

### З. Сірик

#### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНВЕСТИЦІЙНІ ПРОЦЕСИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРОЦЕСИ ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

Розглянуто питання наповнення місцевих бюджетів, зокрема шляхом залучення інвестицій. Проаналізовано закордонний досвід та вказані недоліки участі державних органів в інвестиційних процесах України. Зазначено, що визначальною умовою активної інвестиційної діяльності є ступінь інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку держави і регіонів. Зауважено, що активізація інвестиційної діяльності дасть змогу досягти сталого соціально-економічного розвитку, а відтак призведе до більшого зацікавлення і активізації населення в належному функціонуванні і розвитку в регіоні.

**Ключові слова:** міське самоврядування, регіональний розвиток, інвестиційні процеси, територіальна громада, інвестиційна привабливість.

Динамічність і ефективність розвитку економіки будь-якої території багато в чому залежать від величини інвестицій, спрямованих на розширення існуючих виробничих потужностей, їх реконструкцію на сучасному науково-технічному рівні, розвиток соціальної інфраструктури.

Інвестиційна політика є складовою частиною економічної політики і може здійснюватися на різних рівнях управління – федеральному, регіональному або муніципальному, переслідуючи різні цілі і завдання. Специфіка інвестиційної політики місцевих органів влади пов'язана з тим, що роль і місце органів місцевого самоврядування в системі управління інвестиціями визначається, з одного боку, рівністю органів місцевого самоврядування з іншими учасниками інвестиційної діяльності у відносинах, регульованих цивільним законодавством. З іншого боку, тим, що органи місцевого самоврядування як носії публічно-владних відносин встановлюють і контролюють дотримання загальнообов'язкових правил інвестиційної діяльності в територіальній громаді.

Наділення регіонів більшою самостійністю і збільшення їх повноважень вимагають від органів місцевого самоврядування більшої відповідальності в сфері реалізації інвестиційних програм. Таким чином, головним завданням стає створення і підтримання сприятливого інвестиційного клімату.

Вищевикладене доводить актуальність дослідження інвестиційних процесів на місцевому рівні і розробки практичних рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням європейського досвіду.

Мета – виявити основні проблеми інвестиційних процесів на місцевому рівні і запропонувати шляхи їх вирішення.

Міське самоврядування почало активно розвиватись в Україні з переходом до ринкової економіки і знаходиться в стані глибоких перетворень. Серед безлічі проблем, що стримують його розвиток, найбільш значущими є фінансово-економічні проблеми, адже міське самоврядування – це не тільки право, а й реальна здатність територіальних громад самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Для реалізації цієї функції органи місцевого самоврядування повинні мати в своєму розпорядженні необхідні фінансові та матеріальні ресурси. Принцип достатності власних коштів – невідмінна умова здійснення місцевого самоврядування. На сучасному етапі численні органи місцевого самоврядування відчувають значний дефіцит необхідних матеріальних і фінансових ресурсів для виконання ними своїх обов'язків. Це негативно впливає на інвестиційну діяльність органів місцевого самоврядування, обмежує їх інвестиційні можливості, дає змогу розглядати їх лише як умовно-потенційних інвесторів.

Інвестиційний потенціал місцевого самоврядування знаходиться в безпосередньому взаємозв'язку зі зміцненням матеріально-технічної бази територіальних громад, створенням матеріальних передумов місцевого самоврядування, при цьому в питаннях фінансового забезпечення місцевого самоврядування потрібно орієнтуватися не на надання територіальним громадам фінансової допомоги, а на створення їх власної фінансово-економічної бази, достатньої для реалізації місцевими органами влади своїх функцій, обумовлених публічно-правовою сутністю місцевого самоврядування, типом своєї діяльності, вирішуваних ними завдань.

Регулювання органами місцевого самоврядування інвестиційної діяльності, здійснюваної у вигляді капітальних вкладень, передбачає:

- створення в муніципальних утвореннях сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності, здійснюваної у вигляді капітальних вкладень;
- пряма участь органів місцевого самоврядування в інвестиційній діяльності, що здійснюється у вигляді капітальних вкладень [1].

