



ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК:
моделі, ресурси та інструменти фінансування

МЕР: сучасні концепції,
моделі та ресурси

Практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування» підготовлено Центром громадської експертизи на замовлення проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який упроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади.

Авторський колектив: Наталія Балдич, кандидат наук з державного управління
Наталія Гринчук, кандидат економічних наук
Наталія Ходько, кандидат соціологічних наук
Любомир Чорній
Ярослав Глібіщук

Упорядник: Ігор Лепьошкін

Дизайн та ілюстрації: Олена Марчишина, Роман Марчишин

Видання «МЕР: сучасні концепції, моделі та ресурси» є першою частиною серії видань, що разом складають практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування».

Підготовка посібника стала результатом вивчення теорії і практики фінансування різноманітних проектів та ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку, а також широких консультацій із посадовцями органів місцевого самоврядування успішних міст України.

Матеріали, наведені в посібнику, містять загальну характеристику найпоширеніших і відносно нових для України інструментів фінансування місцевого економічного розвитку, огляд актуального міжнародного досвіду й української практики з відповідних питань. Крім того, у посібнику є огляд положень нормативно-правових актів і процедур (алгоритмів) застосування відповідних інструментів. У посібнику також надано опис інституційної бази, необхідної для успішного застосування розглянутих інструментів фінансування місцевого економічного розвитку.

Посібник адресований державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування, науковцям й експертам у сферах регіонального та місцевого економічного розвитку, інвестиційної діяльності й публічних фінансів.

Зміст посібника є виключною думкою авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію Міністерства міжнародних справ Канади.

Будь-яку частину цього посібника не може бути відтворено або використано в жодний спосіб без відповідного посилання на першоджерело та Проект ПРОМІС.

Повне відтворення тексту практичного посібника в будь-якій формі можливе лише з письмової згоди ФКМ і Проекту ПРОМІС.



ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК:
моделі, ресурси та інструменти фінансування

МЕР: сучасні концепції,
моделі та ресурси



ЧАСТИНА 1

ВИКОРИСТАНІ АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ

до 1–5 частин посібника

04

АР Крим	Автономна Республіка Крим
АТО	Антитерористична операція
БКУ	Бюджетний кодекс України
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВРП	валовий регіональний продукт
ГКУ	Господарський кодекс України
ГЕФ	Глобальний екологічний фонд
ГО	громадська організація
ДКСУ	Державна казначейська служба України
ДПП	державно-приватне партнерство
ДФРР	державний фонд регіонального розвитку
ЖБК	житлово-будівельні кооперативи
ЖКГ	житлово-комунальне господарство
ЗМІ	засоби масової інформації
ЗУ	закон України
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку (EBRD)
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк (EIB)
ЄС	Європейський Союз (EU)
ЄФРР	Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF)
ІКТ	інформаційно-комунікаційні технології
ІМР	інституції місцевого розвитку
ІП	індустріальний парк
ІПП	інституції підтримки підприємництва
ІТ	інформаційні технології
КМДА	Київська міська державна адміністрація
КМУ	Кабінет Міністрів України
КО	комунальні організації
КП	комунальні підприємства
КСВ	корпоративна соціальна відповідальність
КУ	комунальні установи
МБРР	Міжнародний банк реконструкції та розвитку (IBRD)
МВФ	Міжнародний валютний фонд (IMF)
МГ	місцеві гарантії

МЕР	місцевий економічний розвиток
МДО	міжнародні донорські організації
МЗ	муніципальне запозичення
Мінекономіки	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (до 29 серпня 2014 року – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України)
Мінрегіон	Міністерство розвитку громад та територій України (до 29 серпня 2014 року – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України)
Мінфін	Міністерство фінансів України
ММС	міжмуніципальне співробітництво
МОВВ	місцеві органи виконавчої влади
МОП	муніципальна облігаційна позика
МСП	мале та середнє підприємництво
МТД	міжнародна технічна допомога
МЦП	місцеві цільові програми
МФК	Міжнародна фінансова корпорація (IFC)
МФО	міжнародні фінансові організації
НБУ	Національний банк України
НЕФКО	Північна екологічна фінансова корпорація (NEFCO)
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
НМДГ	неоподатковуваний мінімум доходів громадян
НПА	нормативно-правові акти
НУО	неурядові організації
ОДА	обласні державні адміністрації
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОМС	органи місцевого самоврядування
ООН	Організація об'єднаних націй
ОП	облігаційні позики
ОСББ	об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
ОСН	органи самоорганізації населення
ОТГ	об'єднані територіальні громади
ПКУ	Податковий кодекс України
ППП	публічно-приватне партнерство
ПС	податкове стимулювання
ПЦМ	програмно-цільовий метод
ТЕО	техніко-економічне обґрунтування
ТКС	транскордонне співробітництво
ТПВ	тверді побутові відходи
ТПП	торгово-промислова палата
ФОП	фізична особа – підприємець
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг
ЦС	цільові субсидії

