ПОТРЕБИ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ .....	10
1.4. ДЖЕРЕЛА ТА МЕТОДИ ФІНАНСУВАННЯ .....	11
1.4.1. Джерела фінансування.....	11
1.4.2. Методи фінансування .....	13
1.5. МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ.....	14
1.5.1. Бюджетні механізми забезпечення надходжень.....	14
1.5.2. Бюджетні механізми фінансування видатків.....	14
1.5.3. Інвестиційні механізми забезпечення надходжень .....	15
1.5.4. Інвестиційні механізми фінансування видатків .....	16
1.5.5. Кредитні механізми забезпечення надходжень .....	18
1.5.6. Грантові механізми фінансування видатків .....	19
<b>2. ОГЛЯД МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ У ФІНАНСУВАННІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ .....</b>	<b>21</b>
2.1. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ У ФІНАНСУВАННІ .....	21
2.2. МОДЕЛІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ .....	23
2.3. ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ .....	25
<b>3. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>27</b>
3.1. ХАРАКТЕРИСТИКА СТРУКТУРИ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	27
3.1.1. Система законодавства .....	27
3.1.2. Роль різних суб'єктів у творенні законодавства.....	30
3.1.3. Типологія передбачених у законодавстві джерел та механізмів фінансування місцевого економічного розвитку .....	31
3.1.4. Загальні проблеми законодавчого регулювання у сфері фінансування місцевого економічного розвитку .....	34
3.2. ОГЛЯД ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ТА МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ...	37
3.2.1. Бюджетні джерела.....	45
3.2.2. Інвестиційні джерела.....	50
3.2.3. Кредитні та інші джерела .....	52
<b>4. ОГЛЯД НАЯВНОЇ ПРАКТИКИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>55</b>

4.1. БЮДЖЕТНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ .....	57
4.2. БЮДЖЕТНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ .....	58
4.3. ІНВЕСТИЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ .....	59
4.4. ІНВЕСТИЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ.....	59
4.5. КРЕДИТНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ.....	61
4.6. ГРАНТОВІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ .....	62
<b>5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....</b>	<b>63</b>
5.1. МЕХАНІЗМИ, ЗАСТОСУВАННЯ ЯКИХ ПОТРЕБУЄ СИСТЕМНИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН .....	63
5.1.1. Податки та збори.....	63
5.1.2. Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку.....	64
5.1.3. Спеціальні території .....	64
5.2. МЕХАНІЗМИ, ЗАСТОСУВАННЯ ЯКИХ ПОТРЕБУЄ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗМІН .....	65
5.2.1. Продаж комунального майна .....	65
5.2.2. Оренда комунального майна .....	65
5.2.3. Міські цільові програми .....	66
5.2.4. Інвестиційні бюджетні проекти .....	67
5.2.5. Корпоратизація комунальних підприємств.....	67
5.2.6. Компенсація впливу .....	68
5.2.7. Інвестиційні стимули .....	69
5.2.8. Публічно-приватне партнерство .....	69
5.2.9. Облігаційні позики та кредити фінансових установ .....	70
5.2.10. Місцеві гарантії.....	70
5.2.11. Кредити міжнародних фінансових установ.....	71
5.2.12. Міжнародна технічна допомога.....	72
5.2.13. Благодійництво, ендавмент і проекти корпоративної соціальної відповідальності .....	73
5.3. МЕХАНІЗМИ, ЗАСТОСУВАННЯ ЯКИХ ПОТРЕБУЄ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ЗМІН .....	74
5.3.1. Міжмуніципальне співробітництво.....	74
5.3.2. Інституції місцевого економічного розвитку .....	74
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>76</b>
<b>ДОДАТОК 1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ .....</b>	<b>76</b>
а) За рахунок бюджетних коштів .....	76
б) За рахунок інвестиційних коштів .....	77
в) За рахунок кредитних коштів.....	79
<b>ДОДАТОК 2. ОСНОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПИТАННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ДЖЕРЕЛ ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ .....</b>	<b>81</b>
<b>ДОДАТОК 3. ПРАКТИКИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>96</b>
а) За рахунок бюджетних коштів .....	96
б) За рахунок інвестиційних коштів.....	101
в) За рахунок кредитних коштів .....	102
г) За рахунок грантових коштів .....	105

# Вступ

Більшість механізмів фінансування місцевого економічного розвитку (МЕР), вже давно відомі та широко застосовуються містами України.

Світова практика вкладає у поняття МЕР **комплекс інтегрованих заходів, спрямованих на створення, вдосконалення чи реформування системи соціально-економічних зв'язків для забезпечення сталого розвитку економіки певної території.**

Чинне українське законодавство та діяльність органів місцевого самоврядування охоплюють переважну більшість основних механізмів фінансування МЕР, що застосовуються містами світу. Втім, в українській практиці їх застосування зазвичай є невпорядкованим та безсистемним. Замість взаємодоповнення та забезпечення кумулятивного ефекту для економічного розвитку території, застосування різних механізмів фінансування МЕР часто нівелює результати дії один одного.

Комплексного розуміння концепції місцевого економічного розвитку, як системи взаємопов'язаних та взаємоузгоджених механізмів і заходів, в Україні бракує як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні. Більшість українських міст визначає пріоритетом залучення інвестицій до муніципальної економіки, проте наразі не має спроможності системно планувати і втілювати політику, спрямовану на поліпшення інвестиційного клімату, формування необхідних умов та застосування належних механізмів для залучення коштів з усіх можливих джерел на потреби МЕР.

В цьому звіті проаналізовано основні методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку, розглянуто міжнародний досвід та українську практику їх застосування, а також надано рекомендації щодо створення правових та інституційних умов для кращого фінансування МЕР українськими містами. Певні підходи до місцевого економічного розвитку та механізми його фінансування можуть застосовуватись суб'єктами різного рівня: регіонами, містами, районами, селами та селищами. Частина механізмів фінансування МЕР виходять за його рамки та можуть використовуватись і на національному рівні.

Цей **звіт переважно зосереджується на питаннях застосування механізмів фінансування економічного розвитку міст** як найактивніших та найбільш самостійних учасників процесів МЕР.

У ньому здійснено спробу охопити максимально широкий перелік механізмів фінансування МЕР, що використовуються, або потенційно можуть бути використані українськими містами. При цьому розглянуто як механізми забезпечення надходжень, так і фінансування видатків на потреби МЕР.

## 1

# Огляд основних підходів до фінансування місцевого економічного розвитку

## 1.1. Підходи до фінансування

Наявність системи місцевого самоврядування – спільна ознака демократичних держав усього світу. Органи місцевого самоврядування можуть відрізнятися обсягом повноважень та ресурсів, що знаходяться у їх розпорядженні, проте суть їх функціональних обов'язків лишається незмінною. Вона полягає у забезпеченні місцевого розвитку в усіх сферах, що належать до компетенції місцевої влади: в економічній, соціальній, культурній.

Питання МЕР безперечно має високий пріоритет для органів місцевого самоврядування міст всього світу. Саме розвиток економіки на місцевому рівні створює умови та генерує ресурси, необхідні для місцевого розвитку в інших сферах. У свою чергу успішність та динаміка МЕР визначається широким спектром чинників і умов: від стану муніципальної інфраструктури до якості бізнес-середовища й інвестиційного клімату в місті.

Формування умов для МЕР, зазвичай, вимагає значних ресурсів, що мають бути залучені місцевою владою. Залучення ресурсів під потреби економічного розвитку – необхідна умова подальшої спроможності муніципальної економіки генерувати ресурси для забезпечення потреб місцевого розвитку в інших сферах. Тому фінансування МЕР є одним з найважливіших завдань для міста. Міжнародна практика передбачає два принципово відмінних підходи до фінансування МЕР, що їх умовно можна визначити як **внутрішній** – передбачає використання ресурсів міста для сприяння процесам МЕР, та **зовнішній** – спрямований на залучення додаткових ресурсів для потреб МЕР.



### 1.1.1. Внутрішній підхід

Внутрішній підхід до фінансування місцевого розвитку полягає у спрямуванні частини муніципальних ресурсів на стимулювання економічної активності в місті. Застосування цього підходу може здійснюватися двома способами: прямим та непрямим.

**Прямий спосіб фінансування** МЕР передбачає безпосереднє використання наявних муніципальних ресурсів. Прикладами його використання є надання різноманітних субсидій, грантів або безкоштовних кредитів місцевим підприємствам за рахунок муніципального бюджету.

Застосування **непрямого способу фінансування**, здійснюється шляхом перерозподілу надходження до місцевого бюджету за майбутні періоди. Його прикладами є запровадження різноманітних податкових канікул та пільг, компенсація відсотків або відстрочення виплат за банківськими кредитами, надання землі чи приміщень у користування підприємствам безкоштовно або за пільговою ціною, зокрема за системою оплати з дисконтом.

Можливим також є **комбінування прямого та непрямого способів**. У такому разі частину муніципальних ресурсів не передають об'єктові підтримки безпосередньо, а спрямовують на залучення потрібних ресурсів з інших джерел. Прикладом такого комбінування є надання муніципалітетом гарантій щодо повернення кредитів, одержаних місцевими підприємствами.

Внутрішній підхід до фінансування місцевого економічного розвитку досить широко застосовують у великих містах країн ЄС та Північної Америки. Умовою, що робить його застосування можливим, є високий рівень адміністративної та фінансової автономії муніципалітетів, який передбачає наявність широкої бази для місцевих податків і зборів, а також достатні повноваження міської влади щодо адміністрування фіскальних надходжень. Тому місцева влада має у своєму розпорядженні значний обсяг ресурсів, які може спрямовувати на створення кращих умов для МЕР і надалі відтворювати муніципальні ресурси, використані на такі потреби.

Натомість в Україні переважна більшість надходжень від оподаткування спрямовується до державного бюджету й адмініструється централізовано. Законодавство України передбачає поділ територіальних громад на типи, які визначають обсяг їх повноважень, зокрема щодо управління надходженнями та видатками місцевого бюджету: міста обласного (а в АР Крим – міста республіканського) значення мають вищий рівень адміністративної та фінансової самостійності, а міста районного значення, села та селища – значно менший обсяг повноважень. Але, навіть для міст обласного значення база для податків та зборів, що спрямовуються до місцевого бюджету, є незначною, а повноваження щодо вільного використання бюджетних ресурсів територіальної громади практично поширюються лише на спеціальний фонд бюджетів. Отже, міська влада, зазвичай, не має у своєму розпорядженні достатнього обсягу коштів для підтримки МЕР.

З огляду на вказані чинники, внутрішній підхід до фінансування МЕР не є поширеним серед міст України. Меншою мірою це стосується непрямого та комбінованого способів, що не потребують значного обсягу видатків з міського бюджету одночасно. Втім, через жорсткі бюджетні обмеження та високі корупційні ризики, пов'язані з непрозорим розподілом стимулів та пільг між місцевими підприємствами, ці способи фінансування МЕР не набули поширення в Україні, а прямий спосіб практично не застосовується.

### 1.1.2. Зовнішній підхід

Зовнішній підхід до фінансування передбачає залучення містом додаткових ресурсів під потреби місцевого економічного розвитку. Застосування цього підходу також може відбуватись у два способи: інтенсивний та екстенсивний.

**Інтенсивний спосіб** залучення зовнішнього фінансування полягає у використанні активів, що є комунальною власністю, для генерування додаткових надходжень до муніципального бюджету. За приклад може правити продаж чи оренда об'єктів комунальної власності, насамперед землі та нерухомості.

**Екстенсивний спосіб** застосування зовнішнього підходу до фінансування МЕР виявляється в залученні зовнішніх додаткових ресурсів, не пов'язаних з надходженнями від об'єктів комунальної власності. Прикладами можуть бути будь-які форми муніципальних позик, залучення коштів бюджетів вищих рівнів, різноманітні види податків та зборів, надходження від яких спрямовуються до місцевого бюджету.

Досить поширеним є використання **змішаного підходу** до фінансування МЕР, що поєднує риси внутрішнього та зовнішнього підходів. Наприклад, фонди громад залучають кошти муніципального бюджету, бюджетів вищих рівнів, приватних суб'єктів господарювання, благодійних фондів та донорських організацій для фінансування проектів МЕР. Іншим прикладом можуть бути місцеві гарантійні фонди, за допомогою яких відповідальність та ризики, пов'язані з наданими кредитами, розподіляється між містом та фінансовою установою.

Зовнішній та змішаний підходи до фінансування місцевого розвитку застосовують набагато частіше, ніж внутрішній, не лише в Україні, а й у світі загалом. Цілком зрозуміло, чому переважає саме така практика: місто використовує можливість залучати додаткові ресурси для фінансування МЕР. Водночас досвід розвинутих країн вказує на те, що найпоширенішими та найефективнішими є механізми, що об'єднують ресурси громади з ресурсами, одержаними з зовнішніх джерел, на зразок публічно-приватного партнерства. Втім, українська практика в тій сфері істотно відрізняється від міжнародної. Через брак власних ресурсів міста в Україні частіше використовують насамперед такі зовнішні механізми фінансування місцевого розвитку, застосування яких не потребує додаткових видатків та управлінських зусиль (оренда та продаж об'єктів комунальної власності тощо).

## 1.2. Інституційне забезпечення процесу фінансування

З точки зору інституційного забезпечення фінансування МЕР, застосовуються як інституційні, так і позаінституційні механізми. До **позаінституційних** належить механізми для безпосереднього застосування яких органи місцевого самоврядування не мусять створювати додаткові інституції. Саме в позаінституційний спосіб зазвичай здійснюється фінансування МЕР за рахунок:

- **коштів місцевого бюджету** (податки та збори, продаж та оренда комунального майна, міські цільові програми);
- **коштів бюджетів вищих рівнів** (регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку, бюджетні інвестиційні проекти);
- **інвестиційних коштів** (місцеві цільові фонди, спеціальні території та інвестиційні стимули, публічно-приватне партнерство, корпоратизація комунальних підприємств, компенсація впливу);
- **кредитних коштів** (облігаційні позики, банківські кредити, кредити міжнародних фінансових організацій);
- **грантових коштів** (міжнародна технічна допомога, ендавмент, проекти корпоративної соціальної відповідальності).

**Інституційні механізми** передбачають створення нових інституцій для залучення додаткового фінансування потреб місцевого розвитку, переважно через стимулювання інвестиційної діяльності. Такі інституції можуть мати різний статус та моделі управління, зокрема:

- підпорядковуватися органам місцевої влади та/або входити до їх складу;
- діяти як незалежні неурядові організації;
- управлятися колегіальним органом з представників місцевої влади, бізнесу та громадянського суспільства.

Обов'язки та повноваження інституцій МЕР можуть варіюватись від надання суто інформаційних та консультаційних послуг (агенції з місцевого розвитку) до адміністрування частини місцевих податків і зборів, управління об'єктами комунальної власності і залучення інвестиційних та кредитних коштів на потреби місцевого розвитку (так звані публічні корпорації з економічного розвитку, поширені у США).

Застосування інституційних механізмів фінансування МЕР українськими містами обмежено повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів. З огляду на такі обставини інституції місцевого розвитку в Україні виконують здебільшого інформаційні та консультаційні функції і не мають реального впливу на економічні процеси.

## 1.3. Потреби місцевого економічного розвитку

Особливістю механізмів фінансування МЕР зазвичай є їх цільовий характер. Застосування того чи того механізму є не просто способом спрямувати ресурси на задоволення потреб МЕР загалом, а джерелом коштів, що мають певне цільове призначення, тобто спрямовані на забезпечення конкретної потреби муніципальної економіки. Наприклад, надходження від туристичних податків і зборів місцева влада у розвинутих країнах зазвичай спрямовує передусім на задоволення потреб та посилення конкурентоспроможності туристичної галузі, а не, скажімо, на розвиток промисловості чи сфери фінансових послуг.

Потреби МЕР визначає його мета, якою в загальному розумінні є **забезпечення переваг міста у конкуренції за фінансові та людські ресурси**. Нестача фінансових ресурсів та жорстка конкуренція за них завжди була характерною ознакою МЕР в Україні. Водночас, конкуренція за людські ресурси починає набувати все більшої актуальності для українських міст. У деяких з них, зокрема в частині моногалузевих міст, відтік населення вже набув ознак незворотності.

З-поміж потреб МЕР можна виділити базові та додаткові. Обидві групи потреб впливають із завдань МЕР, розуміння яких в міжнародній та українській практиці є досить близьким<sup>1</sup>.

**Базові потреби** виникають з огляду на необхідність створення вихідних умов для розвитку бізнесової активності в місті. До цієї групи можна зарахувати насамперед усі потреби щодо розвитку муніципальної інфраструктури, а також наявності робочої сили з достатнім рівнем підготовки. Без цих двох складових, інфраструктури та робочої сили, розвиток муніципальної економіки не можливий. Прикладом задоволення базових потреб є будівництво та ремонт доріг у Києві в процесі підготовки до Євро-2012.

Іншу частину потреб МЕР можна умовно охарактеризувати як **додаткові**, оскільки вони мають характер стимулів для розвитку міської економіки. До таких потреб належать різноманітні заходи інформаційного характеру, а також запровадження податкових, кредитних та інших пільг і заохочень. Їх забезпечення не є обов'язковим з токи зору розвитку муніципальної економіки, але може надати місту додаткові конкурентні переваги. Прикладами додаткових потреб можна вважати створення туристичного порталу міста, або надання землі у довгострокову оренду за пільговою ставкою орендної плати.

В Україні склалась досить суперечлива практика фінансування базових та додаткових потреб МЕР, зумовлена дуже обмеженими ресурсами

<sup>1</sup> Детальніше питання типових завдань МЕР розглянуто в розділі «Огляд міжнародного досвіду фінансування місцевого економічного розвитку» цього звіту.

міст. Часто, попри абсолютно незадовільний рівень забезпечення базових потреб, насамперед щодо стану та якості муніципальної інфраструктури, українські міста спрямовують надмірні зусилля та ресурси на задоволення додаткових потреб, зокрема інформаційного характеру. Наприклад, якщо дороги міста перебувають у жахливому стані, то інформаційна брошура не вирішить проблеми залучення інвестицій. Водночас деякі додаткові потреби міста України в принципі забезпечити не спроможні: так, через незначні фіскальні повноваження, місцева влада не може запропонувати інвесторам податкові пільги.

## 1.4. Джерела та методи фінансування

### 1.4.1. Джерела фінансування

Джерелами фінансування МЕР правомірно вважати ресурси всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані на забезпечення економічних потреб міста, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання (зокрема фінансових установ та неурядових організацій), а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. З огляду на це, можна виокремити наступні джерела фінансування МЕР: бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові.

**Бюджетними джерелами** логічно вважати всі кошти бюджетів міст та бюджетів вищих рівнів, що спрямовуються на фінансування потреб МЕР і не тягнуть за собою боргових зобов'язань. Бюджетні джерела можуть формуватись як за рахунок внутрішніх ресурсів громади міста, так і за рахунок ресурсів, залучених ззовні.

Зовнішніми джерелами для залучення бюджетних коштів, насамперед, є бюджети вищих рівнів. Зокрема до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з державного чи обласного бюджету в рамках виконання державних чи місцевих цільових програм або угод регіонального розвитку. Прикладами бюджетних коштів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності.

Особливістю внутрішніх бюджетних джерел фінансування місцевого економічного розвитку є те, що вони можуть носити як відновлювальний так і невідновлювальний характер. Наприклад надходження від оренди землі або нерухомості, що перебувають у комунальній власності, можна визначити як відновлювальні, оскільки вони не призводять до зміни права власності на актив і можуть отримуватись містом на регулярно. Тим часом кошти від продажу землі або нерухомості є не відновлювальними, а отже, несталими. Одержуючи

такі надходження, міська влада зазвичай істотно поповнює міський бюджет, зате втрачає право власності на актив і можливість надалі отримувати від нього дохід.

**Інвестиційні джерела** фінансування охоплюють ресурси, залучені до муніципальної економіки для створення нових активів. Особливістю інвестицій, як джерела фінансування МЕР, є те, що вони спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через бюджет міста. Інвестиційні джерела можуть як перебувати у приватній власності (технопарки, бізнес-інкубатори), так і повністю або частково знаходитись у комунальній власності (приватно-публічне партнерство тощо).

Для фінансування МЕР місцеві громади також можуть залучати **кредитні джерела**, беручи на себе відповідні боргові зобов'язання. Залучення кредитних коштів для фінансування потреб економіки міста може відбуватись трьома способами, спільним для яких є матеріальна відповідальність міста за повернення позики:

1. Позичальником виступає безпосередньо муніципалітет, кредитні кошти спрямовуються до бюджету міста та розподіляються в рамках його видатків, так само як і подальші платежі за кредитом;
2. Позичальником виступає комунальне підприємство, що самостійно отримує кредитні кошти, розпоряджається ними та сплачує кредитні платежі;
3. Позичальником виступає приватний суб'єкт господарювання, а муніципалітет надає гарантії повернення кредиту.

Окремим джерелом фінансування МЕР є **грантові кошти**. Йдеться про ресурси, надані для фінансування потреб МЕР у вигляді міжнародної технічної допомоги, благодійних внесків та пожертв. Грантовими також можна вважати кошти, спрямовані на розвиток муніципальної економіки в рамках проектів корпоративної соціальної відповідальності, тобто ініціатив місцевого розвитку, що підтримуються підприємствами міста

Грантові кошти становлять невелику частку у фінансуванні економічного розвитку міст розвинутих країн. Натомість в Україні, де доступ до інших джерел фінансування є дуже обмежений, саме грантові джерела часто мають вирішальне значення для МЕР. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримувальну функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестиційних проектів чи кредитів міжнародних фінансових організацій.

Досить часто для фінансування масштабних економічних проектів муніципалітети залучають кошти відразу з кількох джерел. Наприклад, міська влада може використати бюджетні ресурси та кредит для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або здійснити інвестиції в туристичну сферу і забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичного збору, під які місто зможе залучити додаткові ресурси у вигляді муніципальних запозичень.

В українській практиці фінансування МЕР найбільше поширилися бюджетні механізми, насамперед оренда та продажу об'єктів комунальної власності. Натомість інвестиційні та кредитні механізми місцева влада використовує рідко, передусім через несприятливий інвестиційний клімат як на державному так і місцевому рівнях, законодавчі обмеження, встановлені в Бюджетному кодексі, а також низьку платоспроможність більшості українських міст.

### 1.4.2. Методи фінансування

Методи фінансування МЕР залежно від напрямку руху коштів відносно муніципального бюджету можуть бути визначені як доходні, що генерують надходження до бюджету міста, та видаткові, що вимагають від міста бюджетних видатків. До **дохідних методів** належать податки і збори, оренда або продаж об'єктів комунальної власності, залучення ресурсів бюджетів вищих рівнів, бізнесу та недержавних організацій.

**Видаткові методи** фінансування МЕР охоплюють весь спектр ресурсних джерел, а саме бюджетні, інвестиційні та кредитні кошти, оскільки використання будь-якого з них може потребувати додаткових видатків з міського бюджету. У разі використання бюджетних джерел відповідні кошти спрямовуються на забезпечення певної потреби муніципальної економіки, наприклад, на ремонт доріг.

Залучення інвестиційних ресурсів також часто потребує попередніх вкладень за рахунок коштів громади міста. Так, щоб інвестори могли забезпечити розвиток технопарку, місто має розвинути відповідну базову інфраструктуру: автошляхи, інженерні мережі, зв'язок. Використання кредитних ресурсів для фінансування потреб МЕР потребує додаткових видатків з міського бюджету, пов'язаних з оформленням позики та її поверненням.

З погляду розподілу видатків муніципального бюджету у часі, видаткові методи фінансування МЕР можна поділити на дві групи – одномоментні та перспективні. Одномоментні методи передбачають разове спрямування ресурсів міста для оперативного задоволення певної потреби муніципальної економіки. Наприклад, влада міста надає муніципальний грант сміттєпереробному підприємству або будує міст за кошти міського бюджету.

Перспективні методи спираються на використання майбутніх ресурсів територіальної громади для розв'язання нинішніх проблем у сфері економічного розвитку. Їх прикладами є надання податкових пільг інноваційним підприємствам міста, тобто відмова від частини майбутніх бюджетних надходжень щоб стимулювати економічну активність, або здійснення муніципальних запозичень, тобто використання містом майбутніх бюджетних надходжень для залучення коштів на фінансування поточних потреб.

## 1.5. Механізми фінансування

За джерелами залучення коштів механізми фінансування МЕР поділяються на **бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові**. Залежно від методів фінансування розрізняють механізми **забезпечення надходжень** (дохідний метод) і механізми **фінансування видатків** на потреби МЕР (видатковий метод).

### 1.5.1. Бюджетні механізми забезпечення надходжень

- **Податки та збори** – механізм фінансування МЕР, у тій своїй частині, що надходить до бюджету міста. Міжнародна практика передбачає досить широку базу для податків та зборів, які може встановлювати і збирати орган місцевого самоврядування в межах власної компетенції. Втім, українські міста мають мало можливостей скористатися цим механізмом для фінансування МЕР, передусім через високий рівень фінансової централізації та обмежені фіскальні повноваження.
- **Продаж комунального майна** – механізм, що передбачає перехід прав власності на комунальні активи. Дає змогу швидко залучити чималі в масштабах міста кошти внаслідок використання його вичерпних ресурсів. У розвинутих країнах згаданий механізм застосовують досить обмежено, оскільки там існує розуміння обмеженості та вичерпності такого способу бюджетного фінансування. Натомість, в Україні після розпаду СРСР у комунальній власності перебуває значна кількість землі та нерухомості, що не використовуються містом. Продаж таких об'єктів комунальної власності становить основну доходну статтю бюджетів розвитку більшості українських міст, зокрема і найрозвинутіших та найзаможніших.
- **Оренда комунального майна** – механізм, що передбачає тимчасовий перехід права на користування об'єктами комунальної власності. Міський бюджет одержує від оренди комунального майна набагато менші надходження, ніж від його продажу, проте вони мають відновлювальний характер і не призводять до втрати права власності на відповідні активи. Як в міжнародній так і в українській практиці, найбільш розповсюдженою формою використання цього механізму є довго- та середньострокова оренда земельних ділянок.

### 1.5.2. Бюджетні механізми фінансування видатків

- **Міські цільові програми** – механізм планування та управлін-



ня місцевим розвитком, що в тій чи тій формі застосовується більшістю міст світу. Особливістю його застосування на пострадянському просторі є те, що міські цільові програми дають змогу не тільки планувати відповідні видатки муніципальних бюджетів, а й залучати додаткове фінансування у вигляді цільових дотацій з державного бюджету, у такий спосіб збільшуючи дохідну частину міського бюджету.

- **Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку та інвестиційні бюджетні проекти** – механізм фінансування МЕР, поширений здебільшого на пострадянському просторі (Україна, Білорусь, Російська Федерація тощо). Є одним з механізмів реалізації державної політики у сфері регіонального та місцевого розвитку, оскільки дозволяє скоординувати зусилля та сконцентрувати ресурси бюджетів різних рівнів (від державного до місцевих) для вирішення конкретних питань МЕР. В Україні угоди щодо соціально-економічного розвитку укладаються між Кабінетом міністрів України та обласними радами і передбачають заходи щодо вирішення проблем розвитку (в тому числі й економічного) окремих територій та населених пунктів області, а також відповідне фінансування з державного і обласного бюджетів. Інвестиційні бюджетні проекти можуть бути частиною регіональних угод або реалізовуватись окремо, в межах цільового призначення коштів державного бюджету.
- **Міжмуніципальне співробітництво** – механізм МЕР та його фінансування, який ґрунтується на співпраці між територіальними громадами, спрямований на забезпечення їх сталого розвитку завдяки об'єднанню ресурсів різних муніципалітетів. Цей механізм дедалі частіше застосовується в країнах Північної Америки та Європи, зокрема й в Україні, оскільки він дає змогу об'єднувати зусилля різних суб'єктів місцевого самоврядування для розв'язання проблем МЕР, що виходять за межі повноважень та спроможностей окремого муніципалітету. Міжмуніципальне співробітництво може бути реалізоване у різних формах: у вигляді угод про співпрацю між містами чи територіями, шляхом створення спільного координаційного органу або комунального підприємства. Воно може здійснюватись як на проектній основі, так і мати більш регулярний та довгостроковий характер.