Створення в муніципальних утвореннях сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності, здійснюваної у вигляді капітальних вкладень, здійснюється шляхом:

- встановлення суб'єктам інвестиційної діяльності пільг зі сплати місцевих податків;
- захисту інтересів інвесторів;
- надання суб'єктам інвестиційної діяльності пільгових умов користування землею та іншими природними ресурсами, які знаходяться в муніципальній власності, що не суперечать чинному законодавству;
- розширення використання коштів населення та інших позабюджетних джерел фінансування житлового будівництва і будівництва об'єктів соціально-культурного призначення [2].

Пряма участь органів місцевого самоврядування в інвестиційній діяльності, здійснюваної у вигляді капітальних вкладень, відбувається шляхом:

- розроблення, затвердження і фінансування інвестиційних проєктів, здійснюваних муніципальними утвореннями;
- розміщення коштів місцевих бюджетів для фінансування інвестиційних проєктів у порядку, передбаченому законодавством України про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб. Розміщення зазначених коштів здійснюється на основі вчасного повернення зі сплатою відсотків за користування ними в розмірах, визначених нормативними правовими актами про місцеві бюджети, або на умовах закріплення в муніципальній власності відповідної частини акцій створюваного акціонерного товариства, які реалізуються через певний термін на ринку цінних паперів із спрямуванням виручки від реалізації в доходи місцевих бюджетів;

– проведення експертизи інвестиційних проектів відповідно до вітчизняного законодавства;

– випуску муніципальних позик відповідно до чинного законодавства;

– залучення в інвестиційний процес тимчасово призупинених і законсервованих будівництв і об'єктів, що знаходяться у власності в місцевих органах влади [3].

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень гарантують усім суб'єктам інвестиційної діяльності:

– забезпечення рівних прав при здійсненні інвестиційної діяльності;

– гласність в обговоренні інвестиційних проектів;

– стабільність прав суб'єктів інвестиційної діяльності.

На сьогодні ринкове середовище потребує диверсифікації внутрішніх джерел інвестування, пошуку нових методів залучення інвестицій, зміни інвестиційної політики регіонів. Для вирішення цих питань необхідна активна участь органів місцевого самоврядування. Інвестиційна сфера вітчизняної економіки має низку проблем, які негативно впливають на регіональному розвитку, а саме:

– неефективна економічна (зокрема інвестиційна) політика держави, про що свідчить тривалий процес “проїдання” основного капіталу та збільшення тіньового сектора економіки;

– наявність істотних диспропорцій розвитку інвестиційної сфери;

– невисока привабливість інвестиційного клімату України, спричинена правовою нестабільністю, низькою ефективністю господарювання, корупцією, великим податковим тиском на товаровиробників;

– невисока культура супроводження інвестиційного процесу, відсутність розвиненої інфраструктури інвестиційного ринку;

– відсутність цивілізованого ринку землі, що також обмежує ефективність використання інвестиційних ресурсів, особливо при реалізації спільних вкладень із нерезидентами [4].

Аналіз різноманітності інвестиційної діяльності в різних регіонах наштовхує на певні висновки. Активність інвестиційних процесів є на вкрай низькому рівні насамперед через вкрай малі можливості органів місцевого самоврядування за браком важелів і відповідних повноважень та недостатній професійний рівень кадрів для супроводу і управління інвестиціями на місцях.

Враховуючи це, передумовою приходу інвесторів повинна бути пророблена велика структуризація можливостей, починаючи з повної інвентаризації всього майна і ресурсів громади та, що особливо важливо, нетрадиційного погляду на перспективи майбутнього їх використання. Також необхідною складовою є інформування людей про можливі перспективи розвитку для створення доброзичливої атмосфери у громаді, реальна підтримка місцевого підприємництва і звичайно активна інформаційна політика для запрошення потенційних інвесторів.