ЗМІСТ

06

ВСТУП

8

1. У ФОКУСІ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

10

1.1. Огляд сучасних тенденцій у розвитку міст

11

1.2. Основні виклики в розвитку міст

17

1.3. Концепція місцевого економічного розвитку

20

1.4. Трансформація пріоритетів місцевого економічного розвитку

26

1.5. Дійові особи місцевого економічного розвитку

29

2. МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

40

2.1. Форми планування місцевого економічного розвитку

41

2.2. Огляд основних моделей місцевого економічного розвитку

48

2.3. Алгоритм вибору моделі місцевого економічного розвитку

54

3. ІНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

58

07

3.1. Інституції місцевого розвитку

59

3.2. Інституції підтримки підприємництва

76

4. РЕСУРСИ ДЛЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

90

4.1. Огляд ресурсів для місцевого економічного розвитку

91

4.2. Інструменти фінансування місцевого економічного розвитку

96

ВСТУП

Сьогодні міста України живуть і розвиваються в непростих умовах — політичних, економічних, демографічних. Водночас ці умови ускладнюються глобальними викликами, значною динамікою змін і високою конкуренцією: з пришвидшенням темпів глобалізації міста конкурують за ресурси вже не тільки в локальному чи національному, а й у міжнародному вимірі.

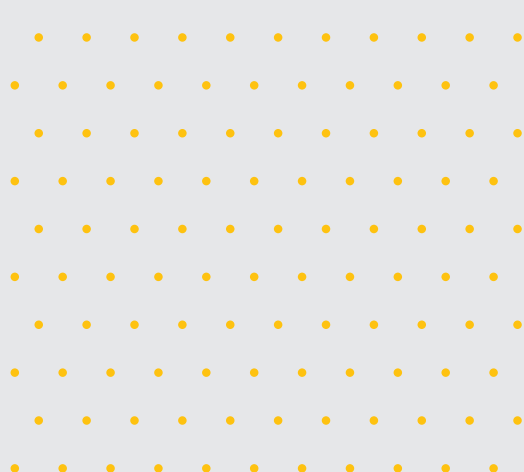
Одним з основних завдань за таких умов є реалізація економічних можливостей міст і забезпечення їхнього сталого розвитку. У цьому сенсі сталий розвиток є комплексом інтегрованих заходів, спрямованих на створення чи вдосконалення системи економічних зв'язків у поєднанні із забезпеченням соціальної стабільності та безпечного довкілля, на певній території.

Зважаючи на закордонний досвід, сьогодні органи місцевого самоврядування в Україні мають можливість скористатися певним набором інструментів розвитку, апробованих в економічно успішних країнах. Чинне українське законодавство й адміністративна практика уможливають залучення більшості цих інструментів для забезпечення прискорення процесів місцевого розвитку. Однак використання цих інструментів в Україні є неупорядкованим і безсистемним, а посадовцям органів місцевого самоврядування бракує знань і практичних навичок.

Досвід країн, які планомірно почали займатися розвитком територій у 60-х роках ХХ століття, свідчить про те, що на різних етапах суспільного розвитку підходи до місцевого економічного розвитку змінюються залежно від актуальних потреб і наявного досвіду, а тому змінюється і практика застосування інструментів його фінансування. Набір інструментів місцевого економічного розвитку — це гнучка система, використання якої потребує аналізу наявних ресурсів, визначення основних цілей розвитку, урахування можливостей і обмежень для тієї чи іншої громади. Важливо зазначити, що ефективне застосування певних інструментів місцевого економічного розвитку потребує правильної ідентифікації та залучення відповідних джерел фінансування, які, своєю чергою, мають певні особливості й можуть задовольняти різні потреби та виконувати різні завдання щодо розвитку місцевої економіки.

У посібнику систематизовано знання про джерела та інструменти фінансування місцевого економічного розвитку, які найширше використовують або потенційно можуть використовувати органи місцевого самоврядування за наявних умов і спроможностей.

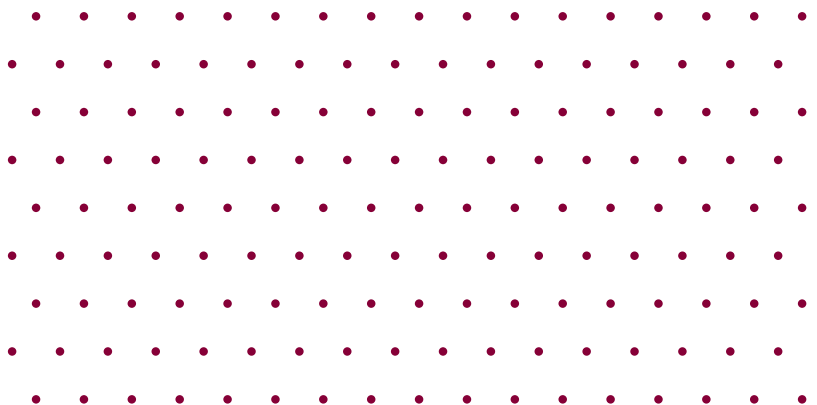
Кожен інструмент проаналізовано з огляду на його переваги й обмеження для потреб місцевого економічного розвитку. В описі міжнародного досвіду й української практики їх використання надано певні узагальнення щодо кожного з інструментів. Водночас теоретичні описи доповнено прикладами



успішного застосування відповідних інструментів, а також довідковою інформацією про історію їх становлення та розвитку. Значну увагу приділено висвітленню питань нормативно-правового забезпечення застосування цих інструментів. Логічним складником опису кожного інструменту є практичні поради щодо його застосування на місцевому рівні.