### 1.5.3. Інвестиційні механізми забезпечення надходжень

- **Корпоратизація комунальних підприємств** – механізм залучення інвестицій для фінансування МЕР шляхом передачі корпоративних прав щодо унітарного комунального підприємства (або частини таких прав) приватним інвесторам та перетворення такого підприємства на корпоративне. Залежно від потреб, завдяки такому механізму місто може зберегти права власності на комунальне підприємство, але водночас позбутися відповідально-

сті за його боргові зобов'язання, залучити до підприємства інвестиційні кошти, але зберегти за собою контрольні чи блокувальні повноваження, або повністю приватизувати комунальне підприємство. Корпоратизація комунальних підприємств часто використовувалась у перехідних економіках, де існувала потреба перевести комунальні активи у приватну власність і залучити інвестиції в міську економіку. Попри те, що аналогічні проблеми вже досить давно існують в Україні, досі міська влада лише в поодиноких випадках вдавалась до корпоратизації комунальних підприємств.

- **Компенсація впливу** – механізм, що дає змогу синхронізувати темпи розвитку муніципальної інфраструктури з динамікою житлової та комерційної забудови, а також компенсувати негативний вплив зовнішніх чинників, наприклад, промислового забруднення довкілля, на МЕР. Використання цього механізму передбачає зобов'язання забудовників чи підприємців компенсувати негативний вплив нової забудови чи підприємства на рівень завантаженості міської інфраструктури чи стан довкілля. Така компенсація може здійснюватись у вигляді відрахувань до бюджету міста, як це передбачено українським законодавством, або у негрошовому вигляді, як це можливо в більшості розвинутих країн. Наприклад, під час будівництва нового житлового масиву місцева влада може зобов'язати забудовника спорудити також комерційний центр, школу чи лікарню. Механізм компенсації впливу активно використовують у практиці містобудування розвинутих країн, втім в Україні цьому часто заважають непрозорі процедури та висока корупційність у наданні земельних ділянок.

#### 1.5.4. Інвестиційні механізми фінансування видатків

- **Інституції місцевого економічного розвитку** – організації або структури, діяльність яких спрямована на стимулювання бізнесової активності в місті. Можуть діяти як структурні підрозділи органів місцевого самоврядування, комунальні або спільні підприємства, незалежні організації, або управлятись змішаним колегіальним органом з представників місцевої влади, бізнесу та громадянського суспільства. Діяльність таких інституцій може зводитися лише до інформаційної підтримки інвесторів (форма, притаманна Україні) або охоплювати широкий спектр делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління частиною комунальної власності та надходжень до міського бюджету (форма, властива країнам з вищим рівнем адміністративної та фінансової автономії муніципалітетів). Як окремий вид інституцій місцевого економічного розвитку можна розглядати організації, що інвестують у започаткування бізнесу – різноманітні венчурні фонди та бізнес-ангели. Втім, як свідчить міжнародна та українська практика, такі організації зазвичай діють як екстериторіальні, тому інституціями МЕР їх можна лише умовно.

- **Спеціальні території та інвестиційні стимули** — комплекс заходів місцевої економічної політики, спрямованих на створення сприятливих умов для бізнесу на спеціально визначених територіях або в місті загалом. Може включати в себе заходи що створюють додаткові стимули для залучення інвестицій, як-то звільнення від муніципальних податків або пільгове оподаткування підприємств, зосереджених у місті або на спеціальній території. Такий механізм, широко використовуваний у розвинутих країнах, не набув поширення в Україні через обмежені фінансові повноваження міст, що не дозволяють ефективно використовувати податкові стимули.
- **Публічно-приватне партнерство** — стале співробітництво між органами влади, зокрема й муніципального рівня, та підприємствами приватного сектору з метою генерування ресурсів для реалізації інфраструктурних проектів. Ознаками публічно-приватного партнерства є розподіл видатків, ризиків та майбутніх прибутків між публічним і приватним учасниками партнерства. Застосування цього механізму дає змогу органам влади забезпечувати потреби економічного розвитку за рахунок інвестиційних коштів, не втрачаючи впливу на об'єкти інфраструктури та контролю за ними. Цей вплив переважно реалізується шляхом збереження права власності на об'єкт. Публічно-приватне партнерство — один з найпоширеніших механізмів фінансування масштабних інфраструктурних проектів у розвинутих країнах. Подекуди, в незрівнянно меншому обсязі, такий механізм починає застосовуватись і в Україні. У світовій практиці виділяють шість основних способів впровадження проектів публічно-приватного партнерства:
  - **сервісні контракти** — договірні відносини між місцевою владою та приватними підприємствами, що передбачають делегування останнім функцій комунальних підприємств;
  - **контракти щодо управління** — форма сервісних контрактів, що передбачає передачу комунального підприємства у приватне управління для досягнення певних результатів господарської діяльності;
  - **оренда** — договірні відносини, що передбачають передачу комунальних активів в платне користування приватним підприємствам, які беруть на себе зобов'язання із забезпечення експлуатації, обслуговування та поточного ремонту об'єктів комунальної власності;
  - **будівництво, експлуатація, передавання власності** — форма публічно-приватного партнерства, яка забезпечує реалізацію масштабних інвестиційних проектів з будівництва або реконструкції. Передбачає здійснення приватним партнером будівництва або реконструкції об'єкту та його експлуатації протягом визначеного періоду, по завершенню якого об'єкт передається місцевій громаді;
  - **концесія** — договірні відносини, за яких місцева влада передає право на створення та/або експлуатацію комунальних

активів на платній та строковій основі приватному партнеру, який бере на себе всю відповідальність та ризики, пов'язані з виконанням умов концесії;

- **спільна корпоративна власність** – форма публічно-приватного партнерства, що передбачає створення підприємства на основі об'єднання комунальних та приватних активів, спільного управління ним і відповідного розподілу результатів та ризиків. В Україні застосування цієї форми можливе шляхом створення господарських товариств, частка у статутному капіталі яких належить територіальній громаді.

### 1.5.5. Кредитні механізми забезпечення надходжень

- **Облігаційні позики** – механізм здійснення муніципальних позик, що передбачає емісію облігацій органами місцевого самоврядування. Розрізняють три види муніципальних облігацій: бездохідні облігації, що забезпечуються комунальним майном чи доходами місцевого бюджету; дохідні облігації, що випускаються для фінансування об'єктів, з доходів яких відбуватиметься їх погашення; та облігації змішаного типу що не приносять доходу, але їх погашення забезпечують доходи створених об'єктів. Муніципальні облігаційні позики, як механізм залучення кредитних ресурсів, широко використовують у розвинутих країнах, натомість в Україні його застосовують переважно великі міста. Український досвід дає підстави виділити три моделі випуску муніципальних облігацій:
  - **модель самостійної емісії** – передбачає створення управління з обслуговування емісії, як, наприклад, у Львові, або місцевої комісії з цінних паперів, як у Києві;
  - **модель участі в емісії** – передбачає залучення до емісії генерального агента, реалізована у Харкові та Запоріжжі;
  - **модель делегованої емісії** – передбачає делегування інвестиційній компанії функцій з емісії облігацій, забезпечення їх обігу та контролю за ним, реалізована в Донецьку та Маріуполі.
- **Безоблігаційні позики** – система кредитних відносин, де одержувачем кредиту виступає орган місцевого самоврядування. За рахунок безоблігаційних позик в європейських країнах формується близько 10–15% місцевих бюджетів, тимчасом як в українських містах аналогічний показник у середньому не перевищує 5%. Залежно від статусу та форми власності кредитора можна виокремити такі види безоблігаційних комунальних позик:
  - **банківські кредити** – кредити надані банками будь-якої форми власності органам місцевого самоврядування або комунальним підприємствам;

- **міжмуніципальні кредити** – позики, надані одним муніципалітетом іншому. В Україні заборонені законодавством;
- **кредити міжнародних фінансових організацій** – кредити надані органам місцевого самоврядування міжнародними фінансовими організаціями на потреби МЕР, що зазвичай характеризуються цільовим призначенням коштів. Частка кредитів міжнародних фінансових організацій у фінансуванні МЕР в Україні могла би бути набагато вагомішою, втім зараз обмежується низькою фінансовою спроможністю більшості українських міст;
- **лізинг** – кредитування купівлі машин, обладнання, споруд виробничого призначення органами місцевого самоврядування або комунальними підприємствами, що передбачає відносини купівлі-продажу, основою яких фактично є кредитна операція;
- **місцеві гарантії** – надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення за рішенням органу місцевого самоврядування для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання. Відповідно до Бюджетного кодексу України, можуть надаватись лише підприємствам, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм з метою розвитку комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

### 1.5.6. Грантові механізми фінансування видатків

- **Міжнародна технічна допомога** – це ресурси, які, відповідно до міжнародних договорів, надаються донорами (урядами іноземних держав, уповноваженими ними організаціями, а також міжнародними організаціями) на безоплатних засадах для реалізації програм і проектів МЕР. Може надаватись у вигляді майна, робіт чи послуг, інтелектуальної власності, а також фінансових ресурсів. Міжнародна технічна допомога відіграє важливу роль у забезпеченні потреб економічного розвитку деяких українських міст, особливо малих, що не мають можливості залучити інші ресурси в обсязі, достатньому для вирішення місцевих економічних проблем. Окремими формами надання міжнародної технічної допомоги, важливими в контексті фінансування МЕР, є програми транскордонної співпраці, а також гранти, що супроводжують кредити міжнародних фінансових організацій та розвивають спроможність їх одержувачів до управління наданими ресурсами і забезпечення потреб, що були метою їх залучення.
- **Ендавмент** – цільовий фонд, призначений для використання у некомерційних цілях, зазвичай з метою фінансування організацій та

ініціатив у сфері освіти, охорони здоров'я або культури, що наповнюється за рахунок благодійних пожертв. Цей механізм фінансування потреб МЕР, насамперед щодо розвитку трудового потенціалу, широко використовується розвинутими країнами світу, проте досі не набув поширення в Україні.

- **Проекти корпоративної соціальної відповідальності** – добровільні ініціативи приватних підприємств щодо провадження некомерційної діяльності, спрямованої на соціально-економічний розвиток населених пунктів і територій їх бізнесової присутності. Здебільшого такі проекти спрямовані на реалізацію соціальних ініціатив, але так само можливим є фінансування окремих потреб МЕР, як-от створення паркової зони, спортивного центру чи освітнього закладу. Проекти корпоративної соціальної відповідальності, що є важливою складовою економічного розвитку багатьох європейських та північноамериканських міст, також поступово поширюються і в Україні, насамперед в індустріальних містах на сході країни.

Інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку за методами та джерелами узагальнено в таблиці 1.

**Таблиця 1. Інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку**

Методи Джерела	Дохідні	Видаткові
<i>Бюджетні</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• спеціальні податки та збори</li> <li>• продаж комунального майна</li> <li>• оренда комунального майна</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• міські цільові програми</li> <li>• регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку та бюджетні інвестиційні проекти</li> <li>• міжмуніципальне співробітництво</li> </ul>
<i>Інвестиційні</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• корпоратизація комунальних підприємств</li> <li>• компенсація впливу</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• інституції місцевого економічного розвитку</li> <li>• місцеві цільові фонди</li> <li>• спеціальні території та інвестиційні стимули</li> <li>• публічно-приватне партнерство</li> </ul>
<i>Кредитні</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• облігаційні позики</li> <li>• безоблігаційні позики</li> </ul>	
<i>Грантові</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• міжнародна технічна допомога</li> <li>• ендавмент</li> <li>• проекти корпоративної соціальної відповідальності</li> </ul>

## 2

## Огляд міжнародного досвіду у фінансуванні місцевого економічного розвитку

### 2.1. Основні тенденції у фінансуванні

У міжнародній практиці МЕР зазвичай розглядається як процес зміцнення конкурентної позиції території та активізації її економічного зростання, підвищення добробуту, створення робочих місць, залучення інвестицій та підвищення якості життя для всіх членів територіальної громади на основі стратегічного партнерства влади, бізнесу, сектору НУО та інших важливих складових громади.

Досвід ЄС, США та Канади дає підстави стверджувати, що **місцевий економічний розвиток** за своєю суттю є досить **децентралізованим явищем**. Більшість європейських та північноамериканських країн впроваджують програми у сфері МЕР на національному та регіональному рівнях, проте вони здебільшого спрямовані на підтримку місцевих ініціатив. Водночас, структура цих програм дозволяє спрямувати децентралізовані місцеві ініціативи у напрямках, що відповідають національним або регіональним пріоритетам. Прикладами таких програм є Програма підприємницьких регіонів Саскачевана (Канада)<sup>2</sup>, Ініціативи обґрунтованого розвитку Мериленду (США)<sup>3</sup>, програма «Соціальне місто» (Німеччина). Спільним для них є визначення рамок для реалізації місцевих ініціатив, що не обмежують спроможність до вирішення конкретних проблем окремих територій, але спрямовують їх на реалізацію спільних пріоритетів, як-то стимулювання підприємницької активності, сталий розвиток або соціальне партнерство.

Отже, **вибір механізмів МЕР**, так само як і джерел його фінансування, у міжнародній практиці є **відповідальністю місцевих громад**. Тому виокремити певні усталені моделі МЕР, застосовувані в тій чи тій країні, не можливо. Підходи деяких місцевих громад до виконання та фінансування власних пріоритетних завдань можуть бути принци-

2 Program of Saskatchewan's Enterprise Regions.

3 Smart Growth Initiatives of Maryland.

пово різними в межах однієї країни чи регіону. Наприклад, інституція місцевого економічного розвитку в містах штату Юта в США діє щонайменше у трьох різних формах: 1) як структурний підрозділ виконавчого органу міської ради; 2) як окрема інституція, підпорядкована міській владі; 3) як так звана публічна корпорація, що має змішаний склад правління.

Іншою тенденцією, що чітко виокремилась останнім часом у міжнародній практиці місцевого економічного розвитку, є **дотримання концепції сталого розвитку**. Вона передбачає усвідомлення та врахування взаємної залежності економічного, соціального та екологічного аспектів місцевого розвитку. Врівноваження таких аспектів становить необхідну умову для сталого МЕР. Наприклад, будівництво підприємства важкої промисловості зазвичай забезпечує чимале зростання надходжень до міського бюджету, але якщо муніципалітет не передбачить екологічних та соціальних наслідків і, відповідно, не подбає про створення належної природоохоронної та соціальної інфраструктури, то місто може стати менш сприятливим для життя та ведення бізнесу.

Для того, щоб місцева економічна політика була ефективною, місцевий **економічний розвиток має ґрунтуватись на місцевих ресурсах та враховувати місцеві умови**. Практика розвинутих країн засвідчує, що для МЕР не вироблено єдиних підходів і не вигадано універсальних рецептів. Кожний муніципалітет має унікальний, притаманний лише даній територіальній громаді, набір можливостей та проблем, тому мусить застосовувати індивідуальний підхід до вибору механізмів МЕР та джерел його фінансування. Втім, аналіз успішних практик МЕР у країнах ЄС, США та Канаді дає підстави сформулювати наступні принципи МЕР:

- 1. Базування на сучасних економічних реаліях**, а саме: глобальність економіки, взаємозалежність складових конкурентоздатності, необхідність співпраці з приватним сектором, винятковість інновацій, як єдиної сталої конкурентної переваги;
- 2. Інклюзивність** – врівноваження інтересів усіх зацікавлених сторін.
- 3. Когерентність** – спланованість, послідовність, орієнтованість на результат.
- 4. Проактивність** – праця на випередження, формування умов, а не розв'язання проблем.
- 5. Підзвітність**, прозорість та зрозумілість для громади.
- 6. Орієнтованість на довгострокову перспективу.**



## 2.2. Моделі реалізації повноважень у сфері місцевого економічного розвитку

Міжнародний досвід вказує, що **децентралізація повноважень у сфері МЕР відбувається у двох вимірах**: державний-місцевий та публічний-приватний. В обох випадках це пов'язано із потребою в оптимізації ресурсів, необхідних для забезпечення потреб місцевого розвитку, а також із більшою увагою до його сукупного впливу на якість життя громади.

Ідеологічною основою для погляду на економічний розвиток з точки зору потреб місцевих громад є фундаментальний для ЄС **принцип субсидіарності**, згідно з яким усі питання у сфері державної політики належить вирішувати на найнижчому можливому рівні, з делегуванням відповідних ресурсів і повноважень. Такий підхід забезпечує максимальну ефективність державної політики та оптимальне використання державних ресурсів. Таким чином територіальна громада та органи місцевого самоврядування в країнах ЄС, у США та Канаді відповідають за такий спектр питань місцевого економічного розвитку:

- безпека людей та майна;
- місцевий транспорт та шляхова мережа;
- планування забудови та будівництво;
- житлово-комунальні послуги;
- соціальні питання (в т. ч. охорона здоров'я, освіта, соціальний захист);
- культура, спорт та відпочинок;
- безпека довкілля.

Світова практика засвідчує, що муніципалітети застосовують механізми фінансування МЕР для задоволення потреб територіальних громад в усіх вказаних сферах. Так, частину надходжень від місцевих податків або емісії муніципальних облігацій міська влада може спрямувати на будівництво мосту, а частину – на розв'язання соціальних проблем.

**Перехід від публічної до приватної відповідальності** є іншим виміром децентралізації повноважень у сфері МЕР. В його основі лежить підтвержене багаторічним міжнародним досвідом переконання, що приватний власник чи управитель діє ефективніше за публічного. З огляду на це, чимало повноважень у сфері МЕР, які за принципом субсидіарності належать до компетенції місцевих органів влади, можуть бути повністю або частково делеговані ними приватним агентам. Особливості трьох основних моделей реалізації повноважень у сфері місцевого економічного розвитку відображено у таблиці 2.

Таблиця 2. Моделі реалізації повноважень у сфері місцевого економічного розвитку

Модель	Реалізація повноважень місцевими органами влади	Делегування повноважень приватним агентам	Публічно-приватне партнерство
<i>Джерела фінансування</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• бюджетні кошти</li> <li>• грантові кошти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• інвестиційні кошти</li> <li>• кредитні кошти</li> <li>• грантові кошти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• бюджетні кошти</li> <li>• інвестиційні кошти</li> <li>• кредитні кошти</li> <li>• грантові кошти</li> </ul>
<i>Сфера застосування</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• розвиток інфраструктури</li> <li>• стимулювання бізнесової активності</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• інформаційні та консультаційні послуги</li> <li>• підготовка та супровід інвестиційних проектів</li> <li>• адвокаційна діяльність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• розвиток інфраструктури</li> </ul>
<i>Особливості застосування</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• можливість безпосередньо ухвалювати політичні рішення у сфері місцевого розвитку</li> <li>• широкий спектр механізмів фінансування МЕР</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• високий рівень довіри через політичну незаангажованість</li> <li>• діяльність, яка не обмежується юрисдикцією муніципалітету</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• платформа для взаємоузгодження інтересів влади та бізнесу</li> <li>• можливість залучати кошти з широкого кола джерел</li> <li>• діяльність, яка не обмежується юрисдикцією муніципалітету</li> </ul>
<i>Приклади застосування</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• будівництво мосту</li> <li>• території пріоритетного розвитку</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• торговельні палати</li> <li>• агенції місцевого розвитку</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ремонт аеропорту</li> <li>• публічні корпорації місцевого розвитку</li> </ul>

Світовий досвід підтверджує, що застосування механізмів фінансування МЕР на будь-якому адміністративному рівні або за будь-якої моделі реалізації повноважень не відбувається ізольовано. **Узгодженість у діях різних суб'єктів МЕР** – важлива передумова їх результативності та фінансової ефективності. За жорсткої обмеженості публічних та приватних ресурсів, спричиненої глобальною економічною кризою, саме такий підхід набуває вирішального значення. Лише та за таких умов вдається уникнути дублювання зусиль різних агентів, забезпечити оптимальне використання їхніх ресурсів, і досягти ефекту синергії.

Досить часто питання МЕР виходять за межі юрисдикції муніципалітету або не можуть бути вирішені за допомогою ресурсів, якими він розпоряджається. З огляду на це дедалі більше поширюються такі механізми фінансування МЕР, які передбачають партнерські або мережеві форми співпраці між муніципалітетами та іншими територіями. Такі механізми

принципово відрізняються від централізованого підходу до планування та управління місцевим розвитком, бо населені пункти самостійно та добровільно формують партнерства чи мережі для об'єднання ресурсів і посилення власної конкурентоспроможності.

На підставі міжнародного досвіду можна стверджувати, що **особливого значення міжмуніципальна співпраця набуває в мегаполісах з містами-супутниками та природних (історичних) агломераціях кластерного типу.**

У такому разі жодного питання МЕР окремого муніципалітету не можуть бути вирішені без врахування впливу сусідніх населених пунктів та особливостей руху робочої сили, товарів та капіталів між ними. Наприклад, планування й управління економічним розвитком міста Дортмунда в Німеччині не можливе без врахування ситуації у Рурському регіоні загалом та співпраці з іншими його містами, такими як Бохум та Ессен, а міста Отвоцька в Польщі – відокремлено від розвитку Варшави.

Незалежно від вибору моделі реалізації повноважень у сфері місцевого розвитку досвід північноамериканських та європейських країн дозволяє визначити п'ять основних принципів ефективного використання механізмів МЕР:

1. визначення і посилення точок зростання в межах місцевої економіки;
2. мережеве об'єднання та інтегральні взаємозв'язки між суб'єктами місцевого економічного розвитку;
3. врівноваження потреб і можливостей МЕР;
4. забезпечення доступу до визначених точок зростання для всіх зацікавлених суб'єктів місцевого економічного розвитку;
5. розвиток міжтериторіальної співпраці.

## 2.3. Завдання та функції місцевого економічного розвитку

Оскільки питання МЕР та механізмів його фінансування кожен муніципалітет вирішує самостійно, виходячи з власних потреб та можливостей, стандартного переліку функцій у цій сфері не існує. Втім, з огляду на досвід країн ЄС, США та Канади можна визначити **чотири основні завдання МЕР** і узагальнений перелік функцій у межах кожного з них (див. таблицю 3).

Таблиця 3. Завдання та функції МЕР

Завдання МЕР	Функції МЕР
<i>Підтримка місцевого бізнесу та розвиток підприємництва</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• розвиток бізнес-кластерів</li> <li>• створення бізнес-інкубаторів, венчурних фондів</li> <li>• допомога у складанні бізнес-планів та проектів</li> <li>• консультування з питань аналізу ринків та економічних можливостей</li> <li>• консультування з визначення цільових ринків та розробки продуктів</li> <li>• консультування з питань оподаткування та регуляторного середовища</li> <li>• прогнозування бізнесових процесів, оцінювання видатків і надходжень</li> <li>• збір інформації про місцеві бізнесові проекти та економічні можливості</li> </ul>
<i>Залучення інвестицій у місцеву економіку</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• визначення секторальних можливостей для економічного розвитку (наприклад, видобувна промисловість, туризм, лісове господарство)представлення інтересів місцевого бізнесу перед потенційними інвесторами</li> <li>• розвиток партнерських стосунків у межах територіальної громади для реалізації інвестиційних проектів</li> <li>• стимулювання до створення нових робочих місць</li> <li>• дослідження та опитування щодо ринкової кон'юнктури</li> </ul>
<i>Розвиток місцевого трудового потенціалу</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• дослідження стану трудових ресурсів і тенденцій у тій сфері</li> <li>• підтримка ініціатив у царині освіти, навчання та професійного розвитку</li> <li>• підтримка ініціатив у ділянці залучення, відбору та втримання трудових ресурсів</li> <li>• забезпечення соціального діалогу</li> <li>• контроль за умовами та безпекою праці</li> </ul>
<i>Залучення коштів у місцеву економіку</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• аналіз можливостей залучення публічного та приватного фінансування для потреб місцевого економічного розвитку</li> <li>• запровадження механізмів участі у фінансуванні проектів місцевого економічного розвитку (компенсація відсотків за кредитами, публічно-приватне партнерство)</li> <li>• надання супровідних послуг (консультування, дослідження)</li> <li>• формування пропозицій щодо залучення фінансових ресурсів для проектів місцевого розвитку</li> </ul>

## 3

## Законодавче регулювання у сфері фінансування місцевого економічного розвитку в Україні

### 3.1. Характеристика структури чинного законодавства

У цьому розділі розглянуто численні закони, що регулюють різні аспекти місцевого економічного розвитку. Водночас об'єктом аналізу також стали низка підзаконних нормативно-правових актів, здебільшого відповідних документів Кабінету Міністрів України. З огляду на формат, дослідження охоплює лише найголовніші (з-поміж кількох сотень) акти центральних органів виконавчої влади, які врегульовують певні питання місцевого економічного розвитку. Для зручності до всіх законодавчих та підзаконних актів автори застосовують узагальнений термін «законодавство».

#### 3.1.1. Система законодавства

Законодавство за визначенням є системою нормативно-правових актів. Така системність передбачає наявність чіткої структури – вертикальної (ієрархічна структура) і горизонтальної (розподіл за предметом регулювання).

Головним правовим актом є Конституція України (Основний Закон), що має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні повністю їй відповідати<sup>4</sup>. Встановлюючи загальні засади функціонування держави, Конституція, зокрема, закріплює основи державної економічної та бюджетної політики, основи здійснення місцевого самоврядування, конституційні повноваження вищих органів влади. Відповідні конституційні норми визначають загальну спрямованість законодавчого

4 Див. ст. 8 Конституції України.

регулювання місцевого економічного розвитку.

Наступний за юридичною силою рівень нормативно-правових актів становлять **закони**, що їх ухвалює Верховна Рада України. На рівень законодавчого регулювання виносять особливо важливі суспільні відносини, перелік яких зафіксовано у Конституції України та в самих законах.

У масиві законів важливе місце посідають **кодифіковані акти законодавства (кодекси)**. Фактично кодекси є основними актами окремих галузей законодавства, норми яких, як правило, мають пріоритетне значення перед нормами інших законів галузі, хоч їх особливий статус не визначено в Основному Законі й не завжди зафіксовано в самих кодифікованих актах.

Щодо питань місцевого економічного розвитку у законодавчому регулюванні цієї сфери неабияке значення також мають кодекси, що є базовими документами для відповідних галузей законодавства, а саме:

1. Бюджетний кодекс України;
2. Цивільний кодекс України;
3. Господарський кодекс України;
4. Податковий кодекс України;
5. Земельний кодекс України.

Роль базових кодифікованих актів у системі законодавства відіграють також деякі інші закони (наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до загального правила, визначеного у ст. 19 Конституції України, **органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України.**

В контексті ієрархії підзаконних нормативно-правових актів наведене правило означає, що переважну юридичну силу має акт того органу державної влади, до компетенції якого належить урегулювання відповідних правовідносин.

У масиві підзаконних нормативно-правових актів пріоритетне значення мають акти глави держави у формі **указів та розпоряджень Президента України**. Своєю чергою, актами Президента України керується уряд, що реалізує свої повноваження, видаючи **постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України**. Нижче за ієрархією стоять акти центральних органів виконавчої влади, серед яких особливе місце посідають **накази міністерств**.

На практиці положення нормативно-правових актів вищого рівня нерідко розвиваються і конкретизуються у нормах актів нижчого за ієрархією рівня. Формальною підставою для цього найчастіше є

вказівка (доручення) відповідному органу влади, що міститься в акті вищого рівня. Втім, ієрархія нормативно-правових актів в Україні законодавчо не закріплена. За таких обставин виникають численні колізії у правозастосовній практиці.

В горизонтальному розрізі належить виокремити **комплексні (концептуальні) акти**, що врегульовують загальні питання, та **спеціальні акти**, присвячені конкретним аспектам місцевого економічного розвитку.

До нечисленних комплексних актів, де визначено загальні засади, принципи та напрямки економічного розвитку громад, належать, зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Закон України «Про державні цільові програми». Натомість у масиві законодавства кількісно та змістовно переважають акти з вузькою (спеціальною) сферою регулювання. Так, відповідно до сфери регулювання, логічно виокремлюються групи актів законодавства з таких питань:

1. інвестиційна діяльність;
2. розвиток підприємництва;
3. державно-приватне партнерство;
4. використання комунальної власності;
5. приватизація комунального майна;
6. співпраця з міжнародними фінансовими інституціями;
7. кредитні відносини та фондовий ринок;
8. науково-технічна та інноваційна діяльність;
9. житлово-комунальне господарство;
10. будівництво та інші сфери.