Регіональна інвестиційна політика в європейських країнах свідчить про те, що така успішна діяльність сприяє всебічному відродженню життєдіяльності громад, насамперед там, де державні органи податковими чи кредитними ресурсами стимулює ці процеси на місцях.

Так, зарубіжна практика формування інвестиційної політики в регіоні свідчить, що до функцій держави (відповідних урядових організацій) належить сприяння координації управління регіональною програмою і створення ефективного механізму її реалізації [5]. Це включає:

– забезпечення правового регулювання, оформлення договірних відносин з муніципальними або регіональними організаціями з делегування їм відповідальності, зокрема щодо зонального планування;

– створення умов для об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів, встановлення пріоритетів податкового регулювання (пільгове кредитування тощо);

– визначення форм відповідальності місцевих органів за реалізацію заходів у межах інвестиційної політики і можливі негативні наслідки (порушення екологічного середовища, зонального земельного планування тощо);

– забезпечення зв'язку з громадськістю через засоби масової інформації для широкої демонстрації реалізованої інвестиційної політики в регіоні з метою залучення громадських організацій та населення до участі в прийнятті рішення про доцільність та напрямки її подальшого розвитку.

За кордоном інвестиційна політика регіону є фактором стабілізації економіки, де кількість і глибина економічних та соціальних проблем, які вимагають свого вирішення, настільки велика, що єдиним можливим шляхом досягнення поставлених реформами цілей є поступовий і систематичний рух на шляху побудови нового інвестиційного механізму в умовах розвитку ринкових відносин [6].

Спостерігаючи за постійним зменшенням виробництва, а подекуди перевиробництва стає очевидно, що залучення інвестиційних коштів головним, а часто єдиним способом залучення коштів до фінансової системи регіонів зокрема і країни загалом. Однак на цьому шляху стають відразу різко помітні невирішеність насамперед владно-організаційних передумов для успішності цього процесу як, зокрема, брак чіткого розмежування повноважень різних представників влади, найперше визначення єдиного координаційного центру, який би ніс відповідальність за кінцевий результат, так і слаба взаємодія центральних і місцевих органів.

В європейських економіках одним із головних інструментів є скоординована діяльність державних і місцевих органів із надання пільг чи введення “податкових канікул” для заохочення потенційних інвесторів до певного регіону чи до конкретної діяльності.

У багатьох країнах Європи на сьогодні стає популярним створення змішаних економічних об'єднань, що складаються з представників державних та регіональних органів влади і місцевого бізнесу. Такі корпорації стають співучасниками інвестиційного процесу, у якому своїми коштами гарантують зовнішньому інвестору успішність процесу, зокрема зменшуючи його фінансове навантаження.

На сьогодні в зарубіжній практиці формування і реалізації інвестиційної політики регіону одним із важливих джерел фінансування будівництва на місцевому рівні є випуск муніципальних облігацій. Привабливість муніципальних облігацій для інвесторів полягає у тому, що дохід у них, як правило, не обкладається федеральним податком. Окрім того, для резидентів (жителів регіону) облігації, випущені владою регіону або муніципалітетами, звільняються також від місцевих податків [7]. Загалом законодавчі і фінансово-економічні стимули в інвестиційній політиці регіонів країн Заходу сприяли піднесенню депресивних регіонів, багатофункціонального розвитку міських і сільських територій, реконструкції та модернізації великих міст, вирішення соціально-економічних та екологічних проблем.

Доцільно зазначити, що зарубіжний досвід регулювання і стимулювання інвестицій на регіональному рівні може бути корисний для України на порозі стабілізації і зміцнення її економічної системи.

У різних європейських країнах інвестиційна діяльність, починаючи зі створення привабливості регіонів, здійснюється по-різному. Французьким регіонам допомагає Комітет з проблем регіональної діяльності й розвитку територій, що діє на державному рівні, а, наприклад, в Польській Республіці інвестиціями опікується державна рада територіального розвитку.