Посібник адресовано посадовим особам органів місцевого самоврядування, представникам бізнесу та громадськості, які долучаються до розробки й реалізації політики у сфері місцевого економічного розвитку. Видання також може бути цікаве науковцям, студентам і широкому загалу тих, хто виявляє інтерес до висвітлених у ньому питань.

Автори сподіваються, що здобуті завдяки посібнику знання сприятимуть підвищенню фахового рівня читачів і стануть їм у пригоді під час ухвалення управлінських рішень, розроблення відповідних програм та інших документів, а також визначення політики у сферах регіонального та місцевого економічного розвитку.





**У ФОКУСІ
МІСЦЕВОГО
РОЗВИТКУ**

1.1. ОГЛЯД СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ У РОЗВИТКУ МІСТ

11

01

Поняття «глокальний» прийшло в міжнародний обіг із японської мови, яке спочатку вживали у сфері бізнесу. Традиційний принцип «дочакука» (япон. «dochakuka» від «dochaku» — жити на власній землі), що означав пристосування господарських методів до місцевих умов, у 80–90-ті роки ХХ століття став позначати нову стратегію японського бізнесу — «глобальну локалізацію», тобто пристосування глобальних цілей і перспектив ділової активності до місцевих умов.

До сучасних тенденцій подальшого розвитку людства можна зарахувати урбанізацію, глобалізацію та глокалізацію¹. Ці процеси відбуваються на тлі децентралізації (передання владних повноважень із центрального на місцевий рівень), регіоналізації (посилення ролі регіонів) і диверсифікації економіки (що зумовлює розширення асортименту продукції, переорієнтацію ринків збуту, освоєння нових видів виробництва тощо). За таких умов ускладнюються підходи до управління місцевим економічним розвитком, виникає потреба осмислити нові перспективи й можливості, які реально перетворити на ресурс розвитку міст, виробити ефективні моделі організації взаємодії різних учасників місцевого життя й обрати оптимальні інструменти фінансування місцевих ініціатив і проектів.

Розвиток міст передбачає активну участь усіх суб'єктів у спільному визначенні способів вирішення локальних проблем і спільну діяльність із втілення ухвалених рішень. Він ґрунтується на



розумінні того, що жодна особа, організація або орган влади не можуть вирішити всі місцеві проблеми лише власними зусиллями. Для цього потрібне партнерство активної громади, приватного сектору, місцевих органів влади різних рівнів, інших національних та іноземних організацій. Визначення місцевих пріоритетів, узгодження їх із місцевою владою, планування й об'єднання зусиль для їх утілення допомагають громадам також розбудовувати довіру між їхніми членами й усіма партнерами та спроможність до довгострокової діяльності, забезпечують зростання добробуту та якості життя.

Світовий Банк, МВФ, низка спеціалізованих установ ООН, ЄС, ОЕСР та інші міжнародні організації наголошують, що глобалізація, регіоналізація, локалізація, урбанізація — взаємопов'язані та взаємозумовлені процеси, залученим до яких останнім часом виявилось практично все населення планети.

Міста перетворилися на основну форму розселення на планеті

УРБАНІЗАЦІЯ

Міста сьогодні характеризуються різноманітністю, багатовимірністю та зростанням впливу на основні соціальні й економічні цивілізаційні процеси. Така тенденція виявляється як у територіальній експансії міст і поширенні міського способу життя за адміністративні межі міст, так і часто в «нематеріальному вимірі», наприклад у культурному та інформаційному домінуванні міст.

Помітний різкий дисонанс між тією мізерною площею нашої планети, що припадає на міста, і їхнім визначальним впливом на розвиток цивілізації. Нині вже очевидно, що міста перетворилися на основну форму розселення на планеті. Так, за даними Фонду народонаселення ООН (UNFPA), починаючи з 2008 року більшість населення нашої планети мешкає в містах. Це сталося вперше в історії людства й на наших очах.

ЗРОСТАННЯ КІЛЬКОСТІ НАСЕЛЕННЯ ПЛАНЕТИ ТА РІВЕНЬ УРБАНІЗАЦІЇ

РОКИ	НАСЕЛЕННЯ ПЛАНЕТИ, МЛРД ОСІБ	РІВЕНЬ УРБАНІЗАЦІЇ, %
1050	0,2	10
1800	1,0	15
1990	5,0	40
2020	8,0	55
2050	10,0	70

За оцінками ООН, до 2050 року в містах проживатиме орієнтовно 70% від усього населення Землі. А ще у 1800 році в міських поселеннях мешкало лише 2%, у 1950 році – приблизно 30% від населення планети.