Треба наголосити, що наведений поділ – суто технічний та визначається лише основною (переважною) сферою регулювання. Досить часто законодавчий акт, крім основної сфери регулювання, регламентує також суміжні питання (наприклад, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», крім питань будівництва, врегульовує деякі питання у сфері земельних відносин, інвестиційної діяльності, житлово-комунального господарства). Варто також зауважити, що визначаючи сферу регулювання, законодавець не завжди дотримується усталеного поділу на галузі законодавства (фінансове, господарське, цивільне) і нерідко видає акти, що охоплюють сферу правових відносин на межі таких галузей.

### 3.1.2. Роль різних суб'єктів у творенні законодавства

Законодавство з питань місцевого економічного розвитку складається з актів різних органів державної влади України. Основними суб'єктами нормотворення виступають Верховна Рада України (єдиний орган законодавчої влади), Президент України (глава держави) та Кабінет Міністрів України (вищий орган виконавчої влади).

В системі актів, що регулюють місцевий економічний розвиток, центральне місце посідають закони, які ухвалює **Верховна Рада України**. Парламентові надано широкі законодавчі повноваження, а меж законодавчого регулювання фактично не окреслено. Конституція України 1996 року вперше встановила перелік питань, які підлягають урегулюванню законами України. Відповідно до ст. 92 Конституції, до кола вказаних питань, зокрема, належать такі:

1. засади використання природних ресурсів;
2. правовий режим власності;
3. правові засади і гарантії підприємництва;
4. правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
5. засади місцевого самоврядування.

Також тільки законом може визначатись бюджетна система та державний бюджет України; система оподаткування, податки та збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків.

Спираючись на вже згадану ст. 19 Конституції України, Верховна Рада України фактично має право ухвалювати закони з будь-яких питань, регулювання яких Основний Закон прямо не відносить до компетенції іншого органу. Законодавчі повноваження парламенту можуть безпосередньо впливати також з певних законів (наприклад, ст. 137 Земельного кодексу України передбачає, що законом встановлюється порядок проведення земельних торгів).

На сьогодні Верховна Рада України ухвалила **закони в більшості сфер правового регулювання, дотичних до місцевого економічного розвитку**. Деякі закони виявилися досить детальними та ефективними нормативно-правовими актами прямої дії (скажімо, Закон України «Про оренду державного та комунального майна» чітко і докладно визначає механізми та процедури, пов'язані з орендою). Однак досі збереглася нормотворча традиція, відповідно до якої на рівні законів встановлюють загальні норми (принципи, напрямки, обмеження, гарантії), а більшість процедурних і технічних питань урегулюють на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Через «живучість» такої традиції чималий сегмент правовідносин, пов'язаних з місцевим економічним розвитком, урегульовано на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Акти **Президента України** впливають на вказані правовідносини невеликою мірою: документи



глави держави, згідно з його повноваженнями, переважно регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання економічного розвитку територій.

Натомість чимале регуляторне навантаження несуть акти **Кабінету Міністрів України**, який Конституція та закони України наділяють широкими повноваженнями щодо вироблення та впровадження державної економічної політики. Низку актів українського уряду ухвалено для виконання норм законів (так, Постанову Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» видано для виконання норм Закону України «Про рекламу»). Водночас деякі акти уряду України не мають законодавчого підґрунтя (до таких належить, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»).

### 3.1.3. Типологія передбачених у законодавстві джерел та механізмів фінансування місцевого економічного розвитку

Чинні законодавчі акти передбачають досить широкий вибір різноманітних методів (джерел, механізмів) для залучення ресурсів на потреби місцевого економічного розвитку. Проте такі джерела та механізми цілісно не відображено і не класифіковано в жодному нормативно-правовому акті.

Тим часом, з правового погляду, щодо механізмів фінансування доцільно застосовувати декілька класифікацій. Насамперед варто зазначити, що згідно з чинним законодавством акти можна класифікувати за такими ознаками:

1. юридична природа правовідносин;
2. обов'язковість застосування.

З-поміж передбачених у чинному законодавстві механізмів фінансування місцевого економічного розвитку, зважаючи на **юридичну природу правовідносин**, логічно розрізняти такі: **адміністративні** (податкові надходження, стягнення, санкцій) та **договірні або ринкові** (концесія, приватизація, пожертва).

З огляду на **обов'язковість застосування** механізми фінансування місцевого економічного розвитку доречно поділяти на такі: **імперативні**, тобто обов'язкові для органів місцевого самоврядування відповідно до норм законодавства (податки та збори, орендна плата за землю), і **диспозитивні**, тобто застосовувані залежно від рішень та політичної волі місцевої влади (випуск облігацій місцевої позики, укладення договорів, надання пільг та преференцій інвесторам). Лише декотрі з-поміж закріплених у законодавстві механізмів мають імперативний характер. Отже, **більшість механізмів** щодо залучення фінан-

сових ресурсів для місцевого економічного розвитку є **диспозитивними**, їх застосування (або не застосування) залежить від економічної активності місцевої влади. За таких обставин органи місцевого самоврядування фактично стають повноцінними учасниками локального ринку, водночас беручи на себе більшу відповідальність за ухвалені або не ухвалені рішення.

За законодавством, джерела фінансування місцевого економічного розвитку належить класифікувати за такими ознаками:

1. суб'єкти застосування;
2. регулярність використання;
3. територіальне походження;
4. економічний зміст.

Зважаючи на **суб'єктів застосування**, розрізняють **джерела, призначені для використання саме органами місцевого самоврядування** (оренда комунального майна, приватизація, концесія, державно-приватне партнерство), і **джерела, передбачені в законодавстві для невизначеного кола суб'єктів** (іпотека, застава, фінансовий лізинг).

З огляду на **регулярність використання** джерела фінансування доцільно поділяти на такі групи: **регулярні** (податки, орендна плата, лізингові платежі), **нерегулярні** (міжнародна технічна допомога, кредити, пожертви) та **разові** (продаж землі, приватизація комунального майна). Треба зазначити, що **джерела фінансування** місцевого економічного розвитку найчастіше мають **багаторазовий характер**, до того ж чимала їх частина вирізняється регулярністю.

Залежно від **територіального походження** вказані джерела можна поділити на **внутрішні** (передбачають залучення ресурсів, наявних у місцевій громаді) і **зовнішні** (передбачають залучення ресурсів ззовні – наприклад, прямі зовнішні інвестиції). **Більшість джерел фінансування** місцевого економічного розвитку має **внутрішнє походження**. Деякі джерела (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Досить довго для місцевих громад з-поміж зовнішніх джерел практично були доступні хіба що трансферти та пряме фінансування з державного бюджету. Але тепер органи місцевого самоврядування дедалі частіше одержують **доступ до зовнішніх джерел**. Передусім йдеться про інвестиційну та інноваційну діяльність, впровадження державних цільових програм тощо.

Своєю чергою, **за економічним змістом** джерела фінансування місцевого економічного розвитку поділяють на такі, що передбачають **надання коштів, надання майна** чи **проведення діяльності на користь громади**, зокрема спільно з приватним партнером. На практиці найчастіше вдаються до тих джерел, з яких можна одержати певні кошти. Набагато рідше йдеться про надання майна чи спільну діяльність органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, серед них і приватних (державно-приватне партнерство, національні проекти, інвестиційні проекти, інноваційні науково-технічні програми).

Аналізуючи механізми фінансування місцевого економічного розвитку, передбачені в чинному законодавстві, варто зазначити, що в різні періоди держава надавала перевагу різним типам таких механізмів. Так, адміністративні механізми сформувалися як основні важелі ще в межах командно-адміністративної системи СРСР. Водночас вже досить довго діє **тенденція до запровадження ринкових механізмів, заснованих на договірних відносинах**. Вдаючись до адміністративних механізмів, органи місцевого самоврядування використовують свою перевагу — надані їм повноваження — для досягнення бажаного для громади ефекту. Натомість у разі застосування договірних механізмів усі сторони правочину мають однакову юридичну спроможність.

Отже, за чинним законодавством, органи місцевого самоврядування, застосовуючи певні механізми для залучення фінансових ресурсів на потреби місцевого економічного розвитку, **поєднують адміністративні та договірні підходи** (державно-приватне партнерство, орендні відносини, концесія, приватизація комунального майна). З одного боку, органи місцевого самоврядування реалізують свої владні повноваження через ухвалення рішень, проведення конкурсного відбору, встановлення адміністративних обмежень і т. ін.; з іншого — місцеві ради та їхні виконавчі органи виступають стороною договірних відносин, беруть на себе зобов'язання, поряд з суб'єктами господарювання чи інвесторами.

Сьогодні органи місцевого самоврядування за певних обставин мають право виступати учасниками економічних відносин нарівні з суб'єктами підприємництва. Обмеженість бюджетних ресурсів та недостатня ефективність адміністративних механізмів об'єктивно спонукають і, очевидно, надалі спонукатимуть органи місцевого самоврядування до того, щоб **ширше застосовувати договірні ринкові механізми**. Використання таких механізмів, попри проблеми законодавчого регулювання, насправді великою мірою залежить від політичної волі місцевої влади.

Треба також завважити, що спеціальна правоздатність органів місцевого самоврядування в деяких випадках є обмеженою з огляду на той-таки статус суб'єкта владних повноважень. Як відомо, ст. 19 Конституції України та низка законів визначають, що органи місцевого самоврядування мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вказані обмеження не поширюються на юридичних осіб, заснованих за рішенням місцевої ради (комунальні організації та комунальні підприємства) або за участю місцевої ради (господарські товариства). Такі юридичні особи зазвичай мають набагато більшу правоздатність, аніж органи влади, що виступили їх засновниками.

### 3.1.4. Загальні проблеми законодавчого регулювання у сфері фінансування місцевого економічного розвитку

Аналіз чинного законодавства України у сфері місцевого економічного розвитку дає підстави виділити проблемні тенденції, властиві правовій регламентації механізмів фінансування такого розвитку загалом.

**Передусім чинне законодавство не розкриває змісту та обсягу (складу) поняття «місцевий економічний розвиток» чи взагалі «економічний розвиток»,** натомість подає лише визначення програми соціально-економічного розвитку, яке не може окреслювати сутність власне економічного розвитку громади.

**Норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що так чи інакше стосуються до місцевого економічного розвитку** (йдеться щонайменше про 43 з 80 статей), хибують на розрізненість та невпорядкованість. Власне термін «економічний розвиток» (а частіше «соціально-економічний розвиток») фігурує в згаданому законі тільки в контексті повноважень та документів (програм), ухвалюваних або затверджуваних на локальному рівні.

**Місцевий економічний розвиток зазвичай не задекларований як мета видання нормативно-правових актів.** Мету нормативного втручання держави у багатьох випадках сформульовано загальними фразами (створення належних умов, забезпечення можливостей для розвитку). Такий розвиток також не належить до сфери регулювання більшості законодавчих актів, серед них і ті, які розглянуто в цьому дослідженні. **Виняток становить група законодавчих актів, де питання місцевого економічного розвитку визначено як основну чи одну з основних сфер регулювання.** До таких актів, зокрема, належать Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» та Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст».

У вказаних концептуальних законах можна розгледіти спроби визначити завдання загального розвитку територій, а також мету і завдання місцевого економічного розвитку. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг, створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України тощо. Однак згадані законодавчі норми навіть приблизно не окреслюють суті та характеру місцевого економічного розвитку.

**Загалом можна констатувати, що законодавство не містить**

**необхідної системи правових норм, відповідно до яких можуть повноцінно діяти механізми фінансування місцевого економічного розвитку** (йдеться про економічний зміст механізму залучення ресурсів та його юридичну форму, загальні умови та процедури застосування механізму, права та обов'язки органів місцевого самоврядування й інших суб'єктів конкретних правовідносин, гарантії прав та інтересів суб'єктів правовідносин, підстави та форми взаємної відповідальності). Як засвідчує практика, брак законодавчих норм навіть щодо одного з вказаних аспектів об'єктивно перешкоджає застосуванню конкретного механізму. Зазначені питання можуть бути врегульовані одним законодавчим актом (наприклад, законодавчі норми щодо збирання місцевих податків і зборів практично сконцентровано в Податковому кодексі України), однак такі випадки є винятком. При застосуванні певного механізму зазвичай доводиться спиратись на норми цілої низки законодавчих актів. Так, у разі оренди земельної ділянки порядок надання та використання земель комунальної власності в оренду визначають Земельний кодекс України та Закон України «Про оренду землі». Натомість Цивільний кодекс України та Господарський кодекс України містять загальні норми щодо виникнення, виконання, забезпечення, зміни та припинення дії договірних зобов'язань. Водночас Податковий кодекс України встановлює порядок адміністрування орендної плати за землю державної та комунальної власності, а Бюджетний кодекс України – порядок зарахування до бюджету та дальшого використання надходжень від орендної плати.

**Чинне законодавство не у всіх випадках належною мірою врегульовує питання, пов'язані з використанням конкретних джерел фінансування місцевого економічного розвитку.** Прогалини в законодавстві, неповне, неякісне або недієве визначення деяких механізмів часто призводять до того, що такі механізми взагалі не застосовуються на місцевому рівні. Наприклад, оскільки закон не встановлює процедури земельних торгів, органи місцевого самоврядування не вдаються до продажу земель не сільськогосподарського призначення на конкурентних засадах. Своєю чергою, брак чітких та дієвих гарантій щодо прав і законних інтересів інвесторів стримує інвестиційну та інноваційну діяльність, поширення державно-приватного партнерства тощо.

**Багатьом нормам у сфері місцевого економічного розвитку властивий декларативний характер.** Зокрема, йдеться про комплексні законодавчі акти, що визначають пріоритетні напрямки розвитку та принципи державної політики у сфері місцевого економічного розвитку. Застосовувати такі норми на практиці дуже складно, оскільки законодавство не окреслює відповідних механізмів застосування. Поряд з концептуальними законодавчими актами діють документи, що врегульовують вузькі сегменти правовідносин, які лише частково стосуються питань місцевого економічного розвитку (і з якими згадані концептуальні акти узгоджуються не повною мірою).

Так, ст. 18 Закону України «Про інвестиційну діяльність» гарантує стабільність умов провадження інвестиційної діяльності, дотримання прав і

законних інтересів її суб'єктів. Однак згадана норма має суто декларативний характер, бо її не підкріплюють регулювання щодо процедури зміни та розірвання договорів про оренду (зокрема, в Законі України «Про оренду державного та комунального майна» та Законі України «Про оренду землі»).

**Законодавство надмірно регулює деякі процедури** щодо застосування тих або інших механізмів фінансування місцевого економічного розвитку чи **встановлює обмеження** щодо використання певних механізмів.

Невиправдані бюрократичні обмеження, встановлені в підзаконних актах, стоять на заваді широкому застосуванню певних законодавчо закріплених джерел. Наприклад, повноцінному здійсненню місцевих запозичень, що їх передбачають ст. 16 та ст. 74 Бюджетного кодексу України, об'єктивно перешкоджає необґрунтовано ускладнена процедура погодження таких запозичень з Міністерством фінансів України, визначена Постановою Кабінету Міністрів від 16.02.2011 № 110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень».

Попри те що в законодавчих актах щодо місцевого економічного розвитку можна простежити певну ієрархію, впорядкувати їх у струнку систему досить проблематично. **Акти, що врегульовують питання місцевого економічного розвитку, належать до різних галузей права** (цивільного, адміністративного, земельного, податкового), а отже, передбачають різні сфери та методи регулювання. До того ж норми концептуальних законів (щодо розвитку регіонів та громад) діють окремо від норм спеціальних вузькогалузевих законів (щодо приватизації, оренди, кредитних відносин), які зазвичай підлягають застосуванню на практиці. За таких обставин формується несприйняття загальних законів-декларацій і неготовність (небажання) їх виконувати.

Подекуди сфери законодавчого регулювання не мають точок дотику або не узгоджуються одна з одною, тож певні норми втрачають реальний зміст. Наприклад, у ст. 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» зазначено, що діяльність у вказаній сфері належить провадити на засадах «концентрації на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку». Однак Бюджетний кодекс України та інші акти бюджетного законодавства не містять реальних механізмів застосування згаданої норми.

Брак системного підходу до нормотворення, а також недостатня синхронізація законодавства спричиняють численні колізії. Як наслідок, наприклад, норма Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо використання місцевого бюджету розвитку не повною мірою узгоджуються з нормами Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України.

Варто зазначити, що **в національній правовій системі загалом проблема систематизації є однією з найгостріших**. Досі не ухвалено закону, що встановлює ієрархію нормативно-правових актів

та їхніх норм, а також порядок розв'язання колізій. Водночас у правозастосовній та судовій практиці діють певні формально не зафіксовані постулати. Наприклад, норми спеціального закону мають пріоритетне значення щодо норм загального закону (норми Закону України «Про іпотеку» – щодо норм Цивільного кодексу України чи Закону України «Про заставу»). Виходячи з таких позицій, пріоритетним визнають законодавчий акт, до сфери регулювання якого належить певне питання (скажімо, норми Цивільного кодексу України як основного акта цивільного законодавства мають пріоритетне значення щодо тих норм Податкового кодексу України, які врегульовують питання договірних правовідносин). Напівлегальний статус таких постулатів і їх вибіркоче та неоднозначне тлумачення і застосування обертається суперечливою юридичною практикою.

Втім, якщо йдеться про **систематизацію законодавства**, то тут заслуговує на схвальне ставлення досить поширена сьогодні практику **внесення змін до чинних законодавчих актів у разі ухвалення нових законів** (наприклад, разом з ухваленням Закону України «Про державно-приватне партнерство» внесено зміни до Закону України «Про концесії», Закону України «Про оренду землі», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та до Земельного кодексу України).

## 3.2. Огляд законодавчого регулювання основних джерел та механізмів фінансування місцевого економічного розвитку

Розглядаючи питання про законодавче регулювання місцевого економічного розвитку, важливо визначити якомога повніший перелік джерел, з яких можна фінансувати певні заходи та проекти щодо місцевого економічного розвитку, а також виділити механізми залучення чи використання таких джерел.

У таблиці 4 запропоновано класифікацію джерел та механізмів фінансування місцевого економічного розвитку. **Механізм фінансування** автори розуміють як спосіб залучення коштів для місцевого економічного розвитку, який (спосіб) поєднує юридичну форму та реальний економічний зміст конкретного джерела. У класифікації виділено **бюджетні, кредитні та інвестиційні** джерела фінансування місцевого економічного розвитку. Окремо вказано джерела, які з юридичного та економічного погляду не належать до згаданих трьох груп.

Варто зауважити, що самого питання щодо джерел та механізмів місцевого економічного розвитку цілісно (комплексно) чи принаймні концептуально (декларативно) не врегульовано в жодному акті чинного законодавства. Також на центральному рівні не запропоновано ніякої класифікації таких джерел та механізмів. Найбільше наближеною до систематичного групування (типології) є Класифікація доходів бюджету, затверджена наказом Міністерства фінансів України<sup>5</sup> (частково використана в описі бюджетних джерел).

**Таблиця 4. Класифікація джерел та механізмів фінансування місцевого економічного розвитку**

Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
<b>БЮДЖЕТНІ ДЖЕРЕЛА<sup>6</sup></b>			
<b>Податкові надходження</b>	1. загальнодержавні збори	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% збору за першу реєстрацію транспортно-го засобу<sup>7</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• перелік податкових надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів у законодавстві є не виправдано обмеженим (зокрема щодо місцевих податків та зборів)</li> <li>• відсутній апробований механізм адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, зокрема не створено місцевих реєстрів об'єктів оподаткування (житлової нерухомості) та пільг зі сплати податку, не врегульовано процедур, за якими податкові органи одержують інформацію про об'єкти оподаткування</li> <li>• не зареєстровано право власності на значну частину нерухомого майна (зокрема збудованого самочинно)</li> </ul>
	2. місцеві податки	<ul style="list-style-type: none"> <li>• єдиний податок, що його сплачують суб'єкти малого підприємництва</li> <li>• податок на нерухоме майно, відмінне від земельною ї ділянки<sup>8</sup></li> </ul>	
	3. місцеві збори	<ul style="list-style-type: none"> <li>• збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності<sup>9</sup></li> </ul>	
<b>Доходи від власності та господарської діяльності</b>	1. кошти від використання об'єктів комунальної власності	<ul style="list-style-type: none"> <li>• плата за оренду комунального майна (а також штрафні санкції й інфляційні відшкодування)</li> <li>• плата за тимчасове користування місцями реклами, що належать до комунальної власності</li> <li>• плата за сервітути, встановлені щодо комунальних земель</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• перелік підстав для оголошення конкурсів на право оренди комунального майна в законодавстві необґрунтовано звужено, через що встановлення ринкового розміру орендної плати є проблематичним</li> <li>• не вироблено методики, за якою визначають плату за сервітутне землекористування</li> <li>• не впроваджено єдиної методики, за якою визначають і встановлюють орендну плату за об'єкти комунальної власності</li> </ul>

5 Див. Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 «Про бюджетну класифікацію».

6 Як бюджетні джерела фінансування МЕР дослідження охоплює податкові, неподаткові та інші надходження до спеціального фонду (зокрема й бюджету розвитку) місцевих бюджетів.

7 У разі реєстрації транспортних засобів на території Сімферополя та обласних центрів до міського бюджету зараховується 70% збору.

8 Податок запроваджено з 1 січня 2012 року.

9 Йдеться про торговельну діяльність, пов'язану з нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, у заправних пунктах.



Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
	2. кошти від приватизації комунального майна	<ul style="list-style-type: none"> <li>кошти від приватизації комунального майна</li> <li>кошти від продажу земельних ділянок не сільськогосподарського призначення або прав на такі ділянки</li> <li>90% коштів від продажу земельних ділянок не сільськогосподарського призначення, що належать до державної власності, або прав на такі ділянки<sup>10</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>законодавчо не встановлено процедуру проведення земельних торгів (аукціонів)</li> <li>законодавством не передбачено можливості проведення земельних торгів у формі комерційних або некомерційних конкурсів</li> <li>механізм продажу земельних ділянок з розміщеними на них об'єктами нерухомого майна не врегульований законодавчо</li> <li>законодавчо обмежено мінімальну величину ціни земельної ділянки рівнем і нормативної грошової оцінки, що часто перевищує ринкову вартість ділянок и та унеможливорює продаж</li> <li>не завершено процес розмежування земель державної і комунальної власності</li> </ul>
	3. доходи від корпоративних прав	<ul style="list-style-type: none"> <li>дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>у статутному капіталі господарських товариств внески територіальних громад становлять мінімальні (незначні) частки, через що орштфани місцевого самоврядування не можуть здійснювати ефективний контроль над корпоративними правами та управління ними</li> </ul>
<b>Боргові зобов'язання перед бюджетом</b>	1. повернення кредитів, наданих з бюджету	<ul style="list-style-type: none"> <li>повернення кредитів, наданих молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла, а також пеня й відсотки за ними</li> <li>повернення кредитів, виділених з бюджету до 1 січня 2011 року, та відсотки за ними</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>у законодавстві встановлено надмірне число пільг зі сплати відсотків та часткового погашення кредиту які не компенсуються державою, що істотно зменшує обсяг кредитних ресурсів, які повертаються до бюджету</li> </ul>
	2. місцеві гарантії	<ul style="list-style-type: none"> <li>плата за надання місцевих гарантій</li> <li>стягнення простроченої заборгованості суб'єкта господарювання за кредитом (позикою), наданим під місцеву гарантію</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>законодавством не визначені процедури надання місцевих гарантій, та механізм захисту майнових інтересів громади у випадку порушення зобов'язання, забезпеченого місцевою гарантією</li> <li>суб'єкти господарювання не спроможні надати банківські гарантії або інші адекватні способи забезпечення виконання своїх кредитних зобов'язань</li> </ul>

10 Кошти від продажу земельних ділянок (або прав на них), що належать до державної власності (крім земельних ділянок не сільськогосподарського призначення, які належать до державної власності і на яких розмістилися об'єкти, що підлягають приватизації), поки не будуть розмежовані землі державної і комунальної власності, зараховують до міського бюджету розвитку.

Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
<b>Цільові фонди місцевого бюджету</b>	1. надходження до цільових фондів	<ul style="list-style-type: none"> <li>внески до цільових фондів, які створила міська рада</li> <li>внески замовників будівництва у розвиток інфраструктури міста</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>законодавством передбачена пайова участь у розвитку інфраструктури виключно у грошовій формі (внески у формі житлової площі та інших негрошових формах не допускаються)</li> <li>правовий режим цільових фондів, утворених місцевими радами, недостатньо врегульований чинним законодавством</li> </ul>
<b>Трансферти</b>	1. трансферти з Державного бюджету України	<ul style="list-style-type: none"> <li>субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів)</li> <li>субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності<sup>11</sup></li> <li>інші субвенції, передбачені в законі про Державний бюджет України</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>бюджетним законодавством не встановлені критерії та підстави для виділення субвенцій міським бюджетам з державного та обласних бюджетів;</li> <li>розподіл субвенцій, що спрямовуються з державного та місцевих бюджетів, нерідко є результатом непрозорих політичних рішень</li> </ul>
	2. трансферти з бюджету АР Крим та інших місцевих бюджетів	<ul style="list-style-type: none"> <li>субвенції на здійснення видатків місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів</li> <li>субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), включаючи будівництво чи реконструкцію об'єктів спільного користування</li> </ul>	
	3. трансферти від урядів закордонних країн та міжнародних організацій	<ul style="list-style-type: none"> <li>трансферти та інші кошти, що надходять від урядів закордонних країн та міжнародних організацій</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>бюджетним законодавством не визначено процедури отримання та використання фінансування урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, зокрема у вигляді трансфертів</li> <li>серед обов'язкових умов надання коштів від урядів закордонних країн та міжнародних організацій визначено здійснення заходів, на які органи місцевого самоврядування здебільшого не мають впливу (гармонізація бюджетного законодавства зі стандартами Європейського Союзу, прозорість управління та публічний контроль, наявність секторальних програм)</li> </ul>

11 Таку норму запроваджено з 1 січня 2012 року.

Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
<b>Пряме фінансування з Державного бюджету України</b>	1. угоди щодо регіонального розвитку	<ul style="list-style-type: none"> <li>фінансування з державного бюджету спільних заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації державної стратегії регіонального розвитку, а також спільних заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>стороною угоди на регіональному рівні виступає обласна рада, що обмежує вплив міських рад на відображення в угоді потреб розвитку територіальних громад міст</li> <li>законодавство обмежує фінансування державних цільових програм можуть коштами Державного бюджету України та джерелами, прямо передбачені чинним законодавством</li> </ul>
	2. державні цільові програми	<ul style="list-style-type: none"> <li>фінансування державних цільових програм з Державного бюджету України</li> </ul>	
<b>Відшкодування та санкції</b>	1. кошти, що надходять до бюджету як відшкодування та санкції	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну через порушення законодавства про охорону довкілля внаслідок господарської та іншої діяльності</li> <li>відрахування 10% вартості питної води, що їх здійснюють ті суб'єкти підприємницької діяльності, які реалізують питну воду через системи централізованого водопостачання, не дотримуючись відповідних стандартів</li> <li>75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва<sup>12</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>не запроваджено методика, за якою визначають шкоди, заподіяної порушеннями законодавства про охорону довкілля внаслідок господарської та іншої діяльності</li> <li>у багатьох випадках застосувати норми щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва неможливо через цільове призначення міських земель</li> </ul>
<b>Надходження бюджетних установ</b>	1. кошти, що їх одержують бюджетні установи як власні надходження	<ul style="list-style-type: none"> <li>власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок міського бюджету</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>питання платних послуг, що їх можуть надавати бюджетні установи, чітко не врегульовано законодавством</li> </ul>

12 До бюджетів міст районного значення зараховують 60% коштів, що надходять як відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
<b>ІНВЕСТИЦІЙНІ ДЖЕРЕЛА</b>			
<b>Інвестиційна та інноваційна діяльність</b>	1. прями інвестиції українських суб'єктів господарювання	<ul style="list-style-type: none"> <li>участь інвесторів у створюваних підприємствах або придбання корпоративних прав діючих підприємств</li> <li>створення підприємств та промислових об'єктів, що належать інвесторам</li> <li>реалізація спільних інвестиційних проектів</li> <li>невід'ємні поліпшення комунального майна, що залишаються у власності орендодавця</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>державні гарантії інвестиційної діяльності та захисту інвестицій (в т. ч. законодавчі), як правило, є декларативними</li> <li>невиправдано ускладнено процедуру державної експертизи інвестиційних програм і проектів</li> <li>встановлено обов'язковість державної експертизи для значної частини інвестиційних проектів і програм</li> <li>запроваджено недосконалі механізми захисту корпоративних прав, прав інтелектуальної власності та інших майнових прав інвесторів</li> </ul>
	2. прями іноземні інвестиції	<ul style="list-style-type: none"> <li>участь іноземних інвесторів у створюваних підприємствах або придбання корпоративних прав діючих підприємств</li> <li>створення підприємств, що повністю належать іноземним інвесторам, і створення відокремлених підрозділів іноземних юридичних осіб</li> <li>продаж іноземним інвесторам нерухомого чи рухомого майна (будинків, приміщень, обладнання, транспортних засобів)</li> <li>придбання прав на користування землею та використання природних ресурсів</li> <li>придбання інших майнових прав</li> </ul>	
	3. інноваційна діяльність українських та іноземних інвесторів	<ul style="list-style-type: none"> <li>реалізація довгострокових науково-технічних програм</li> <li>створення і впровадження нових ресурсозберігаючих технологій</li> <li>створення інноваційних продуктів</li> </ul>	

Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
<b>Державно-приватне партнерство</b>	1. концесія	<ul style="list-style-type: none"> <li>концесійні платежі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>законодавством не встановлено цільового призначення концесійних платежів, (через що вони зараховуються до загального фонду бюджету)<sup>13</sup></li> <li>необґрунтовано звужено перелік сфер державно-приватного партнерства та відповідних договорів, що їх дозволено укласти в межах такого партнерства</li> <li>законодавством запроваджено економічно не виправдані обмеження щодо певних умов укладення державно-приватного партнерства (наприклад, умов використання земельних ділянок)</li> </ul>
	2. спільна діяльність	<ul style="list-style-type: none"> <li>кошти, отримані внаслідок спільної діяльності з приватним партнером</li> </ul>	
	3. інші договори щодо державно-приватного партнерства	<ul style="list-style-type: none"> <li>виконання програм місцевого розвитку</li> <li>інвестиції</li> <li>передача ризиків приватним партнерам</li> </ul>	
<b>Національні проекти</b>	1. спільна діяльність з впровадження національних проектів	<ul style="list-style-type: none"> <li>залучення інвестиційних ресурсів для виконання національних проектів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>правовий режим національних проектів законодавчо нерегульований</li> <li>не вироблено загальнодержавної стратегії щодо впровадження національних проектів з залученням інвестиційних та інших не бюджетних коштів</li> </ul>
<b>Фінансовий лізинг</b>	1. кошти від надання комунального майна у фінансовий лізинг	<ul style="list-style-type: none"> <li>лізингові платежі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>у законодавстві вміщено суперечливе регулювання щодо надання комунального майна у фінансовий лізинг</li> </ul>
<b>КРЕДИТНІ ДЖЕРЕЛА</b>			
<b>Місцеві запозичення</b>	1. позики (кредити) фінансових установ	<ul style="list-style-type: none"> <li>кошти, одержані за договорами про позику (кредитними договорами)</li> <li>застава (іпотека, застава рухомого майна)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>запроваджено практику, за якої банки та фінансові установи, встановлюючи відсотки та штрафи (пеню) за кредитними договорами, як правило прирівнюють органи місцевого самоврядування до суб'єктів підприємницької діяльності</li> <li>необґрунтовано ускладнено процедуру продажу чи надання в оренду комунального майна, переданого в заставу</li> <li>невиправдано ускладнено процедуру погодження здійснення місцевих запозичень з Міністерством фінансів України</li> </ul>
	2. місцеві позики	<ul style="list-style-type: none"> <li>облігації місцевої позики</li> </ul>	

13 Відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу України, до спеціального фонду місцевих бюджетів зараховують концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, цільове призначення яких визначено в законі (платежі, щодо яких не визначено такого призначення, спрямовують до загального фонду місцевих бюджетів).

Джерела фінансування	Механізми фінансування		Основні проблеми застосування
	Форми фінансування	Суть механізмів	
<b>Зовнішні (міжнародні) запозичення</b>	1. кредити міжнародних фінансових установ	<ul style="list-style-type: none"> <li>кредитні кошти Світового банку</li> <li>кредитні кошти Європейського банку реконструкції та розвитку</li> <li>кредитні кошти інших міжнародних фінансових установ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>надмірно врегульовано процес підготовки та погодження з центральними органами виконавчої влади пропозицій щодо отримання фінансових надходжень від міжнародних фінансових організацій</li> <li>регулюваннями Національного банку України та Міністерства фінансів України створено адміністративні та бюрократичні перешкоди для одержання органами місцевого самоврядування та суб'єктами державно-приватного партнерства кредитів міжнародних фінансових установ у гривнях</li> </ul>
<b>ІНШІ ДЖЕРЕЛА</b>			
<b>Безоплатні надходження коштів та майна</b>	1. передача об'єктів державної власності у комунальну власність	<ul style="list-style-type: none"> <li>безоплатна передача об'єктів права державної власності у комунальну власність</li> <li>передача об'єктів права державної власності у комунальну власність на засадах обміну<sup>14</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>встановлено багатоетапну та невиправдану складну процедуру передання об'єктів державного майна до комунальної власності (зокрема через вимогу погоджувати таке передання з центральними органами виконавчої влади)</li> <li>не вироблено економічно обґрунтовану методику оцінки державного та комунального майна, що передається шляхом обміну</li> </ul>
	2. благодійна допомога	<ul style="list-style-type: none"> <li>кошти та майно, передані благодійними організаціями</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>запроваджено законодавчі обмеження щодо участі органів місцевого самоврядування в діяльності благодійних організацій</li> </ul>
	3. дарунки, пожертви юридичних осіб та громадян	<ul style="list-style-type: none"> <li>кошти та майно, передані за договорами про дарування</li> <li>кошти та майно, передані як пожертва</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>не створено податкових та адміністративних стимулів для тих осіб, які надають дарунки та пожертви на благо територіальної громади</li> </ul>
<b>Міжнародна технічна допомога</b>	1. кошти та інші надходження в рамках міжнародної технічної допомоги	<ul style="list-style-type: none"> <li>грантові кошти</li> <li>кошти проектів (програм) міжнародної технічної допомоги</li> <li>майно, роботи, послуги, надані як міжнародна технічна допомога</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>питань щодо надання міжнародної технічної допомоги не врегульовано на законодавчому рівні</li> </ul>

14 Відповідно до ст. 2 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», об'єктами передачі можуть бути цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій та їхніх структурних підрозділів; нерухоме майно; інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури.

### 3.2.1. Бюджетні джерела

Відповідно до Бюджетного кодексу України, **доходи місцевих бюджетів надходять до загального і спеціального фондів**. До спеціального фонду місцевих бюджетів зараховують доходи (серед них і власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування<sup>15</sup>. Органи місцевого самоврядування зазвичай використовують такі доходи для реалізації власних повноважень і вони не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Отже, **бюджетними джерелами фінансування місцевого економічного розвитку доречно вважати насамперед ті доходи, що їх зараховують до спеціального фонду місцевого бюджету**. Базовий перелік доходів спеціального фонду міського бюджету наведено у ст. 69 БК України. Однак закон про Державний бюджет України може встановлювати додаткові джерела формування спеціального фонду.

Частиною спеціального фонду є **бюджет розвитку**. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає бюджет розвитку як «доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази». Кошти бюджету розвитку повинні спрямовуватися на впровадження програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширенням відтворення<sup>16</sup>.

Склад доходів і видатків бюджету розвитку визначає ст. 71 Бюджетного кодексу України. **Місцева рада має повноваження ухвалювати рішення про спрямування коштів до бюджету розвитку з інших частин бюджету**, тому бюджет розвитку є зручним механізмом фінансування місцевого економічного розвитку. Склад доходів і витрат бюджету розвитку, передбачений у Бюджетному кодексі України, відображено в таблиці 5.

15 Див. ст. 13 Бюджетного кодексу України.

16 Див. ст. 1 та ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таблиця 5. Склад доходів і витрат бюджету розвитку

Доходи бюджету розвитку	Капітальні видатки бюджету розвитку	Інші видатки бюджету розвитку
<ul style="list-style-type: none"> <li>• податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки</li> <li>• єдиний податок</li> <li>• дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутному капіталі яких є комунальна власність</li> <li>• плата за надання місцевих гарантій</li> <li>• кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту</li> <li>• кошти від відчуження комунального майна</li> <li>• кошти від продажу земельних ділянок не сільськогосподарського призначення або прав на них</li> <li>• 90 % коштів від продажу земельних ділянок не сільськогосподарського призначення, що належать до державної власності, або прав на них до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок не сільськогосподарського призначення, що належать до державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації)</li> <li>• капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів</li> <li>• кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними<sup>17</sup></li> <li>• місцеві запозичення</li> <li>• кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням місцевої ради</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• виконання інвестиційних програм (проектів)</li> <li>• будівництво, капітальний ремонт і реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства</li> <li>• будівництво газопроводів, газифікація населених пунктів</li> <li>• будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства</li> <li>• збереження і розвиток історико-культурних місць та заповідників</li> <li>• будівництво та розвиток мережі метрополітенів</li> <li>• придбання вагонів для комунального електротранспорту</li> <li>• розвиток дорожнього господарства</li> <li>• придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги</li> <li>• комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів</li> <li>• інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• погашення місцевого боргу</li> <li>• внески органів влади та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання</li> <li>• експертна грошова оцінка земельної ділянки, яка підлягає продажу, за рахунок авансу, що його вніс покупець земельної ділянки</li> <li>• підготовка земельних ділянок не сільськогосподарського призначення або прав на них, що належать до державної (до проведення розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності, до продажу на земельних торгах та проведення таких торгів</li> <li>• платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань територіальної громади</li> </ul>

Органічною складовою бюджетних джерел є **надходження від податків і зборів**. Порядок стягнення податків і зарахування їх до місцевого бюджету встановлює Податковий кодекс України. Принагідно варто вказати на вкрай **обмежене коло податків і зборів, спрямовуваних до спеціального фонду місцевого бюджету** (лише 4 з 13 видів загальнодержавних та місцевих податків і зборів, що надходять до міського бюджету), а також про незначну питому вагу таких податкових надходжень у дохідній частині місцевого бюджету. Варто додати, що Податковий кодекс України запровадив декілька

<sup>17</sup> Виняток становлять кредити, надані з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам, і кредити, надані з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла.



принципово нових податків і зборів (наприклад, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), і для налагодження механізму їх адміністрування знадобиться певний час. За таких умов місцева фіскальна політика щодо визначення ставок деяких податків не може істотно впливати на фінансування місцевого економічного розвитку.

Місцевий бюджет традиційно наповнюють також **надходження, пов'язані з використанням комунальної власності та господарською діяльністю органів місцевого самоврядування**. Нормативно-правову базу для такої діяльності створює низка законодавчих актів (Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Закон України «Про Державну програму приватизації», Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)»). Спираючись на вказані джерела, органи місцевого самоврядування поєднують адміністративні та ринкові (договірні) важелі.

Деякі з таких механізмів використовує абсолютна більшість територіальних громад України (оренда та приватизація комунального майна, продаж земель державної та комунальної власності), долаючи чимало перешкод, пов'язаних з застосуванням механізмів визначення ефективного власника (користувача) на конкурентних засадах. Зокрема, Земельний кодекс України передбачає продаж державних та комунальних земельних ділянок переважно через земельні торги (аукціони). Порядок проведення земельних торгів належить визначити в окремому законі<sup>18</sup>, якого, проте, досі не ухвалено. Тож будь-які рішення місцевої ради щодо встановлення процедури аукціону будуть незаконними (свого часу Конституційний Суд України визнав неконституційною постанову Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 № 394 «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів»<sup>19</sup>). Також Земельний кодекс України земельних торгів у формі конкурсів, де однією з умов було б зобов'язання покупця долучитися до місцевого економічного розвитку.

Міська влада поки що неефективно використовує таке джерело, як **одержання доходів від корпоративних прав територіальної громади у статутному капіталі господарських товариств** (відповідні відносини врегульовано у Цивільному кодексі України, Законі України «Про господарські товариства», Законі України «Про акціонерні товариства», Законі України «Про цінні папери та фондовий ринок»). На думку авторів дослідження, такий стан речей визначають не лише наявні господарські умови (через обмеженість ресурсів територіальної громади міська рада не має у статутному капіталі господарських товариств такої частки, яка давала б змогу їх контролювати), а й проблеми менеджменту (управління корпоративними правами, зокрема в акціонерних товариствах, потребує від представників органів місцевого самоврядування належної професійної підготовки та навичок).

Перспективною формою залучення коштів на потреби місцевого

18 Див. ст. 134 та ст. 137 Земельного кодексу України.

19 Див. ст. 134 та ст. 137 Земельного кодексу України.

економічного розвитку є **місцеві гарантії**. Згідно з Бюджетним кодексом України, міська рада, ухваливши відповідне рішення, може надати такі гарантії, щоб забезпечити повне або часткове виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України. Йдеться лише про тих господарських суб'єктів, які належать до комунального сектору економіки, містяться на відповідній території і виконують на тій території інвестиційні програми (проекти), що мають на меті розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій<sup>20</sup>. Втім, концептуальні норми Бюджетного кодексу України вимагають від Кабінету Міністрів України (Міністерства фінансів України) видати низку підзаконних нормативних актів, які встановлювали б процедуру надання місцевих гарантій та механізм захисту майнових інтересів територіальної громади в тому разі, якщо суб'єкт господарювання порушив боргові зобов'язання. За браком таких актів міські ради змушені утримуватися від надання місцевих гарантій.

З-поміж джерел залучення коштів для потреб розвитку територіальної громади варто згадати також про **цільові фонди місцевого бюджету**. Такі цільові фонди, утворені за рішенням місцевої ради, становлять частину спеціального фонду місцевого бюджету<sup>21</sup>. Треба наголосити, що Бюджетний кодекс України забороняє органам місцевого самоврядування та бюджетним установам і організаціям створювати позабюджетні фонди<sup>22</sup> (практика створення позабюджетних фондів у певний період була досить поширеною в Україні). У визначенні порядку формування та витрачання коштів цільового фонду головну роль відіграє місцева рада, що реалізує свої повноваження, затверджуючи положення про відповідний цільовий фонд місцевого бюджету.

Для місцевого економічного розвитку найчастіше використовують кошти державного бюджету та місцевих бюджетів інших рівнів. Залучення ресурсів може відбуватися і у формі **трансфертів до місцевого бюджету**, і у вигляді **прямого фінансування**. Перелік трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, встановлений у Бюджетному кодексі України, можуть доповнювати щорічні закони про Державний бюджет України<sup>23</sup>. Втім, джерелами фінансування економічного розвитку належить вважати не всі трансферти, а лише деякі субвенції<sup>24</sup> (субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, субвенція на виконання інвестиційних програм чи проектів

---

20 Див. ст. 134 та ст. 137 Земельного кодексу України.

21 Див. ст. 134 та ст. 137 Земельного кодексу України.

22 Див. ст. 13 Бюджетного кодексу України.

23 Наприклад, ст. 30 Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» передбачає, зокрема, що одним з джерел формування спеціального фонду місцевого бюджету у 2011 році є субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування ремонту приміщень управлінь праці та соціального захисту виконавчих органів міських (міст обласного значення) та районних у містах рад для здійснення заходів, спрямованих на виконання спільного зі Світовим банком проекту «Вдосконалення системи соціальної допомоги».

24 Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, субвенціями визначено міжбюджетні трансферти для їх використання на певні потреби згідно порядку, встановленому рішенням органу, який надає субвенції.

тощо). Треба завважити, що в Україні склалася практика, коли в державному бюджеті на відповідний рік передбачають субвенції лише певним місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток (Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» передбачав субвенції 16 міським бюджетам). Отже, поки що **трансфертна політика держави є непрозорою**: не вироблено економічно обґрунтованої процедури, за якою належить розподіляти субвенції. Місцеві ради позбавлені можливостей відкрито та прозоро конкурувати за одержання субвенцій з державного бюджету.

Крім того, до міського бюджету можуть надходити субвенції з інших місцевих бюджетів (найчастіше бюджетів областей) на видатки, враховувані під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, видатки на виконання інвестиційних програм (проектів), зокрема на будівництво чи реконструкцію об'єктів спільного користування, а також інші субвенції, передбачені в рішенні про відповідний місцевий бюджет. **Умови надання субвенцій від одного місцевого бюджету іншому визначає договір між відповідними радами**, що дає міським радам можливості (щоправда, обмежені) впливати на правила надання та використання конкретних субвенцій<sup>25</sup>. Загалом надання таких субвенцій великою мірою залежить від фінансової спроможності регіональних бюджетів та від місцевих політичних тенденцій.

Як передбачає Бюджетний кодекс України, надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) ґрунтується, зокрема, на принципах об'єктивності та відкритості (одержувача субвенції визначають за прозорими процедурами), збалансованого розвитку (державну підтримку територіям надають з огляду на їхній потенціал) та цільового використання коштів (субвенцію дозволяють використовувати тільки на ті потреби, які визначив її надавач). Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для виконання інвестиційних програм (проектів) визначає Кабінет Міністрів України<sup>26</sup>. Натомість сама **процедура та умови надання міжбюджетних субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) не врегульовані в жодному документі**.

Що ж до механізмів прямого фінансування з державного бюджету через угоди регіонального розвитку та державні цільові програми, то вони впливають із Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та Закону України «Про державні цільові програми». Застосовуючи механізми, пов'язані з таким фінансуванням, місцева рада постає перед такими проблемами, як розмитість законодавчих формулювань, не врегульованість процедури прийняття відповідного рішення про фінансування, а також обмеженість власних можливостей і щодо прийняття згаданого рішення, і щодо реального співфінансування (наприклад, якщо йдеться про державні цільові програми, що фінансуються з державного бюджету або з джерел, які прямо передбачені законом).

25 Див. ст. 101 Бюджетного кодексу України.

26 Див. Постанову Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)».

До спеціального фонду місцевого бюджету входять **власні надходження бюджетних установ**, тобто кошти, що їх отримали такі установи як плату за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації продукції чи майна та від іншої діяльності. Відповідно до Бюджетного кодексу України, власні надходження бюджетні установи використовують, зокрема, на утримання, облаштування, ремонт та придбання свого майна, ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів та брухту на приймальні пункти<sup>27</sup>. **На теперішній час більшість актів, що врегульовують формування та використання власних надходжень бюджетних установ, втратила чинність**<sup>28</sup>. У правовому регулюванні щодо формування та використання власних надходжень бюджетних установ існує прогалина (згаданий факт, по суті, визнано в Міністерстві фінансів України<sup>29</sup>). Тому такі надходження не можна розглядати як джерела фінансування, придатні для використання на потреби місцевого економічного розвитку.

Інші потенційні бюджетні джерела (відшкодування, санкції, повернення кредитів), очевидно, не варто вважати перспективними бюджетними джерелами фінансування місцевого економічного розвитку не лише через проблеми прогнозування, а й через те, що такі надходження зазвичай мають характер відшкодування втрат.

### 3.2.2. Інвестиційні джерела

У чинному законодавстві задекларовано перелік не бюджетних джерел залучення ресурсів для місцевого економічного розвитку, зокрема ресурсів інвестиційного характеру.

Питання щодо провадження **інвестиційної діяльності**<sup>30</sup> в Україні врегульовано у низці законодавчих актів, зокрема Господарському кодексу України, Законі України «Про інвестиційну діяльність» та Законі України «Про режим іноземного інвестування». Суб'єктами інвестиційної діяльності (інвесторами та учасниками) законодавство визначає громадян і юридичних осіб України та іноземних держав, а також окремі держави. Своєю чергою, як окрему форму здійснення інвестиційної діяльності у законодавстві виділено **інноваційну діяльність**, яку регулюють Закон України «Про інноваційну діяльність» та Закон України «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні».

Згадані закони мають концептуальний і певною мірою декларативний характер, чималу частину їх змісту становлять надто загальні дефініції,

27 Див. ст. 2 та ст. 13 Бюджетного кодексу України

28 Див. Постанову Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 208 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань власних надходжень бюджетних установ».

29 Див. листи Міністерства фінансів України від 05.07.2011 № 31-04330-13-2-24/16977 та від 29.08.2011 № 31-04320-13-2-9/21434.

30 Див. ст. 3 та ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність».

принципи, пріоритети, державні гарантії інвестування та інновацій (наприклад, «держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб'єктів... З метою забезпечення сприятливого та стабільного інвестиційного режиму держава встановлює державні гарантії захисту інвестицій»<sup>31</sup>). З іншого боку, крім декларативних гарантій, законодавство передбачає **низку адміністративних перешкод, що стримують інвестиційну діяльність у місцевих громадах і не дають змоги застосовувати механізми інвестування на місцевому рівні** (державна експертиза інвестиційних програм та проектів, складна процедура погодження таких проектів, реєстрація іноземних інвестицій).

В окрему групу інвестиційних механізмів входять різні форми **державно-приватного партнерства**. Закон України «Про державно-приватне партнерство», чинний від жовтня 2010 року, визначає державно-приватне партнерство як засновану на договорі співпрацю між державою, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами). У ролі приватного партнера можуть виступати декілька осіб, які мають відповідне право, визначене у законі. Закон встановлює основні ознаки державно-приватного партнерства: співпраця забезпечує вищі технічно-економічні показники діяльності, ніж у разі провадження такої діяльності без залучення приватного партнера; триває протягом довгого часу; передбачає, що приватний партнер бере на себе частину ризиків і вкладає інвестиції в об'єкти партнерства з джерел, що їх не заборонено законодавством.

Закон встановлює сфери для державно-приватного партнерства та обмежений перелік форм такого партнерства (концесія, спільна діяльність, розподіл продукції і т. ін.). У такому блоці регулювань, з одного боку, норми про державну підтримку мають декларативний та розмитий характер, з іншого – певні адміністративні процедури для приватних партнерів вирізняються надмірною складністю (наприклад, порядок виділення земельних ділянок, використання яких дає змогу досягнути визначену мету партнерства)<sup>32</sup>. Крім того, відносини концесії в рамках державно-приватного партнерства є сферою подвійного регулювання: їх також визначає Закон України «Про концесії». Тим часом жоден з законів не містить норм щодо розв'язання колізій, які справді можуть виникати, оскільки обидва закони є спеціальними.

Описані обставини в значній мірі стримують поширення державно-приватного партнерства на місцевому рівні. Втім, згаданий закон діє порівняно недовго, і органи місцевого самоврядування ще не встигли виробити усталені підходи до його застосування. Отже, говорити про поширення правозастосовної практики у вказаній сфері передчасно.

Поле діяльності **національних проектів** на сьогодні не врегульоване

31 Див. ст. 18 та ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність».

32 Див. ст. ст. 1, 4, 5, 18 та 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

на законодавчому рівні. Однак діє «Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1255. Варто також зазначити, що впровадження таких проектів визначено як завдання центральних органів виконавчої влади, натомість органам місцевого самоврядування тут відведено другорядну роль.

На місцевому рівні не набув застосування ще один інвестиційний механізм – **фінансовий лізинг**. Діяльність органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств як лізингодавців чи лізингоодержувачів стримують передусім чинники об'єктивного характеру. Надання комунального майна у фінансовий лізинг перешкоджає недосконалість законодавчого регулювання. Закон України «Про фінансовий лізинг» передбачає надання у фінансовий лізинг комунального майна, однак вилучає з кола потенційних об'єктів лізингу земельні ділянки та інші природні об'єкти, єдині майнові комплекси підприємств та їхні відокремлені структурні підрозділи. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» відносить фінансовий лізинг до фінансових послуг, а надавати їх мають право лише юридичні особи, що набули статусу фінансових установ. Водночас Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України затвердила «Положення про надання окремих фінансових послуг юридичними особами – суб'єктами господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами». Згідно зі згаданим документом, юридичні особи можуть виступати лізингодавцями, якщо у їхніх установчих (засновницьких) документах, передбачено здійснення діяльності з надання послуг з фінансового лізингу (в такому разі юридичні особи повинні стати на облік у Державній комісії<sup>33</sup>). Крім того, органи місцевого самоврядування та комунальні організації не практикують одержання майна у фінансовий лізинг через недостатню поінформованість про переваги фінансового лізингу перед комерційним кредитом.

### 3.2.3. Кредитні та інші джерела

До кредитних джерел фінансування місцевого економічного розвитку належать, зокрема, **місцеві запозичення**. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, до місцевих запозичень здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів тривалого користування або об'єктів, які забезпечують задоволення інтересів територіальної громади. Місцеві зовнішні запозичення може здійснювати лише міська рада того міста, в якому на час ухвалення відповідного рішення живе понад 300 тис. мешканців. Натомість до зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій, а також до місцевих внутрішніх запозичень

33 Див. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 22.01.2004 № 21 «Про затвердження Положення про надання окремих фінансових послуг юридичними особами – суб'єктами господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами».

мають право вдаватися всі міські ради. Щоб налагодити ефективне управління місцевим боргом, міська рада або місцевий фінансовий орган вправі здійснювати правочини з місцевим боргом, як обмін, випуск, купівля, викуп та продаж боргових зобов'язань. Місцеві запозичення дозволено здійснювати шляхом укладення кредитних договорів з фінансовими установами або випуску облігацій місцевої позики<sup>34</sup>.

Однак процесів здійснення муніципальних запозичень перешкоджає низка об'єктивних чинників, а саме: надмірна зарегульованість процедури, що не завжди відповідає ринковим умовам; невиправдана складність процедури погодження місцевого запозичення з Міністерством фінансів України (процедуру визначено в «Порядку здійснення місцевих запозичень», затвердженому Кабінетом Міністрів України<sup>35</sup>); неспроможність органів місцевого самоврядування конкурувати з комерційними суб'єктами на ринку кредитних ресурсів.

До інших джерел фінансування місцевого економічного розвитку, не охоплених трьома описаними вище, належить віднести **міжнародну технічну допомогу**. Надання такої допомоги здебільшого передбачено в міжнародних договорах України.

Чинне податкове законодавство гарантує вилучення з оподаткованого прибутку тих коштів та майна, які надходять у вигляді міжнародної технічної допомоги, наданої відповідно до чинних міжнародних договорів<sup>36</sup>. Однак на рівні національного законодавства питання щодо залучення та використання міжнародної технічної допомоги врегульовано недостатньою мірою (все регулювання у тій сфері зведено до Постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», яка не повністю узгоджується з іншими актами чинного законодавства). За встановленими умовами залучення міжнародної технічної допомоги, органи місцевого самоврядування не можуть бути її бенефіціарами – у такій ролі мають право виступати лише центральні та регіональні органи виконавчої влади. Очевидно, що недосконалість такого регулювання зумовлює недостатньо активну участь більшості органів місцевого самоврядування у проектах міжнародної технічної допомоги.

До потенційних джерел фінансування місцевого економічного розвитку також можна зарахувати **благодійну допомогу**, яку надають благодійні організації. За Законом України «Про благодійництво та благодійні організації», одним з головних напрямків благодійництва є сприяння практичному здійсненню загальнодержавних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, що спрямовані на поліпшення соціально-економічного становища; системи охорони здоров'я, масової фізичної культури, спорту і туризму. Як визначає законодавство, органи місцевого самоврядування не можуть бути

34 Див. ст. 16 та ст. 74 Бюджетного кодексу України.

35 Див. Постанову Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень».

36 Див. п. 1.15 ст. 136 Податкового кодексу України.

засновниками благодійних організацій<sup>37</sup>. В той же час Податковий кодекс України передбачає звільнення від оподаткування тих коштів чи майна, що їх органи місцевого самоврядування одержують безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертв, дотацій і субсидій, отриманих у межах благодійної допомоги<sup>38</sup>. На сьогодні благодійна допомога як джерело залучення ресурсів на потреби місцевого економічного розвитку недостатньо мірою використовується органами місцевого самоврядування – і через слабкість традицій благодійництва, і через не надто активну співпрацю з благодійними організаціями у сфері реалізації спільних проектів.

---

37 Див. ст. 4 та ст. 5 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації».

38 Див. п. 2 ст. 157 Податкового кодексу України.