На превеликий жаль, значно більша кількість державних установ щодо інвестиційної діяльності в Україні, зокрема Президент, в КМУ валютно-кредитний комітет, відділ іноземних інвестицій та вільних економічних зон чи Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, а також Міністерство закордонних справ України, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Українська державна інвестиційна компанія, Фонд Держмайна, Національне агентство реконструкції та розвитку, Державна митна служба, Головна державна податкова інспекція України, не призводить до узгодженої і ефективної державної інвестиційної політики, насамперед за відсутності персоналізованої відповідальності. Такі функції повинні бути, як бачимо із західного досвіду, чітко узгоджені і персоналізовані, що дасть змогу швидше і ефективніше координувати діяльність як державних органів, так і їх взаємодію з владою на місцях, а відтак суттєво збільшувати поступлення інвестиційних коштів.

У кожній європейській країні створений режим регулювання інвестиційної діяльності, який впливає на рівень інвестиційної привабливості країни та регіонів. Одні країни використовують більш жорсткі методи регулювання діяльності інвесторів, інші навпаки – створюють ліберальне законодавство, що сприяє притоку капіталу. Важливу роль у формування інвестиційної привабливості регіонів відіграють органи місцевого самоврядування, спеціалізовані організації, на які покладено повноваження управління інвестиційними процесами в регіоні. Від діяльності згаданих вище органів та структур залежить ефективність реалізації інвестиційної політики та рівень інвестиційної привабливості регіону.

Активізація інвестиційної діяльності сприяє підйому і подальшому розвитку економіки, поповненню податкових надходжень до бюджетів різних рівнів, які в подальшому спрямовуються на вирішення соціально-економічних проблем, за допомогою інвестицій створюються нові підприємства і, відповідно, додаткові робочі місця, розширюються виробництва, забезпечується освоєння та вихід на ринок нових видів товарів і послуг.

Інвестиційна діяльність на рівні муніципалітетів – це вкладення інвестицій, або інвестування в соціально-економічну систему муніципалітету, що полягає у здійсненні практичних дій з метою отримання економічної вигоди, соціального та екологічного ефекту [8].

Для ефективного розвитку муніципалітету необхідна активна державна інвестиційна політика, що є цілеспрямованою діяльністю органів місцевого самоврядування щодо залучення та стимулювання інвестиційного процесу для вирішення питань соціально-економічного розвитку. Інвестиційна політика муніципалітету повинна бути розроблена на базових принципах, які визначають її цілі і спрямованість: цілеспрямованості, науковості, багатоваріантності, комплексності, адаптивності, ефективності, балансу інтересів, гласності та легітимності [9].

Ефективна інвестиційна політика на рівні муніципалітетів повинна бути орієнтована на забезпечення:

- покращення якості життя населення муніципального утворення, підтримку інтересів населення та суб'єктів господарювання;
- дотримання балансу інтересів підприємств і муніципального утворення в розвитку інвестиційного потенціалу;
- створення зон вільного підприємництва, розвиток конкретних інноваційних програм або виробництв, орієнтованих на експортну продукцію;
- сприятливих умов для розвитку діяльності та ділової активності всіх суб'єктів господарської діяльності, насамперед представників дрібного, малого та середнього бізнесу.

Згідно з ч. 2, ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, “Фінансові кошти органів місцевого самоврядування мають відповідати функціям, наданими їм конституції або законом повноважень”, але на практиці в Україні, незважаючи на законодавчо-правові норми, органи місцевого самоврядування фінансово не забезпечені пропорційно до обсягу питань і повноважень, які їм необхідно вирішити [10]. На сучасному етапі, через недостатність фінансових ресурсів та необхідність підвищення рівня соціально-економічного розвитку, муніципальні органи зацікавлені в залученні інвестицій і підвищенні інвестиційної привабливості території.