13

За таких темпів рівень урбанізації та вплив міст на майбутні цивілізаційні процеси й надалі зростатимуть. Без перебільшення можна стверджувати, що міста стають основними генераторами економічного розвитку.



За прогнозами експертів Pricewaterhouse Coopers, якщо у 2005 році на 100 найбільших міст світу припадало 25% світового ВВП, то у 2008 році ця частка вже перевищила 30%.

Станом на кінець 2012 року в містах мешкали понад половину жителів планети, які створювали майже 80% світового ВВП, водночас 100 найбільших міст виробляли орієнтовно 40% планетарного продукту.

Отже, урбанізацію потрібно розглядати не у вузькому розумінні (як просте збільшення міст і зростання чисельності їхнього населення), а як багатогранний соціально-економічний процес, що має значний вплив на суспільні відносини, зокрема: збільшення площ урбанізованих ландшафтів (1); зростання функцій міст у системах розселення (адміністративних, інноваційних, комунікативних) (2); розвиток взаємопов'язаних форм міського розселення (агломерацій, метрополій та інших урбанізованих територій) (3); формування нових моделей соціально-просторового розвитку територій (4) тощо.



До 2025 року перші 23 мегаполіси з населенням понад 10 млн осіб генеруватимуть приблизно 10% обсягу світової економіки.

Сьогодні, за даними McKinsey, економіка Токіо (1,62 трлн дол. США на рік) співвідноситься з ВВП Південної Кореї (1,75 трлн дол. США на рік), економіка Сеула (903 млрд дол. США на рік) – з ВВП Малайзії (817 млрд дол. США на рік), Лондона (831 млрд дол. США на рік) – з ВВП Нідерландів (840 млрд дол. США на рік), Шанхая (810 млрд дол. США на рік) – з ВВП Філіппін (744 млрд дол. США на рік).

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ

Процес урбанізації тісно пов'язаний із процесом глобалізації. Значний прогрес у технологіях, зокрема у транспортній галузі, інформаційній сфері та сфері телекомунікацій, зумовлює істотну зміну дії загальноекономічних чинників, а також умов і ресурсів, необхідних для вибору найвигіднішого місця розташування певного господарського об'єкта або групи об'єктів, у моделях, способах і ступені жорсткості просторової прив'язки різних видів економічної діяльності.

14



За даними трьох відомих організацій, що займаються збором, опрацюванням й обміном науково-технічної інформації, – Institute of Scientific Information (ISI), WorldCat та ArtFirst² – тільки в період між 1994 і 2005 роками частота згадування слова «глобалізація» в назвах публікацій у різних наукових галузях зростає в 6–8 разів.

02

Institute of Scientific Information
(<https://clarivate.com/webofsciencegroup/solutions/isi-institute-for-scientific-information>)



WorldCat
(<https://www.worldcat.org>)



ArtFirst
(<https://www.artfirst.co.uk>)



Вплив глобалізації полягає в тому, що управління й організація виробництва та надання послуг (фінансових, юридичних, консультаційних), що забезпечують його, інтегруються й уніфікуються повсюдно у світі. Виникає новий рівень складності, зумовлений як зростанням числа самих глобальних зв'язків, так і кількістю залучених дійових осіб.

В умовах глобалізації формується нова міська ієрархія: швидшими темпами зростають ті міста, які швидше адаптуються до нових умов та у відповідь на них запроваджують нові функції. Міста, які є центрами глобальних економічних мереж, отримують переважну частину ренти від поширення інновацій. Своєю чергою, інноваційні імпульси зароджуються в найрозвиненіших містах, які є лідерами в розробленні й освоєнні новітніх технологій і які мають фінансові ресурси й висококваліфіковані кадри.

Отже, визначальними передумовами для успішного МЕР в умовах глобалізації стають інновації, зокрема впровадження новітніх технологій, модернізація сфери зайнятості (фактично переосмислення самої сутності роботи найманих працівників), а також формування місцевих економічних рушійних сил, які ґрунтуються передусім на конкурентоспроможності місцевих умов, інформації, креативності та знаннях.

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ

Розширення регіональної співпраці значною мірою стало відповіддю на процеси глобалізації, адже саме глобалізація вносить суттєві зміни до стану внутрішніх регіонів країни, їхньої потенційної готовності до співпраці без інтеграції, формує такі умови розвитку, які потребують взаємодії спільнот у масштабах, що не обмежуються територією держави.



Декларація щодо регіоналізму в Європі, підписана під час проведення чергової Асамблеї Європейських Регіонів 4 грудня 1996 року в Базелі (Швейцарія), визначає регіон як «територіальне утворення, яке сформоване в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням».