## 4

## Огляд наявної практики фінансування місцевого економічного розвитку в Україні

Процес залучення ресурсів для потреб економічного розвитку українських міст охоплює всі види джерел та більшість з існуючих у міжнародній практиці механізмів фінансування МЕР. Його загальною особливістю є високий рівень централізованості та регламентованості української бюджетної системи, що не дає змоги місцевій владі повною мірою реалізувати свої повноваження у сфері МЕР і накладає істотні обмеження на використання багатьох механізмів його фінансування. Особливості міжнародної та української практики використання різних механізмів фінансування МЕР відображено у таблиці 6.

**Таблиця 6. Особливості міжнародної та української практики використання механізмів фінансування місцевого економічного розвитку**

Механізм	Міжнародна практика	Українська практика
Бюджетні механізми забезпечення надходжень		
Податки та збори	Муніципалітети мають право самостійно встановлювати податки, визначати їх обсяг та умови сплати	Міські ради мають право запроваджувати місцеві податки та збори, встановлювати їх ставки (в межах переліку податків та зборів, їх максимальних ставок, визначених Податковим кодексом України), та надавати пільги зі сплати місцевих податків та зборів, а також земельного податку
Продаж комунального майна	Застосовується обмежено, через невелику кількість комунального майна, яке може бути продано для фінансування потреб місцевого розвитку	Становить основну дохідну статтю бюджетів розвитку більшості українських міст
Оренда комунального майна	Найбільш поширеною є довго- та середньострокова оренда земельних ділянок	Найбільш поширеною є довго- та середньострокова оренда земельних ділянок
Бюджетні механізми фінансування видатків		
Міські цільові програми	Використовуються як механізм планування та управління місцевим розвитком	Використовуються не тільки для планування відповідних видатків міського бюджету, а й для залучення додаткового фінансування з бюджетів вищих рівнів

Механізм	Міжнародна практика	Українська практика
Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку та інвестиційні бюджетні проекти	Використовуються переважно у країнах з високим рівнем автономії регіонального та місцевого самоврядування для врегулювання взаємних зобов'язань органів влади різного рівня щодо розвитку територій	Забезпечують співфінансування «точкового» розв'язання гострих проблем, здебільшого в соціальній сфері, бюджетами вищих рівнів
Міжмуніципальне співробітництво	Може бути реалізоване шляхом укладання угод про співпрацю між містами чи територіями, створення спільного координаційного органу або комунального підприємства	Існують лише поодинокі приклади успішної мережевої та субтериторіальної співпраці між міськими радами
<b>Інвестиційні механізми забезпечення надходжень</b>		
Корпоратизація комунальних підприємств	Набула широкого застосування в перехідних економіках, де виникала потреба переводити комунальні активи у приватну власність і залучати інвестиції в економіку міст	Спосіб та умови перетворення підприємства з унітарного (комунального) на корпоративне визначається міською радою та угодою з інвестором. Корпоратизація зазвичай здійснюється як проміжний етап приватизації об'єктів комунальної власності
Компенсація впливу	Є невід'ємною частиною практики містобудування та розвитку територій у розвинутих країнах світу	Використанню механізму часто перешкоджають непрозорі процедури надання земельних ділянок та висока корумпованість цієї сфери
<b>Інвестиційні механізми фінансування видатків</b>		
Інституції місцевого економічного розвитку	Можуть мати широкий спектр делегованих органами місцевого самоврядування повноважень щодо управління комунальною власністю та надходженнями до міського бюджету	Функції зазвичай обмежуються інформаційною підтримкою інвесторів
Спеціальні території та інвестиційні стимули	Запроваджуються рішеннями місцевої влади. Можуть забезпечувати доступність інфраструктури, необхідної для провадження бізнесу, і/або створювати додаткові стимули до інвестування	Чинне українське законодавство обмежує встановлення спеціальних умов діяльності на певних територіях. Попередній досвід виявився невдалим через розмитість встановлених процедур та правил провадження господарської діяльності на територіях зі спеціальним статусом
Публічно-приватне партнерство	Один з найбільш розповсюджених механізмів фінансування масштабних інвестиційних проектів. Основні форми: сервісні контракти, контракти щодо управління, оренда, будівництво-експлуатація-передавання власності, концесія, спільні підприємства	Не набуло поширення в Україні через брак чітких і прозорих процедур та правил, а також низький рівень довіри приватних інвесторів до місцевих органів влади
<b>Кредитні механізми забезпечення надходжень</b>		
Облігаційні позики	Використовуються три основні види муніципальних облігацій: бездохідні облігації, дохідні облігації та облігації змішаного типу	Загальний обсяг боргу суб'єктів місцевого самоврядування не може перевищувати 200% (для Києва – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень до бюджету розвитку. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів

Механізм	Міжнародна практика	Українська практика
Безоблігаційні позики	Формують близько 10–15% місцевих бюджетів. Найбільшу частку безоблігаційних позик становлять банківські та міжмуніципальні кредити.	Формують близько 5% місцевих бюджетів. Найбільшу частку безоблігаційних позик становлять кредити міжнародних фінансових організацій. Міжмуніципальні кредити чинним законодавством не передбачені.
<b>Грантові механізми фінансування видатків</b>		
Міжнародна технічна допомога	Майже не використовується містами розвинутих країн. Виняток становлять нові члени ЄС, де міжнародна технічна допомога відіграє важливу роль у фінансуванні МЕР територій.	Відіграє важливу роль у забезпеченні потреб економічного розвитку деяких українських міст. В контексті фінансування МЕР, одними з найбільш важливих форм є програми транскордонної співпраці, а також гранти, що супроводжують кредити міжнародних фінансових організацій.
Ендавмент	Широко використовується розвинутими країнами для фінансування потреб МЕР у сфері освіти, охорони здоров'я та культури.	Подібний механізм передбачений законодавством, проте не набув поширення і не використовується в Україні.
Проекти корпоративної соціальної відповідальності	Спрямовані на реалізацію здебільшого соціальних ініціатив, але так само можливим є фінансування окремих потреб МЕР.	Наявні поодинокі приклади успішної та послідовної реалізації ініціатив корпоративної соціальної відповідальності для підтримки місцевого розвитку, здебільшого, в містах присутності великих промислових корпорацій.

## 4.1. Бюджетні механізми забезпечення надходжень

Податковий кодекс визначає перелік з п'яти місцевих податків і зборів, щодо яких місцеві ради мають наступні повноваження: запровадження, встановлення розмірів (у законодавчо встановлених межах), визначення об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг. Втім, встановлення таких податків і зборів не відіграє істотної ролі у фінансуванні МЕР. Річ у тому, що часто вони не забезпечують рівня надходжень, достатнього навіть для покриття видатків, пов'язаних з їх адмініструванням.

Як один з основних механізмів фінансування МЕР місцева влада в Україні використовує продаж та оренду комунального майна. Цей механізм може використовуватись як для фінансування прямих видатків у сфері економічного розвитку міст, так і для покриття муніципальних боргових зобов'язань. Продаж та оренда комунального майна є стандартною уніфікованою процедурою, регламентованою законодавством України та, в меншій мірі, рішеннями міських рад.

## 4.2. Бюджетні механізми фінансування видатків

Поряд з державними та регіональними цільовими програмами соціально-економічного розвитку, міські цільові програми найбільшою мірою забезпечують надходження коштів для фінансування потреб економічного розвитку відповідної території. Саме через міські цільові програми здійснюються бюджетні інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, надається компенсація частини відсотків за банківськими кредитами місцевих підприємств, фінансуються фонди сприяння розвитку підприємництва. Вадами української практики застосування міських цільових програм є їх негнучкість та інертність, адже зміна або коригування таких програм потребує внесення змін до бюджету територіальної громади, що, як правило, є складним та довготривалим процесом.

Угоди щодо регіонального розвитку, якими передбачено фінансування потреб регіонів спільно з центральними органами влади, укладено між Кабінетом Міністрів України та обласними радами відповідно до закону «Про стимулювання розвитку регіонів». Втім, на практиці такі угоди не виявили себе як повноцінні механізми фінансування МЕР, оскільки визначені в них заходи часто не відповідають реальним потребам територій. Угоди здебільшого дублюють стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, що містять безліч пріоритетів, але не мають індикаторів успішності та критеріїв контролю за виконанням завдань, і не передбачають механізмів відповідальності за порушення зобов'язань. Неефективність угод щодо регіонального розвитку зумовлена браком повноважень обласних рад щодо зміни складу доходів обласного бюджету.

Міжмуніципальне співробітництво в Україні лишається досить слабо-розвиненим сегментом діяльності органів місцевого самоврядування. Недостатня спроможність міст забезпечити таке співробітництво необхідними ресурсами зумовлює його переважно декларативний характер. Співробітництву органів місцевого самоврядування перешкоджають брак досвіду та відсутність бачення чітких цілей, пріоритетів та форм співпраці. Попри це, існують і поодинокі приклади успішної співпраці між міськими радами, зокрема діяльність Асоціації енерго-ефективних міст, яка була заснована за ініціативи міст Кам'янця-Подільського (Хмельницька область), Львова, Славутича (Київська область), Бердянська (Запорізька область) та Долини (Івано-Франківська область).

## 4.3. Інвестиційні механізми забезпечення надходжень

Повноваженнями з розпорядження майном, що належить територіальним громадам володіють відповідні ради. Оскільки комунальні підприємства є власністю територіальної громади, то спосіб та умови зміни власності на їх статутний капітал визначаються рішенням міської ради та договором з інвестором. Результатом корпоратизації, як правило, є створення господарського товариства з часткою комунальної власності у статутному капіталі. Корпоратизація комунального підприємства може бути проміжним етапом його приватизації, втім, законодавство України окремо регулює корпоратизацію (частковий продаж підприємства зі збереженням частки державної/комунальної власності) та приватизацію (повний продаж).

Законодавство України передбачає пайову участь замовників будівництва у розвитку інфраструктури населеного пункту. За відсутності єдиного підходу до порядку та розміру відшкодування втрат чи додаткового навантаження, яке спричиняється будівництвом на соціально-економічну інфраструктуру міста, а також внаслідок різниці в фактичному стані інфраструктури міста та динаміки будівництва, розмір та порядок такої компенсації встановлюється відповідною радою самостійно (у межах граничних значень, визначених законом).

## 4.4. Інвестиційні механізми фінансування видатків

У системі фінансування МЕР інституційні механізми посідають особливе місце. В українській практиці до них належать насамперед агенції регіонального розвитку, агенції сприяння залученню інвестицій, а також інші громадські та приватні організації, які організують інвестиційну діяльність чи сприяють їй. Попри велику кількість подібних структур в Україні, більшість з них діють неефективно, а успіхів домагаються лише поодинокі.

Українське законодавство забороняє встановлювати спеціальні умови діяльності на певних територіях, втім минулий досвід використання цього механізму в Україні існує. Здебільшого негативна українська практика використання спеціальних умов діяльності на певних територіях (спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку) пов'язана з нецільовим використанням наданих пільг для залучення іноземних інвестицій та стимулювання економічного розвитку територій. Неточне формулювання процедур та правил діяльності на територіях зі спеціальним статусом у поєднанні з недостатньою компе-

тентністю та вмотивованістю місцевих посадовців, відповідальних за функціонування таких територій, часто зумовлювали неадекватне використання механізмів інвестиційного стимулювання.

Певні успіхи використання спеціальних умов економічної діяльності продемонстрували спеціальні економічні зони «Яворів» та «Сиваш», де були реалізовані інвестиційні проекти, що позитивно позначились на економічному розвитку відповідних територій. Особливістю українського досвіду використання спеціальних умов діяльності на певних територіях є той факт, що їх впровадження здійснювалось на законодавчому рівні, а не регуляторним актом регіонального чи місцевого рівня. Такий підхід унеможливив адекватну та динамічну зміну умов використання цих механізмів, що зазвичай є ключовим чинником їх успішного застосування для вирішення проблем МЕР.

Публічно-приватне партнерство, як важливий механізм фінансування МЕР, попри значний потенціал та широке використання у міжнародній практиці, не набув поширення в Україні. Частково це може бути пов'язано з відсутністю достатньої нормативно-правової деталізації процедур та правил, пов'язаних з укладенням та виконанням договорів у межах публічно-приватного партнерства.

Іншою перешкодою у поширенні практики публічно-приватного партнерства в Україні є низький рівень довіри приватних інвесторів до місцевих органів влади, зумовлений значною кількістю неуспішних спільних проектів. Так, через непорозуміння з державним партнером не вдалося втілити проект будівництва дороги на ділянці Львів–Краковець з залученням приватного інвестора на умовах концесії. Укладений договір про довгострокову оренду між приватною компанією ТОВ «Газтек» та КП «Тепловоденергія» в Кам'янці-Подільському довелося розірвати після зміни керівництва міста.

Наведені приклади засвідчують, що складності регуляторного характеру та практики правозастосування не дозволяють приватним власникам ефективно захищати свої інтереси. Додатковими перешкодами для більш успішного застосування практики публічно-приватного партнерства в Україні є незавершеність приватизації, а також нереформована система земельних відносин, що перешкоджає прозорому плануванню територій, наданню земельних ділянок та ефективному землекористуванню.

## 4.5. Кредитні механізми забезпечення надходжень

Механізм облігаційних позик, попри складність та тривалість підготовчих процедур, набув поширення серед міст України. Привабливість цього механізму пов'язана з можливістю залучення коштів без застави, а при виході на зовнішні ринки – ще і за меншою відсотковою ставкою, ніж на українському ринку. Водночас, до використання цього механізму як джерела фінансування МЕР існує низка обмежень.

Бюджетний кодекс жорстко обмежує загальний обсяг місцевого та гарантованого боргу органів місцевого самоврядування: до 200% (для Києва – до 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень до бюджету розвитку. До того ж, місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів. Випуск облігацій стає економічно доцільним лише тоді, якщо йдеться про досить велику суму позики, бо витрати на всі підготовчі процедури можуть сягати кількох мільйонів гривень. Крім того, місто мусить мати певний запас коштів для обслуговування облігацій навіть у разі неповного виконання плану надходжень до бюджету.

Отже, місцеві облігаційні позики можуть бути ефективним механізмом фінансування МЕР в Україні, але зараз його застосування доступне лише невеликій частці потенційних емітентів. Український досвід включає як позитивні приклади випуску та розміщення муніципальних облігацій, як-то Києвом чи Дніпропетровськом, так і негативні, як у Луцьку чи Одесі.

Найбільша частка безоблігаційних позик українських міст припадає на кредити міжнародних фінансових організацій. За централізації бюджетних ресурсів та обмеженого набору дієвих механізмів фінансування МЕР, саме завдяки міжнародному кредитуванню можна забезпечувати модернізацію та розвиток місцевої інфраструктури. Основними перевагами цього виду кредитування, у порівнянні з кредитами комерційних банків, є низька відсоткова ставка, високі обсяги та тривалий термін кредитування, а також можливість одержання додаткових грантових коштів.

Успішним прикладом використання цього механізму є діяльність Програми муніципального кредитування реформування систем теплозабезпечення в містах України Європейського банку реконструкції та розвитку. В рамках цієї програми було надано кредити та грантові кошти на реалізацію проектів у Запоріжжі та Львові, в майбутньому планується профінансувати проекти у Тернополі, Житомирі, Луцьку, Севастополі. Аналогічна позикова програма щодо реконструкції систем водопостачання успішно реалізується Світовим банком в Одесі, Калуші (Івано-Франківська область), Кременчузі (Полтавська область) та інших містах.

## 4.6. Грантові механізми фінансування видатків

Нарівні з кредитуванням одним із основних зовнішніх небюджетних джерел фінансування МЕР є кошти міжнародної технічної допомоги. Вони надаються урядами іноземних держав, уповноваженими ними агенціями міжнародного розвитку або міжнародними донорськими організаціями.

Окремими різновидами міжнародної технічної допомоги, що відіграють ключове значення для фінансування МЕР територій, є гранти, що супроводжують кредити міжнародних фінансових організацій, а також проекти транскордонної співпраці. Якщо за звичайними проектами розвитку обсяг наданих місту коштів здебільшого варіюється в межах від 50 до 500 тис. євро, то за проектами транскордонної співпраці він може сягати мільйонів євро.

Сфера охоплення ініціатив транскордонної співпраці на сьогодні поширюється на третину території України, тому саме їх можна вважати одним з найперспективніших джерел надходження міжнародної технічної допомоги для фінансування МЕР. Як успішний приклад варто назвати проект програми транскордонної співпраці TACIS CBC – «Створення інтеграційного туристичного продукту для розвитку культурного туризму Буковини», що був спрямований на розвиток туризму в Чернівецькій області та забезпечив навчання для муніципальних службовців та інвестування в модернізацію туристичних об'єктів (Хотинська фортеця). Втім, велика кількість муніципалітетів позбавлена доступу до цього механізму через брак досвіду та знань, необхідних для підготовки проектів-заявок на грантові конкурси, а також здійснення подальшого проектного менеджменту.

В українській практиці бракує прикладів тривалого, успішного та послідовного втілення ініціатив корпоративної соціальної відповідальності, спрямованих на підтримку місцевого розвитку. Одним з небагатьох можна вважати програми та проекти компаній-членів Центру розвитку корпоративної соціальної відповідальності<sup>39</sup>, зокрема ДТЕК, Метінвест, Інтерпайп, тощо. Вони намагаються вибудувати взаємовигідні відносини із місцевими громадами на територіях своєї економічної присутності та залучають їх представників до розробки та оцінки результативності власних ініціатив у сфері МЕР. Ці компанії надають органам місцевого самоврядування допомогу в розробці планів економічного розвитку міст з метою підвищення їхньої інвестиційної привабливості, а також фінансову підтримку в таких сферах як освіта, охорона здоров'я, культура спорт, енергоефективність, розвиток місцевої інфраструктури та бізнес-середовища.

39 Див.: [www.csr-ukraine.org/chleni\\_centru.html](http://www.csr-ukraine.org/chleni_centru.html).



## 5

## Висновки та рекомендації

### 5.1. Механізми, застосування яких потребує системних та політичних змін

#### 5.1.1. Податки та збори

##### **Проблема**

Українське законодавство передбачає, що для певних місцевих податків і зборів місцева рада може встановлювати обсяг та механізм їх стягнення. Перелік таких податків є не виправдано обмеженим, що не дозволяє ефективно використовувати цей механізм фінансування МЕР.

##### **Рішення**

Фіскальні повноваження місцевих бюджетів потребують значного розширення. Потрібно надати місцевим радам право запроваджувати нові податки та збори. Альтернативним рішенням може бути суттєве розширення переліку місцевих податків і зборів, адміністрування яких належить до компетенції місцевих рад, а також збільшення обсягів надходжень від загальнодержавних податків та зборів, що залишаються в розпорядженні місцевих громад.

З метою забезпечення цільового використання коштів, одержаних від податків та зборів, для фінансування МЕР, доцільним видається зарахування відповідних надходжень до спеціального фонду бюджетів міст (зокрема, бюджету розвитку), та цільових фондів, за рахунок яких фінансується розвиток муніципальної інфраструктури, а також інші потреби МЕР. На наш погляд, доцільно законодавчо передбачити можливість створення позабюджетних цільових фондів та їх адміністрування інституціями місцевого розвитку.

## 5.1.2. Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку

### Проблема

В Україні регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку не стали повноцінним механізмом фінансування МЕР, та характеризуються високим ступенем декларативності. Суб'єктами укладання угод на регіональному рівні виступають обласна державна адміністрація та обласна рада. Оскільки міські ради мають обмежений вплив на формування змісту угод, потреби розвитку територіальних громад в них належною мірою не відображені.

### Рішення

Міжнародна практика свідчить про наявність двох принципових умов ефективності регіональних угод: укладання їх між суб'єктами, що не є підпорядковані один одному, та мають достатній рівень адміністративної і фінансової автономії, а також забезпеченість передбачених ними заходів відповідними бюджетними коштами на весь період реалізації угоди. З огляду на це, додатково до існуючих угод між Кабінетом міністрів та обласними радами, доцільним видається укладання подібних угод також між обласними радами та міськими радами. З точки зору забезпеченості заходів угод бюджетними коштами, їх укладання на термін понад одного року на сьогодні не має сенсу через відсутність реального середньострокового планування бюджетів всіх рівнів. Доки таке планування не буде запроваджено в Україні, термін дії регіональних угод варто обмежити одним бюджетним роком.

## 5.1.3. Спеціальні території

### Проблема

Чинне законодавство забороняє встановлювати спеціальні умови діяльності на певних територіях — через переважно негативний досвід застосування цього механізму фінансування МЕР, пов'язаний з нецільовим використанням пільг. Причиною цього могло бути неточне визначення процедур та правил діяльності на територіях зі спеціальним статусом. В умовах бюджетної централізації, впровадження спеціальних умов діяльності на певних територіях здійснювалось на законодавчому рівні, а не за рішенням місцевої ради. Тому спосіб використання цього механізму не завжди вдавалось пристосувати до потреб та особливостей економічного розвитку території.

### Рішення

Запроваджувати спеціальні умови діяльності на певних територіях в Україні видається за доцільне лише за умови значної бюджетної децентралізації та відповідного розширення повноважень місцевих рад, зокрема щодо визначення таких територій та умов діяльнос-

ті на них, а також створення таких територій у певній частині міста. Натомість на рівні законодавства належить чітко визначити процедури та правила діяльності на територіях зі спеціальним статусом.

## 5.2. Механізми, застосування яких потребує нормативно-правових змін

### 5.2.1. Продаж комунального майна

#### **Проблема**

Відповідно до статті 137 Земельного кодексу, земельні торги відбуваються за порядком, встановленим законом. Тим часом закону, що визначав би такий порядок, досі не ухвалено. Це фактично унеможливорює легальне проведення земельних торгів, а отже, обмежує надходження від продажу земель несільськогосподарського призначення до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

#### **Рішення**

Механізм продажу державних (комунальних) земельних ділянок на конкурентних засадах діятиме в тому разі, якщо окремий закон регулюватиме проведення земельних торгів. Місцеві ради мають одержати право продавати земельні ділянки і через аукціон, і через конкурс (комерційний чи некомерційний). Запровадження процедур відчуження комунальних земель на конкурентних засадах дозволить відчутно збільшити надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

### 5.2.2. Оренда комунального майна

#### **Проблема**

Згідно зі статтею 9 закону «Про оренду державного та комунального майна», орендодавець, якого місцева рада уповноважила на управління комунальним майном, оголошує конкурс на право оренди комунального майна лише за умови, що заяву про надання об'єкта в оренду подали щонайменше два потенційні орендарі. Фактично місцева рада та орендодавець позбавлені можливості оголошувати конкурси на право оренди комунального майна за власною ініціативою. Внаслідок цього значна частина комунального майна передається в оренду без проведення конкурсу. Це, у свою чергу, перешкоджає

встановлення ринкового розміру орендної плати та може призвести до неефективного використання комунального майна орендарем.

### **Рішення**

Доцільно було б запровадити законодавчу норму, за якої комунальне майно потрібно віддавати в оренду зазвичай через оголошення конкурсу. Тоді місцева рада (орендодавець) одержала б повноваження оголошувати такий конкурс з власної ініціативи. Закон має також містити чіткий та вичерпний перелік підстав для надання комунального майна в оренду без оголошення конкурсу (йдеться про випадки, об'єктивно зумовлені потребами громади). Порядок проведення конкурсу має визначати місцева рада, а загальні засади конкурсної процедури – закон.

Доходи від орендної плати за комунальне майно мають спрямовуватися не до загального, а до спеціального фонду місцевих бюджетів, по аналогії з концесійними платежами. Внесення необхідних змін до ст.ст. 69 та .71 Бюджетного кодексу України дасть можливість збільшити доходи спеціального фонду та бюджету розвитку зокрема.

## 5.2.3. Міські цільові програми

### **Проблема**

Використання цільових програм як механізму планування та управління місцевим розвитком в Україні викривлено, оскільки такі програми стають підставами для залучення субвенцій з бюджетів вищих рівнів. Це пов'язано із відсутністю законодавчо визначених підстав та критеріїв для виділення субвенцій міським бюджетам з державного та обласних бюджетів. В результаті, розподіл субвенцій часто є наслідком непрозорих політичних рішень. Крім того, міські цільові програми не завжди дозволяють оперативно реагувати на зміну соціально-економічної ситуації, адже коригування їх параметрів вимагає внесення зміни до бюджету територіальної громади, що зазвичай є складним та довготривалим процесом.

### **Рішення**

Розподіляти субвенції з державного бюджету між місцевими бюджетами послідовно та прозоро можна буде в тому разі, якщо виробити і нормативно забезпечити процедуру надання таких субвенцій. Потрібно скласти чіткий перелік критеріїв, на підставі яких влада ухвалює рішення про виділення та обсяг субвенції кожному місцевому бюджетові. Рішення має бути результатом застосування технічної процедури, а не політичного торгу.

Водночас, для забезпечення більшої гнучкості місцевих цільових програм, варто наділити місцеві органи виконавчої влади, відповідальні за впровадження програми, повноваженнями частково перерозподіляти кошти, виділені на здійснення різних заходів однієї програми. Такий перерозподіл має відбуватись у чітко визначених

межах, наприклад не більше 10% від загального обсягу фінансування програми.

#### 5.2.4. Інвестиційні бюджетні проекти

##### **Проблема**

Бюджетний кодекс України передбачає надання місцевим бюджетам низки субвенцій: на виконання інвестиційних програм (проектів); на будівництво, реконструкцію, ремонт та тримання вулиць і доріг комунальної власності тощо. Відповідно до статті 105 Кодексу, одержувача субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) потрібно визначати за прозорими процедурами. Тим часом досі не запроваджено процедури прозорого розподілу субвенцій між місцевими бюджетами. Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів), затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 520 від 18 травня 2011 року, встановлює загальні правила, однак не визначає механізму надання субвенції.

##### **Рішення**

Субвенції з державного до місцевих бюджетів мають надаватися за єдиними чіткими правилами, що унеможливають вплив політичних та корупційних чинників. З цією метою на рівні закону або постанови Кабінету Міністрів України належить визначити чіткі принципи, критерії та механізм розподілу субвенцій з державного бюджету (залежно від їх виду). На регіональному рівні критерії та порядок розподілу субвенцій з обласного бюджету доцільно встановлювати окремим рішенням обласної ради. Альтернативою є визначення таких критеріїв договорами між обласною радою та районними, міськими (міст обласного значення) радами. Це дозволить запровадити прозорі правила розподілу субвенцій між місцевими бюджетами.

#### 5.2.5. Корпоратизація комунальних підприємств

##### **Проблема**

Згідно чинного законодавства, органи місцевого самоврядування мають право виступати засновниками (учасниками) господарських товариств (акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, товариств з додатковою відповідальністю, повних та командитних товариств). Втім, законодавство не встановлює механізмів управління корпоративними правами, що належать територіальним громадам. Це є об'єктивною перешкодою для використання органами місцевого самоврядування переваг, пов'язаних із заснуванням господарських товариств.

### Рішення

Для ефективного управління корпоративними правами територіальної громади доцільно окремим рішенням місцевої ради врегулювати порядок участі міста в управлінні господарськими товариствами, у статутних капіталах яких є частка комунальної власності. Такий порядок може передбачати створення єдиного органу (управителя корпоративних прав), уповноваженого представляти територіальну громаду в органах управління господарських товариств, а також встановлювати порядок інформування органів місцевого самоврядування про діяльність зазначених господарських товариств (без втручання в їхню оперативну діяльність).

Паралельно доцільним видається внесення до законодавства змін щодо мінімально допустимої частки територіальних громад у статутному капіталі при заснуванні господарського товариства за участю органів місцевого самоврядування. Така норма запобігатиме випадкам заснування господарських товариств з мізерною часткою комунального майна у статутному капіталі, що практично унеможлиблює реальний вплив органу місцевого самоврядування на управління господарським товариством.

## 5.2.6. Компенсація впливу

### Проблема

Українське законодавство не визначає єдиного підходу до порядку та обсягу відшкодування втрат чи додаткового навантаження на соціально-економічну інфраструктуру міста внаслідок будівництва. Величину та процедуру компенсації місцева рада встановлює самостійно, що знижує прозорість та ефективність використання цього механізму фінансування МЕР. Законодавством передбачена пайова участь забудовників у розвитку інфраструктури виключно у грошовій формі. Внески у формі житлової площі та інших негрошових формах не допускаються, тоді як у міжнародній практиці вони є досить поширеними, оскільки зазвичай є більш вигідними як для забудовника, так і для міста.