Визначальною умовою активної інвестиційної діяльності є ступінь інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку, найперше на рівні регіонів. “Інвестиційна привабливість” відображає наявність певних умов інвестування, які впливають на вподобання інвестора. Як основні складові інвестиційної привабливості, прийнято виділяти “інвестиційний потенціал”, який відображає можливість певного регіону забезпечити інвестиційну діяльність при наявності сприятливого інвестиційного клімату та “інвестиційний ризик”, який, своєю чергою, показує чинники ризику, що характеризують ймовірність втрати інвестицій та доходу від них і чому доцільно (або не доцільно) інвестувати в певний об'єкт.

З метою підвищення інвестиційної привабливості території для створення умов збільшення притоку фінансових ресурсів в пріоритетні галузі економіки і забезпечення інтенсивного економічного зростання, необхідно вирішити такі завдання:

- формування сприятливого інвестиційного клімату;
- розвиток інфраструктури для інвестиційної діяльності;
- напрямок потоків інвестицій у наукомісткі високотехнологічні галузі;
- забезпечення інформаційної, кадрової підтримки;
- впровадження у виробництво інноваційних технологій.

Для реалізації поставлених завдань необхідно приділяти особливу увагу таким заходам:

- удосконалення інвестиційного та податкового законодавства, з питань інвестиційної діяльності, звільнення інвесторів від частини податків;
- надання суб'єктам інвестиційної діяльності пільгових умов користування землею та іншими природними ресурсами;
- створення можливостей для формування суб'єктами інвестиційної діяльності власних інвестиційних фондів;
- розробка та реалізація міжмуніципальних інвестиційних проектів;
- впровадження системи обов'язкового страхування інвестиційних ризиків;
- удосконалення механізмів заохочення підприємств, які здійснюють модернізацію і інноваційну діяльність;

- формування інвестиційного іміджу за допомогою участі в інвестиційних виставках, семінарах, конференціях;
- розміщення в ЗМІ баз даних про інвестиційно привабливі проекти;
- створення позитивного інвестиційного образу регіону і країни загалом;
- забезпечення фінансування з державного та місцевого бюджету на перепідготовку і підвищення кваліфікації фахівців, що володіють навиками маркетингу та менеджменту.

З огляду на зазначене вище, необхідно забезпечувати розвиток послідовної інвестиційної політики шляхом створення сприятливої нормативно-правової бази, що враховує всі сучасні інновації. У регіоні повинна бути створена сучасна і прогресивна модель інвестиційної політики, підкріплена максимальним набором спонукальних і заохочувальних механізмів для інвестора. Сприяння розвитку підприємств означає створення умов для підвищення їх конкурентоспроможності, просування їх інвестиційних проектів.

Регіонам та муніципальним утворенням необхідні інструменти, що створюють інвестиційну привабливість та інвестиційний імідж, а інвесторам необхідна інформація, в якій міститься широкий спектр показників, якісний матеріал про території, її економічний та інвестиційний потенціали. Щоб інвестиції пішли в місцеву економіку і обернулися відчутними вигодами для муніципального утворення, місцева влада повинна займати активну позицію, орієнтовану на пошук і залучення інвесторів, на максимально вигідну “презентацію” свого міста як потенційно привабливого об’єкта капіталовкладень. Залучення і збільшення притоку зовнішніх інвестицій в муніципальне утворення забезпечить:

- збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету та поповнення дохідної частини бюджету муніципального утворення;
- створення нових робочих місць;
- посилення конкурентних переваг та поліпшення фінансових результатів діяльності господарюючих суб’єктів;
- зростання кількості і якості послуг та економічних благ, що надаються на території муніципального утворення;
- збільшення реальних доходів населення, які сприятимуть найбільш повному задоволенню потреб жителів;
- підйом місцевого виробництва, загальне оздоровлення економіки;
- оновлення місцевої технічної і технологічної бази;
- більшу кількість кваліфікованих фахівців у відповідних сферах діяльності.