У преамбулі Декларації наголошено на тому, «що саме завдяки історичним, мовним, культурним, соціальним, економічним і географічним умовам люди все більше ототожнюють себе зі своїми регіонами, різноманіття яких є невичерпним багатством. Саме регіони мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де в них є переваги над іншими: в економіці (зайнятості), у культурі, у захисті навколишнього середовища, у регіональному та загальнодержавному плануванні, у наукових дослідженнях тощо». У Декларації підкреслено «величезний потенціал політичної, соціальної, економічної та культурної кооперації між європейськими регіонами, а також важливість такої кооперації на національному, транскордонному та міжнародному рівнях для розвитку».

15

Можна виокремити дві форми регіоналізації:

- 1) **формування внутрішніх регіонів**, поєднаних культурними, історичними, економічними, логістичними та іншими зв'язками;
- 2) **формування транскордонних регіонів**, які об'єднують прикордонні території двох і більше держав через формування сталих економічних, соціальних, культурних взаємовідносин, що спричинене зняттям бар'єрів для руху товарів, послуг, капіталу, робочої сили.

Внутрішня регіоналізація зумовлена зростанням ролі місцевого самоврядування в управлінні окремими територіями, а також прагненням віднайти реальні можливості для вирішення широкого кола економічних, соціальних й екологічних проблем, які виходять за межі окремих населених пунктів; прагненням якнайкращої реалізації потенціалів завдяки об'єднанню зусиль і ресурсів.

Однією із форм регіоналізації є єврорегіони, які, виникнувши в країнах Західної Європи, поступово поширилися в центр і на схід континенту. Їх формування не лише сприяє посиленню та поглибленню добросусідських відносин між державами, але й є своєрідним інструментарієм для інтеграції тієї чи іншої країни в європейські спільноти.



На цей час налічується орієнтовно 80 єврорегіонів. Найбільше єврорегіонів створено на кордонах Німеччини (31), Польщі (18), Швеції (16), Угорщини (15), Франції (15), Болгарії (14), Чехії (13), Румунії (13) та Фінляндії (10).

Останнім із сучасних єврорегіонів був створений 2012 року єврорегіон «Дністер», до якого увійшли прикордонні території України та Молдови.

ГЛОКАЛІЗАЦІЯ

Що сильнішим є процес глобалізації, то більшою є потреба виділення локальної специфіки, яка у взаємозв'язку з процесом глобалізації формує паралельний процес — глокалізацію.

Глокалізація визначається як соціокультурний феномен, міра взаємопроникнення глобального й локального, що є наслідком взаємодії чинників глобалізації з особливостями конкретних територій у політичній, економічній і соціокультурній сферах суспільного буття, а також конкуренції глобальних і локальних чинників у цих сферах.

Прояви унікальності, самобутності, традиційного й особливого на тлі уніфікації, стандартизації та інтеграції доводять невіддільність глобального від локального, посилюють необхідність розвитку механізмів самоврядування й самоорганізації.

Серед проявів глокалізації — посилення позицій окремих регіонів і міст, які поряд із державами внаслідок нарощення конкуренції стають дедалі активнішими та порівняно самостійнішими учасниками міжнародних економічних відносин.

Глокалізація — це не просто гібрид глобалізації та локалізації, це прояв свободи, адже вона дає змогу містам, громадам «унікально» реагувати на виклики глобалізації.

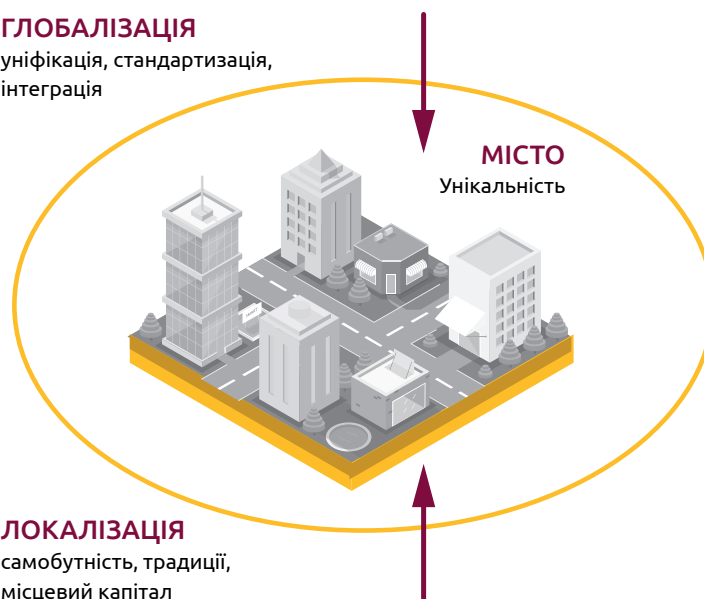
16

СХЕМА 1.1.

Посвідання впливу
глобалізації та локалізації
на розвиток міст

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ

уніфікація, стандартизація,
інтеграція



ЛОКАЛІЗАЦІЯ

самобутність, традиції,
місцевий капітал

Зростає конкуренція між містами за інвестиції, людський капітал, туристів. Ігнорування глобалізації може зробити місто жертвою цього процесу, замість того, щоб надати йому певні вигоди та створити переваги. Місто повинно визначити, які з його характеристик можуть мати цінність у глобальному вимірі, і саме на них робити ставку в економічному й соціальному розвитку. З іншого боку, визначення цих ключових характеристик має ґрунтуватися на реалістичній оцінці місцевого потенціалу та враховувати культурні особливості й традиції.