### Рішення

Єдина процедура встановлення порядку та розміру пайової участі забудовників у розвитку міської інфраструктури має бути прописана на рівні законодавства. За таких умов місцеві ради реалізовуватимуть свої повноваження щодо визначення порядку та розміру компенсації впливу від забудовників у рамках єдиної загальнообов'язкової процедури. Крім того, варто передбачити можливість здійснення забудовниками внесків на розвиток інфраструктури у негрошовій (майновій) формі. При цьому, для уникнення зловживань, механізм оцінки вартості таких внесків має бути чітко визначеним нормативним актом центрального рівня.

## 5.2.7. Інвестиційні стимули

### Проблема

Державні гарантії інвестиційної діяльності, передбачені в законах «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування» та «Про інноваційну діяльність», здебільшого мають декларативний характер, бо не підкріплюються нормами цивільного, господарського та податкового законодавства. Крім того, законодавство встановлює надмірні адміністративні перешкоди для інвестиційної діяльності, наприклад, обов'язкову для більшої частини інвестиційних проектів та програм державну експертизу, яка є високовартісною та ускладненою.

### Рішення

Потрібно створити реальні та дієві гарантії для українських та іноземних інвесторів, встановити адміністративні преференції (наприклад, переваги за умови участі в конкурсі на право оренди чи приватизації комунального майна та земель) і податкові пільги. Одночасно інвестор має одержати право працювати відповідно до того адміністративного та податкового режиму, що були встановлені в момент започаткування інвестиційної діяльності, навіть якщо згодом такі режими змінилися згідно з законодавством. Державну експертизу інвестиційних проектів та програм доцільно здійснювати лише щодо тих проектів та програм, які передбачають залучення коштів державного та місцевих бюджетів, зокрема кредитів, одержаних під державні чи місцеві гарантії. Варто також спростити саму процедуру державної експертизи<sup>40</sup>.

## 5.2.8. Публічно-приватне партнерство

### Проблема

Закон «Про державно-приватне партнерство» невиправдано звужує сферу застосування партнерства, встановлюючи перелік його обов'язкових ознак, вичерпний перелік сфер застосування та перелік договорів, які дозволено укладати в межах такого партнерства. Водночас закон не містить чітких гарантій, а подекуди необґрунтовано встановлює обмеження для державно-приватного партнерства за певних умов (наприклад, використання земельних ділянок). Через вказану недосконалість законодавчого регулювання не тільки приватні господарські суб'єкти, а й самі органи місцевого самоврядування не виявляють зацікавленості у використанні механізму публічно-приватного партнерства.

### Розв'язання

До закону «Про державно-приватне партнерство» належить внести істотні зміни, що дозволяти б розширити сфери застосування партнер-

40 Процедуру встановила постанова Кабінету Міністрів України № 701 від 9 червня 2011 року.

ства (наприклад, збільшити наявний вичерпний перелік або встановити невичерпний перелік таких сфера) і перелік договорів, які можна укласти в межах партнерства (або скасувати перелік). Водночас у законі потрібно передбачити реальні гарантії для приватного партнера, а також норму про те, що місцева рада може ухвалювати пакетні (одночасні) рішення про визначення приватного партнера та про надання йому земельної ділянки (комунального майна) для використання у межах публічно-приватного партнерства. Крім того, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України варто визначити принципи розподілу ризиків між публічним і приватним партнерами.

### 5.2.9. Облігаційні позики та кредити фінансових установ

#### Проблема

Порядок здійснення місцевих запозичень<sup>41</sup> передбачає їх здійснення у формі укладення кредитних договорів з фінансовими установами або випуску облігацій місцевих позик. Разом з тим, згаданий порядок містить надмірно ускладнену процедуру погодження обсягу та умов здійснення місцевих позик (реструктуризації боргових зобов'язань) Міністерством фінансів України. До того ж чинне законодавство не визначає жодних обмежень щодо відсоткової ставки за користування кредитами, наданими органам місцевого самоврядування, фактично прирівнюючи їх до позичальників – суб'єктів підприємницької діяльності.

#### Рішення

Полегшення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів є можливим за умови внесення змін до порядку здійснення місцевих запозичень, які спрощують процедуру погодження обсягу та умов здійснення місцевих позик (реструктуризації боргових зобов'язань) Міністерством фінансів України. В якості альтернативного рішення, вимогу щодо такого погодження може бути вилучено взагалі. В чинному законодавстві належить також передбачити певні обмеження щодо величини відсоткової ставки та штрафу (пені), які сплачують органи місцевого самоврядування як позичальники за кредитними договорами.

### 5.2.10. Місцеві гарантії

#### Проблема

Як визначає стаття 17 Бюджетного кодексу, місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів

41 Порядок затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 110 від 16 лютого 2011 року.



господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки. Однак жодний нормативно-правовий акт не встановлює процедури, за якою потрібно надавати місцеві гарантії, хоч стаття 74 Бюджетного кодексу прямо передбачає, що порядок надання місцевих гарантій належить чітко визначити в акті Кабінету Міністрів України. Вказана обставина стримує органи місцевого самоврядування від надання місцевих гарантій.

### **Рішення**

Застосування механізму місцевих гарантій вимагає прийняття постанови Кабінету Міністрів України, що визначає процедуру надання місцевих гарантій, механізм їх майнового забезпечення та захисту майнових інтересів громади у випадку порушення зобов'язання, забезпеченого місцевою гарантією. За умов відсутності такого регулювання, як альтернативний варіант, можна розглядати затвердження місцевою радою положення про місцеві гарантії, заснованого на рамкових нормах Бюджетного кодексу України (які є нормами прямої дії) та адаптованого до місцевих умов. Такий акт встановить уніфіковані підходи до надання місцевих гарантій в конкретній громаді та частково компенсує відсутність регулювань на центральному рівні.

## 5.2.11. Кредити міжнародних фінансових установ

### **Проблема**

Чинний «Порядок конкурсного відбору організацій-отримувачів кредитів для реалізації інвестиційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»<sup>42</sup> затверджено ще 1998 року. Він надмірно регулює механізм підготовки та погодження пропозицій щодо одержання кредитів від міжнародних фінансових організацій, а отже, ускладнює місцевим громадам доступ до них.

### **Рішення**

«Порядок конкурсного відбору організацій-отримувачів кредитів для реалізації інвестиційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» належить визнати таким, що втратив чинність. Натомість доцільно внести зміни до «Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»<sup>43</sup>, які передбачали би спрощення та скорочення процедури підготовки та погодження таких проектів, а також посилення ролі органів місцевого самоврядування, як їх ініціаторів.

42 Порядок затверджено спільним наказом Національного агентства України з реконструкції та розвитку, Міністерства економіки України та Міністерства фінансів України № 1/6/15 від 16 січня 1998 року, виданим у процесі виконання постанови Кабінету Міністрів України № 414 від 5 травня 1997 року.

43 Порядок затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1027 від 26 листопада 2008 року.

## 5.2.12. Міжнародна технічна допомога

### Проблема

Отримання та використання міжнародної технічної допомоги на законодавчому рівні не врегульовано: основним і, по суті, єдиним нормативно-правовим актом у вказаній сфері є постанова Кабінету Міністрів України № 153 від 15 лютого 2002 року «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Відповідно до цієї постанови, органи місцевого самоврядування не можуть виступати бенефіціарами міжнародної технічної допомоги (таке право мають лише центральні та регіональні органи виконавчої влади). Крім того, чинне законодавство не досить чітко врегульовує питання отримання міжнародної технічної допомоги у вигляді грошей та матеріальних цінностей. Відтак несприятливий правовий режим зумовлює недостатньо активну участь органів місцевого самоврядування в проектах міжнародної технічної допомоги.

Тим часом в українському контексті міжнародна технічна допомога становить один з найбільш перспективних механізмів фінансування МЕР, потенціал якого залишається нереалізованим у більшості міст. Причиною є переважно низький рівень обізнаності представників органів місцевої влади про можливості одержання міжнародної технічної допомоги, а також брак знань та навичок, необхідних для підготовки проектів-заявок на грантові конкурси та здійснення подальшого проектного менеджменту.

### Рішення

Правовий режим міжнародної технічної допомоги доцільно врегулювати шляхом прийняття відповідного закону. Зокрема, належить надати органам місцевого самоврядування право виступати бенефіціарами міжнародної технічної допомоги. До Бюджетного та Податкового кодексів доцільно внести зміни, згідно з якими кошти міжнародної технічної допомоги дозволено зараховувати до бюджету, а всі кошти та майно, одержані в межах такої допомоги – звільняти від оподаткування. Також варто встановити бюджетні та інші преференції для тих органів місцевого самоврядування, які залучають міжнародну технічну допомогу для фінансування соціального та економічного розвитку відповідних громад (наприклад, преференції при розподілі цільових субвенцій місцевим бюджетам з державного бюджету). Такі зміни покликані стимулювати залучення міжнародної технічної допомоги для потреб МЕР.

З огляду на істотні інституційні обмеження, що перешкоджають більш активному використанню ресурсів міжнародної технічної допомоги більшістю українських міст, слід законодавчо передбачити можливість делегування органами місцевого самоврядування функцій із залучення та подальшого адміністрування грантів міжнародних організацій неурядовим організаціям (інституціям місцевого розвитку).

Саме неурядові організації, які працюють у сфері МЕР, зазвичай мають набагато більший досвід та спроможність до залучення і використання міжнародної технічної допомоги, оскільки діяльність більшості із них фінансується переважно за рахунок грантів міжнародних організацій. Що більше, неурядові організації можуть залучити до роботи з міжнародною технічною допомогою висококваліфікованих фахівців, пропонуючи привабливіші умови співпраці порівняно з органами місцевого самоврядування.

### 5.2.13. Благодійництво, ендавмент і проекти корпоративної соціальної відповідальності

#### **Проблема**

Закон «Про благодійництво та благодійні організації» забороняє органам місцевого самоврядування, а також комунальним підприємствам, установам та організаціям, що фінансуються з бюджету, виступати засновниками благодійних організацій. Водночас серед головних напрямків благодійної діяльності законодавство не визначає такий її вид, як розвиток громад. З іншого боку, Податковий кодекс не передбачає пільг для надавачів благодійної допомоги, а також надання благодійної допомоги на користь територіальної громади у вигляді ендавменту (за українським законодавством ендавмент можуть одержувати лише фізичні особи).

#### **Рішення**

З метою активізації механізмів благодійництва для фінансування потреб МЕР доцільним є зняття законодавчої заборони на заснування благодійних організацій органами місцевого самоврядування, а також комунальними підприємствами, установами та організаціями, що фінансуються з бюджету. Крім того, питання розвитку територіальних громад потрібно визначити як один з напрямків благодійництва. У Податковому кодексі належить передбачити пільги та заохочення (наприклад, податковий кредит) для надавачів благодійної допомоги та для організацій, що впроваджують проекти корпоративної соціальної відповідальності. У Бюджетному та Податковому кодексах варто передбачити можливість надання благодійної допомоги на цілі місцевого соціального та економічного розвитку у вигляді ендавменту, а також звільнення сум ендавменту від оподаткування.

## 5.3. Механізми, застосування яких потребує інституційних та адміністративних змін

### 5.3.1. Міжмуніципальне співробітництво

#### Проблема

Такий поширений у світі механізм фінансування МЕР, як міжмуніципальне співробітництво, майже не має прикладів успішного застосування в Україні. Ця ситуація може пояснюватись двома чинниками: системним та інституційним. Системну перешкоду становить надмірна централізація бюджетної системи, яка зумовлює брак коштів, що їх місцева влада могла б спрямовувати на фінансування потреб МЕР, зокрема й проектів міжмуніципального співробітництва. Інституційна перешкода полягає в неготовності українських міст до здійснення узгоджених дій із вирішення спільних проблем МЕР та організації дієвих систем міжмуніципального співробітництва.

#### Рішення

Системна перешкода для розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні лежить поза межами впливу місцевої влади. Для її усунення необхідна значна децентралізація державних фінансів та розширення фінансових повноважень українських міст. Втім, навіть за нинішньої системи міжбюджетних відносин міжмуніципальне співробітництво може бути інтенсивнішим та результативнішим. Для цього може бути використано механізм регіональних угод щодо соціально економічного розвитку, які дозволяють узгодити дії та сконцентрувати ресурси, що знаходяться у розпорядженні центральних органів влади, обласних державних адміністрацій та виконавчих комітетів міських рад для вирішення важливих проблем економічного розвитку територій.

### 5.3.2. Інституції місцевого економічного розвитку

#### Проблема

Попри велику кількість зареєстрованих організацій, що можна вважати інституціями місцевого розвитку, а також високу активність принаймні декотрих з них, їх вплив на процеси МЕР в Україні лишається незначним. Це може пояснюватись відсутністю узгодженості і координації між діями місцевої влади та цих інституцій. Результативність роботи інституцій місцевого розвитку суттєво обмежується обсягом їх повноважень, що є дуже незначним у порівнянні з міжнато-

дною практикою. Остання передбачає делегування неурядовим інституціям важливих функцій місцевої влади, зокрема щодо управління частиною комунальної власності та надходжень до міського бюджету.

### **Рішення**

Для забезпечення злагодженої взаємодії місцевої влади та інституцій місцевого розвитку в Україні досить успішно зарекомендувала себе практика змішаного підпорядкування цих інституцій. Вона передбачає включення до складу їх правління представників місцевої влади, бізнесу та громадянського суспільства. Втім, дуже важливо, щоб інституції місцевого розвитку не долучалися до процесів політичної конкуренції. Вбачається виправданим збільшення обсягу повноважень інституцій місцевого економічного розвитку, оскільки надання публічних послуг неурядовими організаціями часто є більш ефективним і менш затратним, ніж комунальними структурами. Тому на законодавчому рівні доцільно було б визначити перелік тих повноважень виконавчих органів міських рад у сфері МЕР, які можуть бути делеговані ними неурядовим організаціям.

# Додатки

## Додаток 1. Міжнародний досвід фінансування місцевого економічного розвитку

а) За рахунок бюджетних коштів

### Податки та збори: досвід США

Назва практики	«Податок на гамбургери»
Місце впровадження	м. Кабот (Акранзас, США)
Час впровадження	з 1993 року
Мета впровадження	Реклама та просування міста і його околиць, будівництво та утримання місцевого клубу (community center), розвиток муніципальної інфраструктури та туристичних принад.
Контекст та умови впровадження	Запровадженню «податку на гамбургери» передувало проведення дослідження туристичного сектору міста, результатом якого стала рекомендація щодо використання цього податку, як джерела фінансування місцевого економічного розвитку. Пізніше, було прийнято рішення щодо спрямування третини надходжень від «податку на гамбургери» на здійснення виплат за муніципальними облігаціями для будівництва місцевого клубу (community center).
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Податки та збори (збір з продукції закладів громадського харчування міста)
Суть практики	Збір розміром 1,5% від ціни готової їжі, реалізованої закладами громадського харчування міста, надходження від якого спрямовуються на просування міста та розвиток його інфраструктури.
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>Визначення потреб у залученні додаткових фінансових ресурсів для забезпечення потреб економічного розвитку міста;</li> <li>Прогнозування результатів та наслідків впровадження податку;</li> <li>Прийняття міською радою рішення щодо впровадження податку;</li> <li>Адміністрування податку Комісією за реклами та просування;</li> <li>Спрямування надходжень від податку на фінансування попередньо визначених потреб місцевого економічного розвитку.</li> </ul>

Результати та впливи	<p>Щорічні надходження від «податку на гамбургери» у м. Кабот становлять близько 0,5 млн. доларів;</p> <p>Близько 200 тис. доларів місто витрачає на виплату за облигаціями для будівництва місцевого клубу (community center);</p> <p>Близько 150 тис. доларів місто спрямовує на фінансування служби парків та зон відпочинку;</p> <p>Близько 100 тис. доларів витрачається на підтримку міської спортивної інфраструктури;</p> <p>Близько 50 тис. доларів – надається муніципальній торговельній палаті для просування міста.</p>
----------------------	--

## б) За рахунок інвестиційних коштів

### Спеціальні території та інвестиційні стимули: досвід Польщі

Назва практики	Торговельно-промисловий парк
Місце впровадження	гміна Кобежице (Польща)
Час впровадження	з 1992 року
Мета впровадження	Підвищення надходжень до місцевого бюджету шляхом реструктуризації економіки гміни та залучення до неї нових інвестицій поза аграрним сектором.
Контекст та умови впровадження	<p>До 1992 року Кобежице було типовою сільськогосподарською гміною, де всі підприємства були пов'язані з сільським господарством або переробкою харчових продуктів. Така економічна структура зумовила проблемний стан місцевих фінансів, наприклад, для здійснення проточних соціальних виплат місцева влада була змушена брати банківські кредити.</p> <p>Водночас, на території гміни перехрещуються важливі міжнародні транспортні шляхи (т.зв. Белянський Вузол): автострада А-4 (Берлін–Вроцлав–Краків–Львів), державна дорога номер 5 (Познань–Вроцлав–Єлень Гора–Прага) і державна дорога номер 8 (Варшава–Вроцлав–Кудова Здруй–Відень).</p>
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Спеціальні території та інвестиційні стимули
Суть практики	Використовуючи вигідне географічне розташування гміни, на території близько 250 га в районі транспортного Белянського Вузла було створено торговельно-промисловий парк – спеціальну територію, де були створені умови для розміщення підприємств.
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забезпечення базової інфраструктури: проведення електропостачання, водопроводу, газопроводу, телефонних ліній на територію торговельно-промислового парку;</li> <li>• Підготовка та направлення інвестиційних пропозицій до міжнародних компаній, торговельних та дипломатичних місій, міжнародних фінансових організацій;</li> <li>• Проведення інтенсивної рекламної кампанії у Польщі.</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Загальна сума інвестицій до економіки гміни Кобежице перевищила 250 млн. доларів;</li> <li>• Присутність у торговельно-промисловому парку таких компаній, як Metro Cash and Carry, IKEA, Pepsi-Cola, Tesco Savia, тощо;</li> <li>• Протягом семи років річний бюджет Кобежиц зріс у 50 разів:</li> <li>• з 770 тис. злотих до 38,29 млн. злотих;</li> <li>• Створення у торговельно-промисловому парку близько 2 тисяч робочих місць.</li> </ul>

### Інституції місцевого економічного розвитку: досвід Польщі

Назва практики	Товариство підтримки Підприємництва
Місце впровадження	м. Жирардів (Польща)
Час впровадження	з 1995 року
Мета впровадження	Підтримка розвитку підприємництва і місцевих ініціатив, активна протидія безробіттю і обмеження його наслідків, допомога тим, хто розпочинає підприємницьку діяльність, а також ведення позабанківської системи фінансової підтримки для новостворених підприємств.
Контекст та умови впровадження	Довгий час на протязі ХХ ст. м. Жирардів було центром текстильного виробництва. Занепад внутрішнього текстильного ринку в середині 1990-х років спричинив банкрутство Жирардівського підприємства льняної промисловості – найбільшого роботодавця міста. Муніципальна економіка не могла запропонувати альтернативних робочих місць для звільнених працівників, тому безробіття зросло до 22%.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Інституції місцевого економічного розвитку
Суть практики	Жирардівське Товариство підтримки підприємництва – громадське об'єднання, створене з ініціативи місцевої влади для підтримки місцевого бізнесу шляхом організації навчань та публікації інформаційних матеріалів, надання консультацій та позик.
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Товариство функціонує, як неурядова організація до правління якої включені представники місцевої влади, бізнес-асоціацій та громадськості;</li> <li>• Товариство організовує навчальні курси та надає консультації в сфері маркетингу, права, економіки, фінансів, та менеджменту, видає інформаційні та навчальні матеріали, а також позички для безробітних, що бажають розпочати підприємницьку діяльність;</li> <li>• Товариство співпрацює з польськими та іноземними організаціями аналогічної спрямованості, рекламує та просуває місто;</li> <li>• В рамках Товариства були створені Центр підтримки малого бізнесу і Фонд підтримки малого бізнесу, які допомагають вже існуючим малим підприємствам і підтримують створення нових;</li> <li>• Діяльність товариства фінансується за рахунок коштів муніципального бюджету та благодійних внесків.</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• За 5 років роботи Товариства з 1995 по 2000 рік було досягнуто наступних результатів:</li> <li>• проведення 202 навчальних курсів, в яких взяли участь 2435 осіб, в тому числі 908 безробітних;</li> <li>• надання 35 пільгових позичок на загальну суму 837 тис. зл.;</li> <li>• створення 100 нових робочих місць;</li> <li>• скорочення рівня безробіття більш ніж вдвічі, до 10%.</li> </ul>



### Публічно-приватне партнерство: досвід Болгарії

Назва практики	Концесія на аеропорти Варни та Бургаса
Місце впровадження	м. Варна та м. Бургас (Болгарія)
Час впровадження	з червня 2006 року
Мета впровадження	Розвиток туристичного сектору Болгарії шляхом збільшення обсягу авіаційних перевезень, модернізація терміналів та придбання нового диспетчерського обладнання для двох аеропортів на узбережжі Чорного моря, в містах Варна та Бургас.
Контекст та умови впровадження	Динамічне зростання кількості туристів призвело до перевантаження болгарських причорноморських аеропортів та вимагало додаткових інвестицій для збільшення їх пропускної здатності та розвитку інфраструктури.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Публічно-приватне партнерство (концесія)
Суть практики	35-річна концесія на два причорноморські аеропорти Болгарії, розташовані в містах Варна та Бургас, надана німецькій компанії Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide у партнерстві з болгарською компанією BM Star з можливістю продовження на 15 років.
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>Підготовку концесії здійснювала команда у складі представників урядових структур та незалежних міжнародним та місцевих експертів;</li> <li>Консорціум у складі Fraport AG та BM Star отримав концесію на умовах спрямування понад 500 млн. євро інвестицій на розвиток аеропортів Варни та Бургаса протягом 35-річного терміну;</li> <li>60% інвестицій зобов'язалась забезпечити німецька компанія Fraport AG, що є провідним партнером консорціуму.</li> </ul>
Результати та впливи	Уряд Болгарії отримав 3 мільйони євро, як концесійний платіж та одержуватиме 19,2% усіх надходжень від діяльності аеропортів та аеропортових зборів на період концесії.

### в) За рахунок кредитних коштів

#### Облігаційні позики: досвід Російської Федерації

Назва практики	Програма муніципальних боргових запозичень на фондовому ринку
Місце впровадження	м. Москва (Російська Федерація)
Час впровадження	з 1995 року
Мета впровадження	Залучання до міського бюджету кредитних коштів, на умовах, вигідніших за запозичення комерційних банків, для фінансування потреб місцевого економічного розвитку, в тому числі довгострокових інвестиційних проектів.
Контекст та умови впровадження	Випуск муніципальних облігацій дозволив здійснити запозичення під менші відсотки ніж ставки кредитування банків. Так, при ставці рефінансування у 18%, облігаційні запозичення були розміщені під 12-14,5% річних. Крім того, випуск облігацій дозволяв залучити більший обсяг коштів та на більш тривалий термін, ніж безоблігаційні запозичення.

Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Облігаційні позики
Суть практики	Випуск облігацій внутрішніх місцевих позик для фінансування потреб місцевого економічного розвитку м. Москва.
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основою програми муніципальних боргових запозичень на фондовому ринку в Москві є Концепція управління муніципальним боргом та використання позикових коштів у міському бюджеті.</li> <li>• Концепцію реалізовано у вигляді цілісної інвестиційно-позикової системи, в рамках якої всі операції із залучення, обслуговування та погашення боргових зобов'язань міста здійснюються єдиним позичальником.</li> <li>• Функції єдиного позичальника виконує спеціалізований орган виконавчої влади – Комітет державних запозичень міста Москви.</li> <li>• Для організації та забезпечення ефективного функціонування інфраструктури інвестиційно-позикової системи, а також вирішення технологічних завдань з управління державним боргом міста створено спеціалізоване державне унітарне підприємство «Мосфинагентство», повністю підконтрольне уряду Москви.</li> </ul>
Результати та впливи	За період з 1995 по 1997 рік обсяг коштів залучених в рамках програми муніципальних боргових запозичень на фондовому ринку зріс з 490 млн. руб. та 13 млн. доларів до 2769 млн. руб та 846 млн. доларів.

## Додаток 2.

### Основні законодавчі акти, що регулюють питання у сфері місцевого економічного розвитку та джерел його фінансування

#### Умовні позначення для визначення законодавчих механізмів:

<b>БП</b>	бюджетні позики	<b>МФІ</b>	міжнародні фінансові інституції
<b>БФ</b>	бюджетне фінансування	<b>МТ</b>	міжбюджетні трансферти
<b>ГП</b>	галузеві програми	<b>МТД</b>	міжнародна технічна допомога
<b>ДГ</b>	державні гарантії	<b>МЦП</b>	місцеві цільові програми
<b>ДЛ</b>	договір лізингу	<b>НП</b>	національні проекти
<b>ДКМ</b>	доходи від комунального майна	<b>ОМЗ</b>	облігації місцевих запозичень
<b>ДПП</b>	державно-приватне партнерство	<b>ПЗВ</b>	правочини та зобов'язальні відносини
<b>ДО</b>	довгострокова оренда	<b>ПІІ</b>	прямі іноземні інвестиції
<b>ДТ</b>	дотації	<b>ПМВ</b>	повноваження місцевих органів виконавчої влади
<b>ДП</b>	державні цільові програми	<b>ПМС</b>	повноваження органів місцевого самоврядування
<b>ЕЕТ</b>	енергозберігаючі технології	<b>ПП</b>	податкові пільги
<b>ІД</b>	інвестиційна діяльність	<b>ПУ</b>	пайова участь
<b>ІНД</b>	інноваційна / наукова діяльність	<b>ПЦВ</b>	повноваження центральних органів виконавчої влади
<b>ІП</b>	інвестиційні проекти	<b>СБ</b>	субсидії
<b>КА</b>	конкурси / аукціони	<b>СБФ</b>	спеціальні бюджетні фонди
<b>КО</b>	концесія	<b>СВ</b>	субвенції
<b>КП</b>	кредити / позики	<b>УРР</b>	угоди щодо регіонального розвитку
<b>МЗ</b>	місцеві запозичення	<b>ФД</b>	фінансова допомога

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
<b>Базові акти законодавства</b>						
1	Конституція України	28.06.1996	254к/ 96-ВР	Основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, організація державної влади та місцевого самоврядування, засади правового порядку.	ФД, МБТ, ПП, ДГ.	Основний Закон України, законодавчий акт прямої дії, що справляє визначальний вплив на правову систему держави. Встановлює засади здійснення місцевого самоврядування та його відносини з державою та державною владою, встановлює обов'язок держави з участі у формуванні доходів місцевого самоврядування фінансову відповідальність держави перед територіальними громадами за рішення держави, що призвели до додаткових затрат органів місцевого самоврядування.
2	Бюджетний кодекс України	08.07.2010	2456- VI	Правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин.	МТ, СВ, СБ, ДТ, ДП, МЦП, БП, СБФ, ФД, МЗ.	Кодекс прийнято з метою правового регулювання питань підготовки, прийняття та виконання державного та місцевих бюджетів. Бюджетний кодекс є визначальним документом для місцевого розвитку, оскільки на даний час саме завдяки бюджетному фінансуванню реалізується більшість місцевих програм соціально-економічного розвитку.
3	Земельний кодекс України	25.10.2001	2768- III	Відносини, що виникають при реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції щодо володіння, користування і розпорядження землею, що належить до комунальної власності.	ДО, КА, ІП, ПШ, КА, ПП.	Основний акт земельного законодавства, що врегульовує як майнові так і адміністративні відносини з приводу володіння, користування, розпорядження землею, учасникам яких виступають, органи місцевого самоврядування. Зокрема, Кодекс врегульовує питання відчуження та оренди земельних ділянок комунальної власності, що дозволяють залучати кошти до місцевих бюджетів, а також містить загальні норми щодо використання земель в ході реалізації інвестиційних проєктів, місцевих програм розвитку.
4	Цивільний кодекс України	16.01.2003	435- IV	Особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників.	ПЦВ, ПМВ, ПЗВ, КП, ДЛ.	Основний акт цивільного-законодавства України. Врегульовує статус органів місцевого самоврядування як учасників цивільних відносин, загальний порядок вчинення правових актів, виникнення, зміни, виконання та припинення зобов'язань, особливості окремих видів зобов'язань (купівля-продаж, оренда, позика, кредит, застава тощо). Положення Кодексу визначають правовий статус учасників договірних правовідносин, в т.ч. у сфері місцевого економічного розвитку.