Важливим аспектом активізації інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування є участь у ній громадян, населення територіальних громад. Залучення фінансів домашніх господарств в якості інвестиційних ресурсів, їх інвестування у виробничу і соціальну інфраструктуру є потенційним, багатоаспектним, позитивним фактором. Такими інвестиціями міг би поповнюватися властивий практично всім територіальним громадам дефіцит власних фінансових ресурсів, створювались додаткові стимули для участі населення в місцевому самоврядуванні. Інвестуючи свої кошти в місцеве господарство, населення територіальних громад буде більшою мірою ставати зацікавленим в належному його функціонуванні і розвитку.

Стимулюючий вплив на інвестиційну діяльність повинні надавати законодавство та державна інвестиційна політика, яка повинна бути об’єктом правового регулювання, піддаватися більш значній, ніж зараз, правовій регламентації.

Таким чином, успішне виконання вищевикладених заходів значно підвищить привабливість муніципальних утворень для інвесторів, підтвердить надійність його економічного стану, посилять стабільність соціально-економічної ситуації, слугуватиме запорукою залучення додаткових коштів для інвестиційної діяльності в муніципалітеті. Активізація інвестиційної діяльності в муніципальних утвореннях зміцнить економічне становище підприємств, дасть змогу збільшити кількість суб'єктів малого та середнього бізнесу на певній території, що, своєю чергою, допоможе досягти сталого соціально-економічного розвитку, а відтак призведе до підвищення рівня життя населення.

#### **Висновки**

1. На сьогодні ринкове середовище потребує диверсифікації внутрішніх джерел інвестування, пошуку нових методів залучення інвестицій, зміни інвестиційної політики регіонів.

2. Зарубіжна практика формування інвестиційної політики в регіоні свідчить, що до функцій держави (відповідних урядових організацій) також належить сприяння координації управління регіональною програмою і створення ефективного механізму її реалізації. З цією метою мають бути чітко визначені повноваження, які повинні бути покладені на визначені органи, функції між якими будуть чітко визначені й розподілені.

3. Визначальною умовою активної інвестиційної діяльності є ступінь інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку, насамперед на рівні держави і окремих регіонів зокрема.

#### **Список використаної літератури**

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).
2. Там само.
3. Там само.
4. Романова Т. В. Розвиток інвестиційного потенціалу в регіональній економічній політиці [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / Т. В. Романова ; Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка. — Полтава : [б. в.], 2013. — С. 12.
5. Шевченко Н. І. Досвід системи державного гарантування іноземного інвестування в різних країнах / Н. І. Шевченко // Економіка та держава [Текст]. — 2015. — № 4. — С. 145.
6. Шевченко Н. І. Досвід системи державного гарантування іноземного інвестування в різних країнах... — С. 151.
7. Соскін О. І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива [Текст] : наук.-метод. посіб. / О. І. Соскін, А. М. Матвійчук, Н. О. Матвійчук ; за заг. ред. О. І. Соскіна. — К. : Вид-во "Інститут суспільної трансформації", 2012. — С. 32.
8. Шевченко Н. І. Досвід системи державного гарантування іноземного інвестування в різних країнах... — С. 159.
9. Там само. — С. 145.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.09.1985 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).



*Стаття надійшла до редакції 07.12.2016*

*Схвалена до друку редколегією 28.12.2016*

**Z. Siryk**

**LOCAL SELF-GOVERNANCE AND INVESTMENT PROCESSES:  
EUROPEAN PROCESSES AND DOMESTIC REALITIES**

**The article dwells on the issue of local budgets loading, in particular through investment attraction. Foreign experience is analyzed and the shortcomings of governmental bodies' participation in investment processes in Ukraine are outlined. The fact that the level of investment attraction and socio-economic development of the state and regions is the defining condition of active investment activity is proved. The author notes that activation of investment activity will allow us to achieve sustainable socio-economic development and will consequently lead to more interest and activation of residents in terms of proper functioning and development of the region.**

**Key words: local self-governance, regional development, investment processes, territorial community, investment attractiveness.**