1.2. ОСНОВНІ ВИКЛИКИ В РОЗВИТКУ МІСТ

Такі явища, як демографічні вибухи та кризи, технологічні революції, інформатизація, зростання різноманіття, посилення глобальної конкуренції, зміна парадигми енергоспоживання й екологізація мислення, виявляються переважно в містах, створюючи принципово нові умови для їхнього розвитку й кардинально змінюючи антропогенне середовище.

Поєднання урбанізації та різноспрямованих демографічних процесів дає підстави прогнозувати загострення суспільних проблем: **нерівномірності розселення населення** (погіршує умови для гармонійного співіснування сільських і міських поселень); **збільшення масштабу й інтенсивності міграційних хвиль** (може призвести до міжетнічних і міжкультурних конфліктів); **стрімкого старіння населення** (призводить до принципової зміни структури витрат місцевих бюджетів).

У міських районах нерідко зосереджена крайня бідність, а національним і місцевим органам влади непросто розмістити дедалі більшу кількість населення на таких територіях. Досягнення безпеки в містах передбачає забезпечення їхніх жителів доступним житлом, а також докорінну модернізацію нетрів. Потрібні інвестиції у громадський транспорт, створення громадських просторів, збільшення (або збереження) зелених насаджень, а також удосконалення міського планування й управління в такий спосіб, що одночасно забезпечуватиме інклюзивність і загальну рівноправну участь.

Наслідком діяльності міст є споживання величезної кількості ресурсів та інтенсивне забруднення довкілля, що не тільки погіршує рівень життя населення, а й провокує екологічно вмотивовані протести. Саме міста є найбільшими забруднювачами повітря та водних об'єктів.

Відбувається інтеграція інженерних мереж та інфраструктури: електро- й водопостачання, транспорту, поводження з відходами. На перший план виходить питання покращення ефективності та якості надання відповідних послуг. Серед важливих завдань — скорочення величезної кількості побутових відходів, які продукують міста.

Отже, міста мають значний обсяг проблем і викликів, які стрімко накопичуються та, як наслідок, зумовлюють збільшення ризиків, можливих системних криз і техногенних катастроф.

Водночас сучасні міста характеризуються зростанням розмаїття, що пояснюється різним рівнем освіти та професійної підготовки, різною спеціалізацією, світоглядом і традиціями жителів міст. Це формує певні передумови для диверсифікації економіки останніх, але й призводить до появи проблем в управлінні процесами їхньої життєдіяльності. Тому для успішного розвитку економіка міст також повинна бути диверсифікованою, що забезпечить їх від загрози втрати економічних ніш через зміну внутрішніх чи зовнішніх обставин.

Головними чинниками, що впливають на економічний розвиток міст у глобальному вимірі, сьогодні є: **скорочення значущості сировини в собівартості продукції** (1); **збільшення мобільності капіталу** (що полегшує доступ до джерел фінансування практично для всіх, незалежно від місця перебування) (2); **скорочення частки зайнятих у сировинній і виробничій сферах** (завдяки збільшенню зайнятих у сфері обслуговування, упровадженню нових технологічних рішень, зростанню ефективності виробничих процесів) (3); **відсутність національних кордонів у системах зв'язку** (наприклад, у системах електронної торгівлі й електронного державного управління) (4); **удосконалення в системі логістики** (5).

18



СХЕМА 1.2.

Вплив різних чинників на економічний розвиток міст

За наслідками впливу на розвиток міст згадані чинники можуть бути стабілізаційними, дестабілізаційними, кризовими та з невизначеними наслідками. Одночасна дія певного набору цих чинників може призводити до асиметричних трансформацій у розвитку міст. Так, місто може швидко зростати й тим самим порушувати усталений баланс (як-от між містом і навколишніми населеними пунктами), провокуючи таким чином приплив внутрішніх і зовнішніх мігрантів, наслідком чого буде формування надлишкової пропозиції на ринку праці та зниження заробітної плати (соціальний демпінг). Інший приклад: у разі зменшення обсягів надходження інвестицій до міста ситуація може швидко змінитися, наслідком чого стане «відтік мізків», утрата лідерства, зростання рівня незадоволення жителів тощо. З іншого боку, вплив нерегулярних або непрогнозованих кризових явищ може посилити асиметричність розвитку міста в той чи інший бік.

Гострота описаних проблем і викликів обумовила появу низки міжнародних договорів, у яких визначено рамкові умови розвитку міст у сучасному світі.