44 Тут іде мова про механізми фінансування, процедури прийняття рішень, виділення або здійснення фінансування тощо.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
5	Господарський кодекс України	16.01.2003	436-IV	Основні засади господарювання в Україні, господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання.	ПЦВ, ПМВ, ПЗВ, КП, ДЛ.	Кодекс паралельно з Цивільним кодексом України визначає засади здійснення господарської діяльності, визначає основні форми участі органів місцевого самоврядування в господарській діяльності, некомерційного господарювання, визначає особливості здійснення окремих видів господарської діяльності (лізинг, оренда, концесія тощо).
6	Податковий кодекс України	02.12.2010	2755-VI	Відносини, що виникають у сфері управління податків і зборів, зокрема, вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування.	ПП, КП, ПЦВ, ПМВ, ПМС, ІП, МФІ.	Метою є комплексне врегулювання податкових правовідносин, Основний акт податкового законодавства України. Передбачає, зокрема, певні важелі податкового стимулювання заходів з місцевого економічного розміру через податкові пільги, спеціальні податкові режими. Регулює питання податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, адміністрування плати за землю, місцевих податків і зборів, використання податку на прибуток комунальних підприємств тощо.
7	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	21.05.1997	280/97-ВР	Система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.	ФД, СБ, СВ, БФ, СБФ, ОМЗ, КА, ІП, ДТ, БП, ІД, МЦП, ДПП, ДО, КО, КП.	Основною метою закону є створення правових можливостей для органів місцевого самоврядування щодо самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Базовий законодавчий акт для місцевого самоврядування, основа для прийняття інших законодавчих актів у зазначеній сфері. Визначає основні повноваження та форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку.
8	Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»	23.03.2000	1602-III	Загальний порядок розроблення, затвердження та виконання відповідних програм.	ДП, МЦП, ГП, БФ, ПП, ДО, КО, СБФ, ФД, СБ, СВ.	Закон спрямований на планування відповідними державними органами соціально-економічного розвитку як держави в цілому, так і її регіонів та окремих галузей економіки. При цьому законодавець визначено необхідність закладення коштів в державному та місцевому бюджетах для фінансування заходів, передбачених в програмах.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
9	Закон України «Про державні цільові програми»	18.03.2004	16217-IV	Організаційно-правові засади та умови щодо розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.	ФД, СБ, СВ, БФ, СБФ, ДП, МЦП, ГП, МТ.	Закон прийнято з метою сприяння реалізації державної політики за пріоритетними для держави напрямками, окремими галузями економіки, а також щодо окремих територій; забезпечення концентрації необхідних ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу для розв'язання найважливіших проблем. Реалізація державних цільових програм передбачає фінансування заходів з їх впровадження з коштів Державного бюджету України та інших визначених окремими законами джерел.
10	Закон України «Про благодійництво та благодійні організації»	16.09.1997	531/97-ВР	Загальні засади благодійництва, умови діяльності благодійних організацій відповідно до законодавства України.	МЦП, МТД, ФД.	Прийняття закону покликано врегулювати відносини, спрямовані на розвиток та поширення благодійної діяльності. Попри те, що органи місцевого самоврядування не можуть засновувати благодійні організації та втручатись в їх діяльність, співпраця з благодійними організаціями дозволяє органам місцевого самоврядування залучати не бюджетні кошти для вирішення місцевих проблем, переважно соціального характеру.
<b>Здійснення інвестиційної діяльності</b>						
11	Закон України «Про інвестиційну діяльність»	18.09.1991	1560-XII	Загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України, в т. ч. форми державного регулювання інвестиційної діяльності.	ФД, СБ, СВ, ДТ, БП, ДПП.	Метою закону є стимулювання інвестиційної діяльності в Україні, розвиток міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. Закон вперше встановив правові норми щодо запровадження інвестиційної діяльності в Україні, можливість залучення іноземних інвестицій та гарантування прав та законних інтересів інвесторів та держави. Закон не передбачає особливостей інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування.
12	Закон України «Про режим іноземного інвестування»	19.03.1996	93/96-ВР	Особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи з цілей, принципів і положень законодавства України.	ПШ, ІП, ДО, ДПП.	Прийняття закону зумовлено необхідністю більш чіткого врегулювання питань здійснення діяльності іноземних інвесторів в Україні, визначення порядку, умов та гарантій їхньої діяльності. Закон надає органам місцевого самоврядування можливість залучати іноземні інвестиції для реалізації соціальних проектів та розбудови місцевої інфраструктури шляхом створення спільних підприємств, надання майна в концесію, виробничої кооперації тощо.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
13	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)»	18.05.2011	520	Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів).	ІД, СВ, БФ, ІП, ПП, ДПП.	Постанова направлена на реалізацію норм Бюджетного кодексу України щодо порядку та умов здійснення державної підтримки при реалізації місцевих інвестиційних проектів. Прийнята Постанова передбачає можливість для місцевих органів влади отримувати державне фінансування для впровадження інвестиційних програм при умові їх відповідності визначеним критеріям.
<b>Сприяння розвитку підприємництва, державно-приватне партнерство</b>						
14	Закон України «Про державну підтримку малого підприємництва»	19.10.2000	2063-III	Відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією державної політики щодо підтримки суб'єктів малого підприємництва.	ПП, ПП, ДТ, БФ, СБФ, ІП, МТД.	Метою закону є формування правових засад державної підтримки суб'єктів малого підприємництва незалежно від форми власності. Закон містить здебільшого декларативні норми щодо підтримки малого підприємництва як економічного чинника розвитку регіонів.
15	Закон України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні»	21.12.2000	2157-III	Питання, пов'язані з реалізацією державної політики щодо вирішення проблем розвитку малого підприємництва.	ПП, ПП, ДТ, БФ, СБФ, ІП, МТД, ДПП.	Прийняття закону покликано прискорити розвиток малого підприємництва, використання його потенційних можливостей для структурної перебудови економіки України. На місцевому рівні розвиток підприємницької діяльності сприяє збільшенню відрахувань до місцевого бюджету, залученню інвестиційних коштів та реалізації інвестиційних проектів на основі державно-приватного партнерства.
16	Закон України «Про державно-приватне партнерство»	01.07.2010	2404-VI	Організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.	ДГ, БФ, ІП, ПП, ЕЕТ, ДПП.	Закон створює правові передумови для співробітництва, зокрема між територіальними громадами в особі відповідних органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами) Укладення договорів у рамках такого партнерства покликано сприяти досягненню соціально значущих результатів та розвитку об'єктів місцевої інфраструктури.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
<b>Використання комунальної власності</b>						
17	Закон України «Про оренду землі»	06.10.1998	161-XIV	Правовідносини, що виникають при укладенні договорів про надання в оренду землі, що перебуває в державній та комунальній власності.	ДО, КА, ДПП, ДП, МЦП, ІП, ІД, ПП.	Закон поряд з Цивільним та Земельним кодексами України, спрямований на законодавче врегулювання відносин, що виникають при наданні землі в оренду, створює економічні (політика визначення ставок орендної плати та цільового призначення земельних ділянок та фіскальні (адміністрування орендної плати) важелі для раціонального використання державних та комунальних земель, наповнення місцевого бюджету, реалізації інвестиційних проєктів та розвитку місцевої інфраструктури.
18	Закон України «Про оренду державного та комунального майна»	10.04.1992	2269-XII	Правовідносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває в державній та комунальній власності.	ДО, КА, ДПП, ДЦП, МЦП, ІП, ІД, ПП, ДКМ.	Закон покликаний забезпечити підвищення ефективності використання комунального майна шляхом передачі його в оренду фізичним та юридичним особам. Закон надає можливість органам місцевого самоврядування створити на договірних засадах визначати механізми оптимального використання та покращення комунального майна, створює передумови для залучення коштів до бюджету у вигляді орендної плати.
19	Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»	03.03.1998	147/98-ВР	Засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну.	ІД, ДКМ.	Закон створює механізми передачі (обміну) комунального та державного майна. У такий спосіб створюється механізм зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування за рахунок об'єктів державної власності, що передаються територіальним громадам.
20	Закон України «Про концесії»	16.07.1999	997-XIV	Правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, а також умови і порядок її здійснення.	КО, БФ, ПП, ІП, ДПП, ДГ.	Закон прийнято з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна, створення додаткових можливостей модернізації існуючих та створення нових об'єктів соціальної інфраструктури. Закон передбачає державні та місцеві гарантії концесійних капіталовкладень та розподіл ризиків між сторонами договору концесії.



№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
21	Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»	21.10.2010	2624-VI	Відносини, пов'язані з передачею в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності.	ДО, ІД, ДП, ГП, ДПП, ІП, КА, ЕЕТ, МТД, КО.	Закон прийнято в зв'язку із необхідністю покращення існуючої та створення нової матеріальної бази об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності Встановлює спеціальний правовий режим для відносин оренди (концесії) інженерних комунікацій як механізм фінансового забезпечення модернізації та будівництва об'єктів житлово-комунального господарства з використанням енергозберігаючих технологій.
22	Постанова КМУ «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами»	29.12.2003	2067	Відносини, що виникають у зв'язку з розміщенням зовнішньої реклами у населених пунктах, порядок надання дозволів на розміщення такої реклами.	ДКМ.	Типові правила мають на меті впорядкування розміщення та використання зовнішньої реклами. Типові правила не мають прямої дії – на їх підставі виконавчі органи місцевих рад встановлюють порядок розміщення зовнішньої реклами у власних громадах Правила передбачають встановлення органами місцевого самоврядування плати за тимчасове користування місцями розташування рекламних засобів, що перебувають у комунальній власності.
<b>Стимулювання розвитку території</b>						
23	Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»	08.09.2005	2850-IV	Правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності території.	ДЦП, МЦП, ГП, БФ, УРР, МТД.	Закон прийнято з метою забезпечення пропорційного розвитку всіх регіонів України з урахування їхніх особливостей. Особлива увага в законі приділяється вирішенню проблем депресивних територій. Закон також надає можливість органам місцевої влади укладати угоди щодо регіонального розвитку, якими передбачається спільне з центральними органами влади фінансування потреб регіонів.
24	Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»	04.03.2004	1580-IV	Основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України та заходи, спрямовані на їх розвиток.	ІД, БФ, ФД, ДП, ГП, МЦП, КА, ЕЕТ, МТД, СБФ, ОМЗ.	Прийняття закону спрямовано на відродження та розвиток міст з населенням до 50 тис. чол. із врахування конкретних потреб цих міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку. Затверджена законом програми декларує надання малим містам додаткових фінансових та інших можливостей для їх розвитку.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
25	Постанова КМУ «Про затвердження Положення Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування»	18.01.2003	64	Процедура проведення Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, розроблених органами місцевого самоврядування.	БФ, ІП, КА, СБФ, ДП, МЦП.	Положення передбачає механізм залучення органами місцевого самоврядування на конкурсній основі коштів державного бюджету для реалізації проектів та програм місцевого розвитку. Механізм конкурсу є створює додаткову можливість залучення бюджетних коштів для реалізації прогресивних інноваційних ініціатив органів місцевого самоврядування.
26	Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»	21.07.2006	1001	Організаційно-правові засади та умови пов'язані з розробкою та впровадженням Стратегії.	БФ, ФД, СВ, ІП, ДП, МЦП, ДПП.	Постанова прийнята на виконання Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та визначає пріоритетні напрямки, шляхи та механізм реалізації Стратегії. Очікуваними результатами достатнього фінансування заходів, передбачених Стратегією є покращення матеріально-технічної бази місцевого самоврядування.
<b>Приватизація комунального майна</b>						
27	Закон України «Про приватизацію державного майна»	04.03.1992	2163-XII	Правові, економічні та організаційні основи приватизації державного та комунального майна на користь фізичних та юридичних осіб.	ДП, КА, МЦП, ІП, ІД, ДПП.	Закон спрямований на становлення правових підстав для відчуження державного та комунального майна з метою підвищення ефективності виробництва та структурної перебудови економіки. Приватизація комунального майна є як джерелом залучення коштів до місцевого бюджету, так і механізмом сприяння інвестиційній діяльності у місцевих громадах.
28	Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)»	06.03.1992	2171-XII	Правові, економічні та організаційні основи приватизації майна невеликих державних та комунальних підприємств на користь фізичних та юридичних осіб.	ДП, КА, ІП, МЦП, ІД, ДПП.	Закон прийнятий з метою створення юридичних передумов для приватизації невеликих об'єктів та індивідуально визначеного майна, що складають основну масу об'єктів приватизації в громадах. Відповідно до закону, органи місцевого самоврядування мають можливість шляхом реалізації майна на аукціоні чи за конкурсом отримувати до бюджету розвитку місцевого бюджету кошти для реалізації соціальних програм та встановлювати умови подальшої експлуатації приватизованих об'єктів.
29	Закон України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва»	14.09.2000	1953-III	Правові, економічні, соціальні питання та особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва.	КА, ІП, ІД, ДП, ДО, МЦП, ПП, ДПП.	Метою цього закону є встановлення спеціального режиму приватизації об'єктів незавершеного будівництва. Для органів місцевого самоврядування закон надає правові механізми для реалізації об'єктів незавершеного будівництва, що, в свою чергу, має наслідком як додаткові надходження до бюджету, так і створення нових об'єктів інфраструктури.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
30	Закон України «Про Державну програму приватизації»	18.05.2000	1723-III	Основні цілі, пріоритети, завдання та способи приватизації державного майна, майна, що належить АР Крим, та відчуження комунального майна, групи об'єктів, які підлягають приватизації.	ДП, КА, ІП, МЦП, ІД, ДПП.	Метою Державної програми приватизації є створення умов для сприяння підвищенню ефективності діяльності підприємств, установ, організацій та створення конкурентного середовища, а також забезпечення надходження коштів від приватизації. Закон має тимчасовий характер і діє до затвердження нової Державної програми закон визначає основні підходи, права та обов'язки органів місцевого самоврядування та інвесторів при приватизації комунального майна, передбачає гарантії інвестиційної діяльності.
<b>Співробітництво з міжнародними фінансовими інституціями</b>						
31	Закон України «Про ратифікацію Рамкової угоди щодо грантів технічної допомоги між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку»	13.05.1999	650-XIV	Загальні умови отримання та реалізації грантів і технічної допомоги, що надаються Україні.	ІП, МФІ, ІД, МТД, ЕЕТ.	Законом затверджується міжнародна рамкова угода щодо порядку та умов надання Україні грантів технічної допомоги Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Реалізація Рамкової угоди дозволяє органам місцевого самоврядування залучати для реалізації місцевих проектів та програм розвитку грантові кошти технічної допомоги.
32	Постанова КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»	15.02.2002	153	Правовідносини, що виникають в процесі залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги.	ДП, МЦП, ГП, МТД.	Постанова затверджує Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, поширюється на органи місцевого самоврядування, що залучають міжнародну технічну допомогу та є єдиним НПА вищого органу державної влади що регламентує залучення міжнародної технічної допомоги.
<b>Кредитні відносини та фондовий ринок</b>						
33	Закон України «Про фінансовий лізинг»	16.12.1997	723/97-ВР	Цивільні правовідносини, що виникають при укладенні договору фінансового лізингу.	ДЛ, ІП, ПІІ, КА.	Закон прийнято з метою правового регулювання правовідносин, що виникають при укладенні та виконанні договорів фінансового лізингу. Закон передбачає можливість надання у фінансовий лізинг майна комунальних організацій, що, в свою чергу, може бути джерелом залучення коштів від лізингових платежів до потреб розвитку громад.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
34	Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»	12.07.2001	2664-III	Відносини, що виникають між учасниками ринків фінансових послуг під час здійснення операцій з надання фінансових послуг.	ДЛ, КП, ПЗВ, УФА, ІД, МЦП.	Закон прийнято з метою створення правових основ для захисту інтересів споживачів фінансових послуг, правове забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, правове забезпечення єдиної державної політики у фінансовому секторі України.
35	Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок»	23.02.2006	3480-IV	Відносини, що виникають під час розміщення, обігу цінних паперів і провадження професійної діяльності на фондовому ринку.	ОМЗ, ІП, ПІІ, КП, МЦП.	Прийняття закону покликано врегулювати питання обігу цінних паперів в Україні. Закон створює юридичні передумови для здійснення органами місцевого самоврядування випуску облігацій місцевих позик.
36	Закон України «Про іпотеку»	05.06.2003	898-IV	Правові відносини, що виникають у зв'язку із іпотекою.	КП, МЦП.	Закон має на меті врегулювати використання іпотеки (застави нерухомого майна) як виду забезпечення виконання зобов'язань. Реалізація Закону дозволяє органам місцевого самоврядування використовувати іпотеку для залучення позикових (кредитних) коштів із збереженням права комунальної власності на заставлене майно.
37	Закон України «Про заставу»	02.10.1992	2654-XII	Правові відносини, що виникають у зв'язку із передачею майна чи майнових прав в заставу.	КП, ДП, МЦП, ІП.	Закон врегулює питання, пов'язані із заставою майна як способу забезпечення зобов'язань. Для органів місцевого самоврядування положення закону є правовою передумовою для залучення коштів у зв'язку з потребами місцевого розвитку із забезпечення зобов'язань комунальним майном.
38	Постанова КМУ «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»	26.11.2008	1027	Питання ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій.	КП, ДП, МЦП, ІП, ДГ.	Метою регулювання є вдосконалення процедури ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, підвищення ефективності використання залучених коштів. Постанова стосується залучення державою або під державні гарантії коштів міжнародних фінансових організацій (за винятком Міжнародного валютного фонду) у формі позики, кредиту чи гранту.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
39	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень»	16.02.2011	110	Правові засади здійснення запозичень до бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів.	ПЦВ, ПМВ, МЗ.	Постанова прийнята на виконання положень Бюджетного кодексу України з метою врегулювання умов залучення додаткових коштів до місцевих бюджетів шляхом здійснення місцевих запозичень. Створення зазначеного механізму є актуальним для територіальних громад огляду на недостатню фінансову спроможність більшості місцевих бюджетів.
40	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку визначення розміру та виду майнового забезпечення під час надання кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії»	13.04.2011	460	Відносини, що виникають під час надання суб'єктам господарювання, у віданні яких є майно державної або комунальної власності, кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії.	КП, ДП, ДГ.	Постанова спрямована на створення механізму майнового забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, у віданні яких є майно державної або комунальної власності. Органи місцевого самоврядування мають можливість користуватись таким механізмом для залучення коштів комунальними суб'єктами господарювання як здійснюють реалізацію місцевих інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.
41	Наказ Національного агентства України з розвитку економіки України, Міністерства фінансів України «Про затвердження «Порядку конкурсного відбору організацій-отримувачів кредитів для реалізації інвестиційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»	16.01.1998	1/5/16	Процедура конкурсного відбору організацій-отримувачів кредитів для реалізації інвестиційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.	КП, ДП, МЦП, ІП.	Наказ прийнято постановою Кабінету Міністрів України №414 від 05.05.1997 Про впорядкування залучення і використання іноземних кредитів, повернення яких гарантується Кабінетом Міністрів України, вдосконалення системи залучення зовнішніх фінансових ресурсів та обслуговування зовнішнього боргу» (переважна більшість норм постанови втратила чинність).

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
	стан підготовки та реалізації проєктів розвитку економіки України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»					
Науково-технічна та інноваційна діяльність						
42	Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»	13.12.1991	1977- XII	Правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери, умови для наукової і науково-технічної діяльності.	ДП, МЦП, ГП, ІП, ІНД.	Метою закону є врегулювання відносин, пов'язаних з науковою і науково-технічною діяльністю, та створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку усіх сфер суспільного життя. Закон містить загальні положення щодо провадження наукової та науково-технічної діяльності, як є важливою передумовою для сталого місцевого економічного розвитку.
43	Закон України «Про інноваційну діяльність»	04.07.2002	40-IV	Правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні.	ДП, МЦП, ГП, ІП, ІНД.	Закон встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом. Відповідно до закону до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено затвердження місцевих інноваційних програм, визначення коштів місцевих бюджетів для їх фінансової підтримки місцевих інноваційних програм, створення комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм за кошти місцевих бюджетів тощо.
44	Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»	11.07.2001	2623- III	Правові, фінансові та організаційні засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні.	ДП, ГП, БФ, ПП, ІНД.	Прийняття закону спрямовано на пріоритетизацію напрямів розвитку науки та техніки, що в свою чергу сприятиме розвитку конкурентоспроможності економіки України. На виконання положень даного закону органи місцевої влади уповноважені подавати свої пропозиції щодо закладення в державні програми фінансування проєктів розвитку наукоємких технологій в регіоні.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
45	Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»	16.01.2003	433-IV	Формування пріоритетних напрямів інноваційної діяльності.	БФ, ФД, ПП, НП, ІД, ІНД.	Метою закону є створення правової бази для концентрації ресурсів держави на провідних напрямках науково-технологічного оновлення виробництва та сфери послуг у країні, забезпечення внутрішнього ринку конкурентного наукоємною продукцією та виходу з нею на світовий ринок. Закон уповноважує виконавчі органи місцевого самоврядування розробляти середньострокові інноваційні пріоритетні напрями інноваційної діяльності регіонального рівня в рамках стратегічних та загальнодержавних середньострокових пріоритетів інноваційної діяльності.
46	Закон України «Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій»	09.04.2004	1676-IV	Питання, пов'язані із запровадження моделі сталого економічного зростання вітчизняних підприємств шляхом стимулювання розвитку високотехнологічного виробництва.	БФ, ФД, ПП, НП, ІД, ІНД.	Метою закону є створення умов для реалізації проектів з розроблення наукоємних технологій та впровадження таких технологій на підприємствах базових галузей промисловості за пріоритетними напрямками інноваційної діяльності, визначеними Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні». Закон є нормативно передумовою для участі органів місцевого самоврядування у реалізації проектів з впровадження інноваційних технологій на місцевому рівні.
<b>Житлово-комунальне господарство та енергозбереження</b>						
47	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»	24.06.2004	1875-IV	Відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг.	ДП, МЦП, ГП, ЕЕТ, БФ.	Закон прийнято з метою встановлення та проведення єдиної політики в сфері надання житлово-комунальних послуг, встановлення економічно-обґрунтованих тарифів, дотримання надавачами послуг відповідних нормативів. Закон є правовою передумовою реалізації цільових програм модернізації житлового фонду та інженерних мереж.
48	Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»	10.01.2002	2918-III	Правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання.	ДП, МЦП, ГП, ЕЕТ, БФ, ІД, МТД.	Прийняття закону спрямовано на врегулювання комплексу питань пов'язаних із забезпеченням якісної питною водою населення України. Використовуючи механізми, передбачені законом, органи місцевого самоврядування мають можливість залучати кошти державних та місцевих програм, інвестиційні кошти, міжнародну технічну допомогу для будівництва та модернізації об'єктів водопостачання.

№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
49	Закон України «Про теплопостачання»	02.06.2005	2633-IV	Відносини, що виникають у зв'язку з виробництвом, транспортуванням, постачанням і використанням теплової енергії.	ДП, МЦП, ГП, ЕЕТ, БФ.	Закон прийнято з метою забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення енергоефективності функціонування систем теплопостачання, створення і удосконалення ринку теплової енергії та захисту прав споживачів та працівників сфери теплопостачання. Положення закону є підставою для впровадження цільових програм створення та модернізації об'єктів сфери теплопостачання, підвищення їх енергоефективності.
50	Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки»	24.06.2004	1869-IV	Питання визначення загальних засад реалізації та здійснення заходів щодо реформування житлово-комунального господарства.	БФ, СВ, ДЛ, ІД, ІП, СБФ, ДПП, ДО, ЕЕТ, УРР, МТД, МФІ.	Метою закону є визначення засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування. У контексті закону як один з механізмів для залучення коштів на потреби місцевого розвитку слід розглядати співфінансування інвестиційних проектів, що реалізуються у сфері житлово-комунального господарства з державного бюджету (кошти надаються місцевим бюджетам шляхом надання цільових субвенцій).
51	Закон України «Про енергозбереження»	01.07.1994	74/94-ВР	Правові, економічні, соціальні та екологічні основи впровадження енергозбереження.	ДП, МЦП, ГП, СБ, СВ, ДТ, ПП, БФ.	Метою закону є стимулювання заінтересованості в енергозбереженні, впровадженні енергозберігаючих технологій, розробці і виробництві менш енергоємних машин та технологічного обладнання. Норми закону ж передумовою для впровадження місцевих програм та ініціатив, спрямованих на впровадження енергоощадних технологій.
52	Закон України «Про альтернативні джерела енергії»	20.02.2003	555-IV	Правові, економічні, екологічні та організаційні засади використання альтернативних джерел енергії та сприяння розширенню їх використання.	ДП, МЦП, ГП, ЕЕТ, БФ.	Закон прийнято з метою створення економічних стимулів для розширення використання альтернативних джерел енергії. Законом передбачене, зокрема, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і підтримка підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, в тому числі шляхом розробки і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку альтернативної енергетики.



№	Назва законодавчого акту	Дата і рік прийняття	№ акту	Сфера регулювання	Передбачені механізми <sup>44</sup>	Мета прийняття, значення та дієвість законодавчого акту
53	Постанова КМУ «Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами»	04.03.2004	265	Комплекс питань, пов'язаних з поводженням із побутовими відходами.	БФ, ДП, МЦП, ГП, ІП, ПІІ, СБФ.	Постанова має на меті створення умов, що сприятимуть забезпеченню повного збирання, перевезення, утилізації, знешкодження та захоронення побутових відходів і обмеження їх шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. Програма поводження з твердими побутовими відходами передбачає вирішення питань побутових відходів на місцевому рівні шляхом реалізації місцевих програм на основі фінансування з державного та місцевого бюджетів, залучення інвестицій, створення спільних підприємств тощо.
<b>Будівництво</b>						
54	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	17.02.2011	3038-VI	Правові та організаційні основи діяльності фізичних та юридичних осіб в сфері містобудівної діяльності, в т. ч. сплати інвестиційних відрахувань.	ІД, ПУ.	Закон прийнято з метою спрощення процедур та дерегуляції у сфері містобудівної діяльності. Законом закріплено обов'язок забудовників перераховувати до відповідного місцевого бюджету кошти для створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту (пайова участь).
55	Постанова КМУ «Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки»	11.11.2009	1249	Питання запровадження фінансово-інвестиційних та організаційних механізмів державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла.	ПП, ДП, ДПП, ДО, КА, ЕЕТ, ІП, КП.	Основною метою Програми є підвищення рівня забезпечення громадян, що потребують поліпшення житлових умов відносно до законодавства, житлом. Реалізація Програми надає можливість органам місцевого самоврядування за рахунок державного фінансування, серед інших джерел, вирішити питання забезпечення житлом громадян, що перебувають на черзі для отримання житла, модернізувати застарілий житловий фонд, оптимізувати витрати на його утримання.

## Додаток 3. Практики фінансування місцевого економічного розвитку в Україні

### а) За рахунок бюджетних коштів

#### Оренда комунального майна: досвід Івано-Франківська

Назва практики	Рішення Івано-Франківської міської ради «Про затвердження нормативно-правових актів з питань оренди земель комунальної власності територіальної громади міста»
Місце впровадження	м. Івано-Франківськ (Івано-Франківська область)
Час впровадження	з 2003 року
Мета впровадження	Стимулювання переходу суб'єктів підприємницької діяльності-землекористувачів з постійного (тимчасового) користування земельними ділянками до їх оренди
Контекст та умови впровадження	Українське законодавство крім оренди земельної ділянки передбачає такі різновиди права користування нею, як право постійного або тимчасового користування. Зокрема, набувати право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності можуть виключно підприємства, організації та установи, що належать до комунальної або державної власності. Втім, досить поширеними є випадки, коли частка державної або комунальної власності, що дозволила підприємству отримати право на постійно користування земельною ділянкою, в подальшому була приватизована. Водночас, міська влада зацікавлена у переході підприємств звід постійного або тимчасового користування земельними ділянками до їх оренди, як до більш прозорого та ринкового механізму.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Оренда комунального майна
Суть практики	Прийняття нормативно-правових актів з питань оренди землі дозволить суб'єктам підприємницької діяльності за результатами фінансово-господарської діяльності корегувати розмір суми орендної плати за землю.
Процедура та особливості впровадження	Визначення розміру суми-орендної плати за землю здійснюватиметься за формулою: $S_p = [(O_c * I) * K_p * K_o] / 100$ , де $S_p$ – річна сума орендної плати (за 12 календарних місяців); $O_c$ – грошова оцінка земельної ділянки скорегована, складовими якої є базова грошова оцінка земельної ділянки, коефіцієнт функціонального використання земельної ділянки та коефіцієнт щорічної індексації грошової оцінки землі; $K_p$ – коефіцієнт прибутковості, який визначається: $K_p = P_1 / P_2$ ,

	<p>де П1 – сума прибутку, визначену за правилами податкового обліку за відповідний квартал попереднього року;</p> <p>П2 – сума прибутку, визначена за правилами податкового обліку за звітний квартал поточного року.</p> <p>Ко – коефіцієнт фонду оплати праці, який визначається:</p> $Ko = \Phi 1 / \Phi 2,$ <p>де Ф1 – фонд оплати праці за попередній квартал звітного року;</p> <p>Ф2 – фонд оплати праці за звітний квартал.</p> <p>І – ставка орендної плати за землю, яка знаходиться в межах від 1,15%-5% та визначається за формулою:</p> <p>Для стимулювання переходу суб'єктів підприємницької діяльності-землекористувачів з постійного (тимчасового) користування земельними ділянками на оренду встановлено щорічний понижуючий коефіцієнт перехідного періоду:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• для суб'єктів підприємницької діяльності-землекористувачів, що укладуть протягом 2003 року угоди оренди земельних ділянок – в розмірі 0,5 терміном на шість років;</li> <li>• для суб'єктів підприємницької діяльності, що знаходяться на спрощеній системі оподаткування і використовують землю на праві постійного користування та укладуть протягом 2003 року угоди оренди земельних ділянок – в розмірі 0,4 терміном на шість років;</li> <li>• для суб'єктів підприємницької діяльності-землекористувачів, що укладуть з 01.01.2004 до 01.07.2004 року угоди оренди земельних ділянок – в розмірі 0,6 терміном на шість років;</li> <li>• для суб'єктів підприємницької діяльності, що знаходяться на спрощеній системі оподаткування та укладуть з 01.01.2004 до 01.07.2004 року угоди оренди земельних ділянок – в розмірі 0,5 терміном на шість років.</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Більшість суб'єктів підприємницької діяльності міста перейшли з постійного (тимчасового) користування земельними ділянками до їх оренди;</li> <li>• Зросли надходження до бюджету міста від оренди землі, що перебуває у комунальній власності;</li> <li>• Запровадження стимулів для суб'єктів підприємницької діяльності дозволило значно скоротити частку тіньової економіки міста.</li> </ul>

### Міські цільові програми: досвід Кам'янця Подільського

Назва практики	Комплексна програма розвитку туристичної інфраструктури м. Кам'янець-Подільського на 2005–2015 роки
Місце впровадження	м. Кам'янець Подільський (Хмельницька область)
Час впровадження	Червень 2005 – грудень 2015
Мета впровадження	Підвищення рівня життя членів територіальної громади Кам'янця-Подільського шляхом всебічного розвитку туристичної сфери, підвищення її ролі у формуванні економічних показників, зокрема за рахунок збільшення кількості робочих місць, податкових надходжень у міський бюджет, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій та покращення стану міської інфраструктури.
Контекст та умови впровадження	Програма розвитку туристичної інфраструктури розроблялась як механізм комплексного розвитку міста, стратегічні пріоритети якого орієнтовані на розвиток туристичної та суміжних галузей економіки. Під реалізацію даної програми стало можливим залучити додаткові кошти з державного бюджету.

Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Міська цільова програма
Суть практики	<p>Програма передбачає виконання наступних завдань:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Сформувати комплексне бачення розвитку м. Кам'янця-Подільського як туристичного центру регіону;</li> <li>• Спрямувати діяльність усіх суб'єктів економіки міста на максимально ефективну реалізацію туристичного потенціалу;</li> <li>• Створити систему коронації асигнувань з бюджетів усіх рівнів, які спрямовуються на розвиток туристичної інфраструктури міста;</li> <li>• Створити ефективну систему залучення та освоєння капітальних інвестицій на розвиток соціально-побутової та туристичної інфраструктури міста;</li> <li>• Опублікувати і зробити загальнодоступною інформацію про основні перспективи розвитку та використання туристичного потенціалу міста.</li> </ul>
Процедура та особливості впровадження	<p>Програма встановлює основні пріоритети і напрями розвитку туристичної галузі міста та передбачає налагодження системної взаємодії між всіма суб'єктами (в т.ч. держаними та недержавними), залученими до розвитку туристичного потенціалу в межах територіальної громади. Програма частково поширює свою дію на інші сфери економіки міста, зкоординувуючи діяльність усіх підприємств, установ та організацій для оптимального використання туристичного потенціалу.</p> <p>Підготовка, прийняття та виконання Програми створило можливість для міста розпочати системну роботу із залучення додаткових коштів на розвиток міської та туристичної інфраструктури. Так, надавши чітке обґрунтування необхідності відновлювально-реставраційних робіт на території національного історико-архітектурного заповідника, на відновлення та ремонт будівель тільки в перший рік з часу прийняття Програми було отримано додаткові трансферти з державного бюджету в сумі 5 мільйонів гривень.</p>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Очікуваний результат: перетворення туризму в одну з найбільш прибуткових сфер економіки Кам'янця-Подільського, що забезпечує значний внесок в соціально-економічний розвиток міста; Фактичний результат: туризм та функціонування його інфраструктури став важливим сектором економіки міста, в якому занята значна кількість населення.</li> <li>• Очікуваний результат: збільшення кількості працюючих в туристичній галузі на 50%; фактичний результат: збільшення кількості працюючих в туристичній галузі на 150% на протязі 5 років з дня прийняття Програми.</li> <li>• Очікуваний результат: збільшення кількості відвідувачів міста на 15-20% щорічно; фактичний результат: тільки за 2005 рік (Програму прийнято 28.04.2005) зростання відвідування міста становило 21%.</li> <li>• Очікуваний результат: залучення приватних інвестицій в модернізацію та розвиток туристичної інфраструктури міста; фактичний результат: містом продано два збиткових комунальних готелі, що вимагали капітального ремонту: готель Смотрич – за 12 млн. гривень (на сьогодні проведено реконструкцію на суму 30 млн. гривень), та готель Україна – за 5 млн. гривень, також побудовано більше 15 міні-готелів, та 5 готелів середнього розміру (на 50-60 місць).</li> </ul>

### Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку: досвід Яворова

Назва практики	Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою
Місце впровадження	м. Яворів (Львівська область)

Час впровадження	2009-2013 роки
Мета впровадження	Запобігання техногенним катастрофам, реабілітація порушених земель
Контекст та умови впровадження	У зонах діяльності підприємств гірничої хімії на території Львівської області існує складна екологічна ситуація, що може мати наслідком техногенні катастрофи. Одним з 10 підприємств найбільш екологічно-небезпечних підприємств Західної України є Яворівське державне гірничо-хімічне підприємство «Сірка». Його діяльність спричиняє такі екологічні загрози як забрудненням навколишніх водойм, зміна ландшафту та деформаціями гірничих масивів, підвищене карстоутворення, тощо. Ігнорування цих проблем може призвести до швидких і катастрофічних наслідків для екології та економіки міста Яворів і регіону.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Угода щодо соціально-економічного розвитку
Суть практики	<p>Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області передбачає здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спільних заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, а також Стратегії розвитку Львівщини до 2015 року, спрямованих на забезпечення потреб соціально-економічного розвитку Львівської області.</p> <p>Серед пріоритетних напрямків узгодженої діяльності сторін щодо здійснення спільних заходів є розвиток системи життєзабезпечення населених пунктів та створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища.</p> <p>В рамках реалізації цього пріоритету передбачено здійснення низки заходів із відновлення екологічної рівноваги та рекультивації порушених гірничими роботами земель Яворівського ДГХП «Сірка».</p>
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процедура виконання угоди щодо соціально-економічного розвитку передбачає зобов'язання сторін щодо спрямування коштів з державного та місцевого бюджетів на реалізацію її пріоритетів та здійснення визначених нею заходів.</li> <li>• Координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації угоди здійснює уряд.</li> <li>• Органи місцевої влади області та міст мають залучати додаткові кошти та інші ресурси для здійснення спільних заходів в рамках угоди.</li> <li>• Обсяг фінансування спільних заходів щороку визначається у державному та місцевих бюджетах виходячи з реальних можливостей бюджетів, а також інших джерел, визначених у встановленому порядку відповідно до законодавства.</li> <li>• Обсяг фінансування спільних заходів уточнюється у місячний строк після набрання чинності Законом про Державний бюджет України на відповідний рік та рішеннями про затвердження місцевих бюджетів .</li> <li>• Фінансування спільних заходів припиняється з дати припинення дії угоди.</li> </ul>
Результати та впливи	<p>У м. Яворів у 2010 року в рамках Угоди щодо соціально-економічного розвитку Львівської області було здійснено робіт наступного спрямування на загальну суму 38 843 тис. гривень (надану, переважно з Державного та обласного бюджетів):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ліквідація та консервації гірничовидобувних об'єктів;</li> <li>• рекультивація порушених гірничими роботами земель та відновленню природного ландшафту в зоні їх діяльності;</li> </ul> <p>Наслідками здійснення таких заходів стали:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• продовження роботи Яворівського державного гірничо-хімічного підприємства «Сірка»;</li> <li>• уникнення техногенної катастрофи від неконтрольованого скиду води та провалів земної поверхні.</li> </ul>

### Міжмуніципальне співробітництво: досвід Асоціації енергоефективних міст України

Назва практики	Добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування Асоціація енергоефективних міст України
Місце впровадження	26 українських міст-членів асоціації
Час впровадження	3 грудня 2007 року
Мета впровадження	Задоволення потреб органів самоврядування та їх територіальних громад у інформації, нових технологіях, інвестиціях, розвитку співробітництва та обміну досвідом з українськими та закордонними партнерами у сфері ефективного та ощадливого використання енергетичних ресурсів, підвищення енергетичної безпеки, надання якісних енергетичних послуг, захисту довкілля та забезпечення сталого розвитку територій
Контекст та умови впровадження	Асоціація «Енергоефективні міста України» є добровільним, недержавним, неприбутковим об'єднанням органів місцевого самоврядування, створеним відповідно до статті 15 Закону України від 21.05.1997 №280/97 «Про місцеве самоврядування в Україні»
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Міжмуніципальне співробітництво (мережева форма)
Суть практики	<p>Об'єднання зусиль та ресурсів (фінансових, інтелектуальних та організаційних) органів місцевого самоврядування задля вирішення завдань створення систем ефективного управління енергією на території міст України, зокрема інфраструктури енергоменеджменту.</p> <p>Інфраструктура енергоменеджменту зазвичай включає структуру в складі виконавчих органів місцевої влади, що здійснює моніторинг, облік, прогнозування споживання енергії на території міста, та заходи із його скорочення. До інфраструктури енергоменеджменту належать системи збору, обліку та аналізу інформації про споживання енергії на території міста, а також планування заходів з оптимізації енергоспоживання в місті. Наявність в місті інфраструктури енергоменеджменту дозволяє залучати додаткові бюджетні кошти, позики, інвестиції для оптимізації енергоспоживання.</p>
Процедура та особливості впровадження	<p>Асоціація як механізм міжмуніципальної співпраці:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• готує пропозиції до органів державної влади щодо проектів нормативно-правових актів з питань ефективного та ощадливого використання енергетичних ресурсів, захисту довкілля та сталого енергетичного розвитку;</li> <li>• сприяє розвитку місцевої економіки через підвищення ефективності енергетичних ресурсів та використання відновлювальних джерел енергії у містах, селах та селищах;</li> <li>• поглиблює взаємодію територіальних громад та організує їх співпрацю з представниками науки і бізнесу у сферах енергоефективності та захисту навколишнього природного середовища;</li> <li>• сприяє пошуку та залученню донорських коштів для здійснення енергоефективних проектів на територіях членів Асоціації;</li> <li>• сприяє розробці та впровадженню інноваційних механізмів фінансування енергоефективних проектів для органів місцевого самоврядування;</li> <li>• розвиває міжнародне співробітництво з метою запозичення досвіду вирішення місцевих проблем у сферах енергоефективності та енергозбереження.</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Створено організаційний центр вирішення завдань енергоменеджменту в містах членах Асоціації та загалом на території України;</li> <li>• Впроваджується використання механізмів та інфраструктури енергоменеджменту в містах членах Асоціації;</li> </ul>

	<p>Успішні приклади:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• План дій з впровадження заходів сталого енергетичного розвитку дозволив м. Львову залучити кошти міжнародних організації для встановлення індивідуальних теплових пунктів в будівлях комунальної форми власності;</li> <li>• Наявність системи енергоменеджменту в м. Ковель дозволило залучити лізингову компанію для встановлення ІТП в дитячому садку;</li> <li>• Підготовлені відділом енергоменеджменту розрахунки дозволили м. Вознесенськ отримати кредит на встановлення когенераційної установки.</li> </ul>
--	---

## б) За рахунок інвестиційних коштів

### Інституції місцевого економічного розвитку: досвід Тернополя

Назва практики	Центр кооперації та інвестицій
Місце впровадження	м. Тернопіль (Тернопільська область)
Час впровадження	з 1999 року
Мета впровадження	Здійснення інформаційного забезпечення підприємств Тернополя та області про запити німецьких партнерів щодо продукції та товарів для експорту до Німеччини, а також інвестиційних запитів та пропозицій із ФРН стосовно Тернопільського регіону загалом
Контекст та умови впровадження	Центр кооперації та інвестицій став результатом участі Тернополя в українсько-німецькій міжурядовій програмі співробітництва муніципальної влади з німецькими консалтинговими фірмами «ТРАНСФОРМ». Його було створено при Тернопільській торгово-промисловій палаті спільно з німецькою консалтинговою компанією Thales Information Systems GmbH.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Інституції місцевого економічного розвитку (Агенція місцевого розвитку)
Суть практики	Центр надає комплексні послуги суб'єктам підприємницької діяльності з просування їх інтересів на закордонних ринках, зокрема, представляє інтереси українських фірм перед закордонними партнерами, та є діючим представником кількох закордонних фірм в Україні чи Тернопільській області.
Процедура та особливості впровадження	<p>Базовими видами послуг Центру є:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• пошук закордонних фірм визначеної замовником спеціалізації (наприклад покупців чи продавців певного виду продукції), пошук вживаного обладнання;</li> <li>• переклад на іноземні мови та розміщення інформації про підприємство на провідних міжнародних контактних біржах;</li> <li>• поширення інформації про замовника чи його пропозиції в закордонних спеціалізованих виданнях, через галузеві, тощо;</li> <li>• розробка, розміщення та підтримка кількомамовних веб-сторінок та каталогів підприємств;</li> <li>• проведення від імені замовника переговорів чи ділової переписки;</li> <li>• консультаційні послуги з питань зовнішньоекономічної діяльності (довідки про ціни, умови торгівлі на визначених ринках, і т.д.);</li> <li>• надання допомоги юриста, митного брокера та інших фахівців у сфері зовнішньоекономічної діяльності.</li> </ul>
Результати та впливи	З 2000 по 2005 рік було оброблено більше 50 заявок від вітчизняних та закордонних підприємств, з деякими з яких співпраця перейшла на постійну основу; обсяг товарообігу у 2001 р. зріс на 31,7% і досяг \$16,8 млн.

## в) За рахунок кредитних коштів

## Облігаційні позики: досвід Києва

Назва практики	Випуск внутрішніх облігацій місцевої позики Випуск зовнішніх євро облігацій
Місце впровадження	м. Київ Київ – Лондон
Час впровадження	Листопад-грудень 2003 року Червень – Липень 2011 року
Мета впровадження	Необхідність залучення додаткових ресурсів для фінансування довгострокових потреб місцевого соціально-економічного розвитку Необхідність залучення додаткових ресурсів для фінансування довгострокових потреб місцевого соціально-економічного розвитку та рефінансування раніше отаманих позик
Контекст та умови впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодавчі засади здійснення місцевих запозичень в Україні закріплені Бюджетним кодексом України у 2002 році.</li> <li>• Муніципальні запозичення можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку.</li> <li>• Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях та запозиченнях місцевих бюджетів, а видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету міста.</li> <li>• Під час складання бюджету міста загальний фонд бюджету має бути бездефіцитним, тоді як з дефіцитом і відповідним покриттям цього дефіциту запозиченнями складається бюджет розвитку спеціального фонду бюджету.</li> <li>• Містом Києвом була застосована модель самостійного емітування муніципальних облігацій, реалізована шляхом створення місцевої комісії з цінних паперів.</li> </ul>
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Облігаційні позики (внутрішні запозичення) Облігаційні позики (зовнішні запозичення - євробонди)
Суть практики	Облігації місцевих позик – це цінні папери, які випускаються на підтвердженням того, що місто бере на себе боргові зобов'язання перед утримувачем облігацій, зобов'язується сплачувати зазначену відсоткову ставку та погасити основну суму боргу в повному обсязі, погоджується із встановленим графіком погашення основної суми боргу та виплати відсотків.
Процедура та особливості впровадження	<p>Етапи випуску муніципальних облігацій:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Визначення операційного профіциту бюджету міста за останні три роки та його прогнозного значення на наступний рік. Операційний профіцит - це різниця між періодичним операційним доходом та періодичними операційними видатками. Операційний профіцит є джерелом для виплати основної суми та відсотків за облігаціями.</li> <li>2. Визначення граничнодопустимого обсягу боргових зобов'язань міста, виходячи з операційного профіциту його бюджету, очікуваної відсоткової ставки, а також очікуваного терміну погашення облігацій. Визначення вартості інфраструктурних проєктів на реалізацію яких передбачається спрямувати залучені кошти;</li> <li>3. Залучення уповноваженого рейтингового агентства для призначення кредитного рейтингу міста та емісії облігацій;</li> <li>4. Підготовка проєкту рішення про здійснення запозичення із зазначенням максимального розміру запозичення, максимальної відсоткової ставки та максимального терміну погашення.</li> <li>5. Отримання висновку Міністерства фінансів про відповідність проєкту рішення про здійснення запозичення вимогам бюджетного законодавства.</li> <li>6. Ухвалення міською радою рішення про здійснення запозичення, а також дефіцит бюджету розвитку у розмірі запланованого запозичення.</li> </ol>



	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Проведення тендеру на визначення фінансового консультанта, (т. з. «лід-менеджера»), яким, зазвичай, виступає інвестиційний банк. Лід-менеджер відповідає за відповідність випуску облігацій вимогам законодавства.</li> <li>8. Реєстрація облігацій та проспекту емісії у Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку України.</li> <li>9. Публікація проспекту емісії.</li> <li>10. Розміщення облігацій шляхом безпосереднього продажу інвестиційному банку або шляхом проведення аукціону серед інвесторів.</li> <li>11. Надання звіту про розміщення облігацій Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку України.</li> <li>12. Укладання договору щодо лістингу облігацій з однією з систем для торгівлі цінними паперами.</li> </ol>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В 2003 р. за рахунок емісії внутрішніх облігацій місцевої позики до бюджету м. Києва було залучено 150 млн. грн.;</li> <li>• В 2011 р. за рахунок емісії зовнішніх облігацій місцевої позики до бюджету м. Києва було залучено 300 млн. доларів, під 9,375% і з терміном погашення - 5 років;</li> <li>• Основним джерелом поповнення доходної частини бюджету м. Києва для подальшого погашення облігацій місцевої позики залишається продаж об'єктів комунальної власності.</li> <li>• На даний момент в обігу перебувають ще два випуски єврооблігацій Київради: Київ-2015 - випущені в жовтні 2005 р. на 250 млн. дол. під 7,98% річних та Київ-2012 - випущені в листопаді 2007 р. на 250 млн. дол. під 8,25% річних</li> </ul>

### Місцеві гарантії: досвід Вознесенська

Назва практики	Надання гарантій Вознесенської міської ради для забезпечення зобов'язань юридичних осіб, які розташовані в місті Вознесенську, щодо їх погашення
Місце впровадження	м. Вознесенськ (Миколаївська область)
Час впровадження	2002 рік
Мета впровадження	Забезпечення ефективного використання майна громади з метою залучення додаткових інвестиційних ресурсів забезпечення потреб місцевого економічного розвитку
Контекст та умови впровадження	Доступ підприємств м. Вознесенськ до кредитних ресурсів був основним обмеженням розвитку муніципальної економіки. Водночас, у комунальній власності перебуває обсяг майна у фізичному та вартісному вимірі достатній для того, щоб слугувати заставою під час одержання підприємствами міста комерційних кредитів під муніципальні гарантії.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Місцеві гарантії (комерційний кредит суб'єктам господарювання, для реалізації інвестиційних програм)
Суть практики	Залучення кредитних ресурсів до економіки міста шляхом надання муніципальних гарантій боргових зобов'язань підприємств міста за комерційними кредитами

Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>Розробка та затвердження Положення про порядок надання гарантій Вознесенської міської ради (муниципальних гарантій) для забезпечення зобов'язань юридичних осіб, які розташовані в місті Вознесенську, щодо їх погашення.</li> <li>Визначення переліку комунальної власності, що планується як застава, у випадку Вознесенська – на загальну суму понад 52 млн. грн.</li> <li>Розробка інвестиційних бізнес-планів для фінансування кредитними ресурсами, залученими згідно прийнятого Положення, у випадку Вознесенська – в рамках програми «Інвестиційний менеджмент в місцевому самоврядуванні та розробка бізнес-планів» міською командою було розроблено 8 інвестиційних бізнес-планів на загальну суму 3,8 млн. дол. США.</li> <li>Надання визначеним підприємствам організаційної підтримки при отриманні кредиту під муніципальні гарантії з метою реалізації інвестиційних проектів.</li> </ul>
Результати та впливи	Отримання КП «Регспод» кредиту Промінвестбанку на 220 тис. грн. на два роки під 15% річних з муніципальними гарантіями з метою реалізації проекту «Муниципальне таксі», та кредиту на 1600 тис. грн. в ПриватБанку під 18% річних на три роки з муніципальними гарантіями для реалізації проекту «Створення газокompресорної станції в м. Вознесенську»

### Безоблігаційні позики: досвід Тернополя

Назва практики	Кредит та грант Європейського банку реконструкції та розвитку для КП «Тернопіль теплокомуненерго» під гарантії Міської Ради м. Тернопіль
Місце впровадження	м. Тернопіль (Тернопільська область)
Час впровадження	Грудень 2010 року – грудень 2013 року
Мета впровадження	Здійснення комплексної модернізації системи теплозабезпечення м. Тернополя
Контекст та умови впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>Проведення комплексного дослідження потреб в модернізації системи теплопостачання м. Тернополя за всіма ланцюгом: генерація – передача – споживання;</li> <li>Визначення можливості впровадження альтернативних джерел палива;</li> <li>Створення системи моніторингу та управління споживанням теплової енергії зі сторони споживачів.</li> </ul>
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Безоблігаційні позики (програма муніципального кредитування реформування теплоенергетики ЄБРР)
Суть практики	Модернізація міських теплопостачальних компаній та створення системи моніторингу та управління споживанням теплової енергії зі сторони споживачів
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>Підготовка міста та КП до роботи з ЄБРР, підписання мандатного листа;</li> <li>Підготовка технічно-економічного обґрунтування проекту, підписання кредитної та грантової угод;</li> <li>Проведення тендерних процедур на закупівлю обладнання та виконання робіт.</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>Підвищена надійність та якість теплопостачання в м. Тернополі;</li> <li>Знижено споживання енергії;</li> <li>Знижено використання природного газу в виробництві тепла;</li> <li>Створено систему моніторингу та управління споживанням теплової енергії зі сторони споживачів.</li> </ul> <p>Результати 2011 року:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>підготовлено технічно-економічне обґрунтування проекту;</li> <li>погоджено виділення гранту на суму 5 млн. євро на встановлення систем індивідуальних теплових пунктів в багатоквартирних будинках та системи їх зв'язку та моніторингу;</li> </ul>

	<p>Очікувані результати 2012 року:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підготовка та підписання кредитної угоди на суму 10 млн. євро;</li> <li>• підготовка тендерних документів, проведення тендерів та укладення договорів;</li> </ul> <p>Очікувані результати 2013 року:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• завершення постачання обладнання, його встановлення та виконання всіх робіт за проектом;</li> <li>• запуск всіх модернізованих систем, в тому числі двох нових/модернізованих котельень, мережі індивідуальних теплових пунктів та системи моніторингу споживання тепла.</li> </ul>
--	---

## г) За рахунок грантових коштів

### Міжнародна технічна допомога: досвід Хотина

Назва практики	Створення інтеграційного туристичного продукту для розвитку культурного туризму Буковини
Місце впровадження	м. Хотин (Чернівецька область)
Час впровадження	Серпень 2008 року – жовтень 2010 року
Мета впровадження	Розвиток туристичної інфраструктури і підвищення туристичної привабливості Хотинської фортеці
Контекст та умови впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• збереження і розвиток всієї природно-рекреаційної площі Хотинської фортеці;</li> <li>• позиціонування регіону як туристично-привабливої території;</li> <li>• створення робочих місць.</li> </ul>
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Міжнародна технічна допомога (програма транскордонного співробітництва TACIS CBC)
Суть практики	Розвиток регіонального туризму для стимулювання економічного розвитку регіону
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведення комплексного дослідження туристичного потенціалу;</li> <li>• Створення інтернет-сайту для Хотинської фортеці;</li> <li>• Замовлення і розробка проектно-кошторисної документації музею;</li> <li>• Проведення публічного слухання в територіальній громаді міста Хотин;</li> <li>• Створення історичного стрілецького тиру;</li> <li>• Проведення навчальних тренінгів для керівництва і працівників історико-архітектурних об'єктів Чернівецької області;</li> <li>• Організація і проведення прес-туру для українських і європейських ЗМІ;</li> <li>• Презентація для українських і румунських туристичних компаній.</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• підвищення туристичної привабливості міста Хотин;</li> <li>• імпульс для розвитку домогосподарствами сільського зеленого туризму;</li> <li>• поява нових робочих місць.</li> </ul>

### Проекти корпоративної соціальної відповідальності: досвід Курахова

Назва практики	Програма «Втілення заходів з підвищення енергоефективності у м. Курахове»
Місце впровадження	м. Курахове (Донецька область)
Час впровадження	Березень 2010 року – грудень 2015 року
Мета впровадження	Впровадження системи енергопланування та енергоменеджменту в секторі центрального тепlopостачання та підвищення енергоефективності в громадських будівлях міста
Контекст та умови впровадження	В рамках програм соціального партнерства ДТЕК надає фінансову допомогу (благодійні внески або безповоротні інвестиції) регіонам своєї присутності.
Задіяний інструментарій фінансування місцевого економічного розвитку	Проекти корпоративної соціальної відповідальності (угода про фінансування заходів передбачених Меморандумом про співпрацю між міською Радою м. Курахово, ТОВ «ДТЕК Східенерго» і Проектом USAID «Реформа Міського Теплозабезпечення в Україні»).
Суть практики	Спільні дії та фінансування заходів з підвищення енергоефективності в громадських будівлях міста, як території розташування виробничих потужностей ТОВ «ДТЕК Східенерго»
Процедура та особливості впровадження	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Розробка енерго- та еколого ефективної схеми тепlopостачання міста;</li> <li>• Наладка та регулювання теплових мереж;</li> <li>• Встановлення індивідуальних приладів обліку мережної води тепломережі приватного сектору;</li> <li>• Встановлення квартальних приладів обліку мережної води тепломережі;</li> <li>• Впровадження енергоефективних заходів у двох дитячих навчальних закладах</li> </ul>
Результати та впливи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Впроваджено систему енергопланування та енергоменеджменту в секторі центрального тепlopостачання;</li> <li>• Загальна вартість спільних інвестицій в 2010 році склала 2,5 млн. грн.</li> </ul>







Проект «МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ»  
вул. Щекавицька 30/39, офіс 27, м. Київ, 04071  
тел.: +38 044 2071282  
факс: +38 044 2071283  
[www.mled.org.ua](http://www.mled.org.ua)