У 80-х роках XX століття в межах діяльності Комісії ООН із питань суспільного розвитку під керівництвом прем'єр-міністра Норвегії Г. Х. Брунтланд було сформульовано поняття сталого розвитку, яке набуло значного поширення у світі. Це поняття містить у собі дві ключові концепції: концепцію потреб (зокрема, невід'ємних потреб найбіднішої частини світу, яким потрібно надати пріоритетного характеру) та ідею накладення державних обмежень на діяльність технологічних і соціальних організацій (які використовують потенціал довкілля й водночас мають забезпечити його збереження для нинішнього та майбутніх поколінь). Разом із тим сталий розвиток розглядають як тривалий економічний розвиток (як основа задоволення людських потреб), що ґрунтується на певних умовах і нормативах (індикаторах).



СХЕМА 1.3.

Концепція сталого розвитку



Local Economic Development. Primer A. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans / World Bank. – Washington, D. C., 2003.

1.3. КОНЦЕПЦІЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Місцевий економічний розвиток (МЕР) – це постійна синергія дій бізнес-спільноти, влади, громадянського суспільства та наукових кіл, метою якої є покращення якості життя й економічного потенціалу конкретної громади. Такі дії можуть бути спрямовані на розвиток бізнесу, допомогу виробничим компаніям чи сприяння розвитку трудових ресурсів. Влада кожного міста та/або інституція місцевого економічного розвитку розробляє стратегію розвитку, що відповідає баченню майбутнього та місії міста.

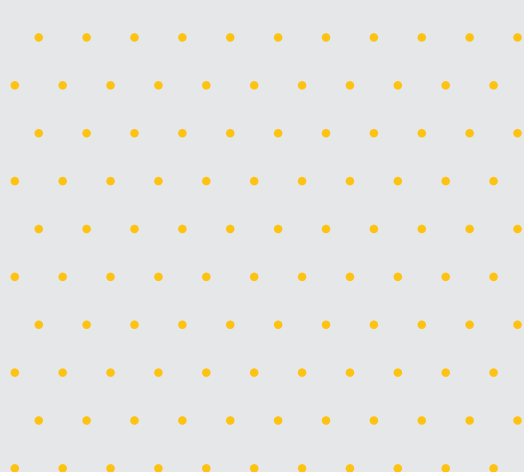
Для стимулювання МЕР і популяризації відповідних підходів низка міжнародних організацій розробила власні дефініції.

Світовий банк пропонує таке визначення: «Місцевий економічний розвиток – це процес, у якому громадськість, бізнес і партнери з неурядового сектору працюють колективно над формуванням найкращих умов для економічного зростання та створення робочих місць; метою місцевого економічного розвитку є покращення якості життя для всіх»³.

Індикатором МЕР є зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб

Trousdale, William. Strategic Planning for Local Economic Development. The Manual. Volume I: Concepts & Process / UN-Habitat and Ecoplan International Inc., 2003.

У документах Програми ООН з населених пунктів (ООН-Хабітат) використано таке визначення: «Місцевий економічний розвиток являє собою процес співпраці місцевої громади з усіма секторами, метою якої є стимулювання місцевої підприємницької ініціативи для забезпечення життєздатності та сталості місцевої економіки; це інструмент сприяння створенню нових робочих місць і покращенню якості життя всіх, зокрема бідних і маргінальних верств населення»⁴.



У наведених визначеннях зацентровано на різних цілях МЕР, однак спільним є те, що індикатором МЕР є зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб, а суб'єктом МЕР – уся територіальна громада. Цілей МЕР можна досягти внаслідок підтримки або створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності чи створення умов для економічного зростання. МЕР відбувається завдяки заохоченню підприємницької ініціативи, ефективному використанню місцевих ресурсів, створенню нових робочих місць, розширенню податкової бази місцевих бюджетів тощо. Визначальна особливість МЕР полягає у використанні потенціалу місцевих людських, фінансових, інституційних і фізичних ресурсів, їх зосередженні на підтримці місцевих ініціатив у процесі розвитку задля розширення сфери зайнятості та стимулювання підвищеної економічної активності.



ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ ТА ІНСТРУМЕНТІВ МЕР У КАНАДІ⁵

Еволюція підходів до МЕР у Канаді тривала впродовж останніх 60–70 років. Зміни відбувались за двома напрямками: відповідальність за МЕР (перехід до управління МЕР із центрального на місцевий рівень), практика та методологія у сфері МЕР (зміна переліку інструментів).

Як і в інших економічно розвинених країнах, вплив таких чинників, як розвиток технологій, глобалізація й зростання конкуренції, істотно позначився на еволюції концепції МЕР у Канаді.

ФАЗА 1

Індустріальний розвиток у фокусі МЕР (30–60-ті роки ХХ століття)

Основний фокус — зміцнення економічної бази муніципалітету за допомогою залучення одного великого підприємства, яке б перемістилося з іншого населеного пункту або було наново створене.

Інструменти підтримки: недорога земля (1); бюджетні гранти (2); субсидовані кредити (3); інвестиції у фізичну інфраструктуру (4); спрощене регулювання щодо захисту довкілля (5).

Деякі громади досягли процвітання, деякі втратили ресурси через неуспішні спроби залучити інвестиції, найгірші випадки — вигоди від залучення великих підприємств були короткостроковими (компанії через якийсь час припиняли діяльність або викривляли структуру економіки міста).

05

The Evolution of Local Economic Development in Canada. Policy Brief. — Federation of Canadian Municipalities (https://fcm.ca/Documents/tools/International/The_evolution_of_local_economic_development_in_Canada_-_Policy_Brief_EN.pdf)



ФАЗА 2

Сприяння розвитку малого бізнесу (70–90-ті роки ХХ століття)

Зміна фокусу МЕР на підтримку місцевого малого й середнього бізнесу.

Інструменти підтримки: пряме бюджетне субсидування МСП (1); технічна підтримка й консультування (2); підтримка нового бізнесу (3); створення центрів розвитку бізнесу (4); започаткування служб за принципом «єдиного вікна» (5); різноманітні програми підтримки (6).

Практика залучення інвестицій продовжується, але не фокусується лише на великих підприємствах і має на меті залучення широкого спектру компаній.

ФАЗА 3

Широке підґрунтя для розвитку громади (початок 1990-х років ХХ століття)

Основний фокус: забезпечення сприятливого ділового середовища. Громади інвестували в проекти, що не фокусувалися суто на фізичній інфраструктурі, а розбудовували систему, яка б підтримувала соціальне, економічне, культурне й екологічне здоров'я громади.

Перехід від традиційних до інноваційних інструментів: ДПП (1); регіональні мережі та асоціації громад (2); розвиток людського капіталу (3); формування галузевих кластерів (4).

ФАЗА 4

Сталий розвиток громад (пізні 1990-ті роки ХХ століття)

Прийоми аналізу МЕР стають дедалі складнішими, починається використання «холістичного»⁶ підходу.

Великого значення набуває забезпечення балансу економічного зростання та якості життя.

Залучення інвестицій важливе, однак захист довкілля та ревіталізація не менш важливі.

Громади підтримують зростання місцевих компаній, а також побудову мереж і співпрацю.

ФАЗА 5

Сталий / збалансований МЕР (від 2000-х років донині)

Багатовимірні програми МЕР: балансування економічних, екологічних і соціальних аспектів.

Немає єдиного підходу до МЕР, оскільки кожному муніципалітету властивий унікальний перелік проблем і можливостей.

Майбутнє: ще дорожчий комплексний і конкурентний процес МЕР, який передбачає залучення громади, формування довгострокового бачення розвитку, широке партнерство, гнучке планування та добре продумані програми розвитку бізнесу.

06

Холізм (грец. ὅλος (holos) – цілий, увесь) – «філософія цілісності» – напрям у сучасній філософії, який розглядає цілісність світу як наслідок «творчої еволюції», що спрямовується нематеріальним і непізнаним «чинником цілісності».

Розробка політики МЕР ґрунтується на певних теоретичних і практичних концепціях, що сформувалися в різних країнах світу починаючи з II половини 70-х років XX століття. Основні із цих концепцій наведено в таблиці 1.1.

ТАБЛИЦЯ 1.1.
ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Концепція	Особливості застосування
Економічний розвиток як результат управління	Визнання пріоритетними в МЕР суб'єктивних чинників: характеру, методів та особливостей управління. Водночас найефективнішим у сучасних умовах є демократичний стиль управління, заснований на співпраці, тобто на рівноправних стосунках усіх суб'єктів економічного розвитку (влади, бізнесу, громади) задля досягнення спільно визначених цілей
Економічний розвиток як процес сприяння підприємницькій активності	Роль бізнесу в економічному розвитку є визначальною, якщо порівнювати з органами управління, іншими соціальними групами. Проте саме місцеві органи влади, відповідаючи за підтримку та розвиток підприємництва, можуть забезпечити умови для економічного зростання. Головними чинниками МЕР є капіталовкладення (інвестиції), недоторканність приватної власності, партнерство бізнесу і влади
Економічний розвиток як економічне зростання	Економічний розвиток розглядається як система, що перетворює ресурси — землю, робочу силу і капітал — у валовий внутрішній продукт. Для розроблення політики МЕР формують сталу співпрацю місцевих органів влади з профспілками та бізнес-структурами, ділові інтереси яких пов'язані із цією місцевістю. Завданням МЕР за таких умов є якнайефективніше використання місцевих ресурсів
Економічний розвиток як реалізація людського потенціалу	Головним завданням економічного розвитку є реалізація людського потенціалу як найважливішого чинника економічного зростання. Підкреслюється, що економіка — це насамперед люди. Через це питання соціальної політики, спрямовані на забезпечення якісної освіти, професійної підготовки, покращення якості робочих місць тощо, виходять на перший план
Економічний розвиток як збереження природного й соціального середовища	Визначальним є право суспільства на власне середовище, яке має як соціальні, так і природні характеристики, що доповнюють одна одну. Пріоритет має соціальна відповідальність перед економічною автономією, децентралізоване демократичне управління перед ієрархічними структурами централізованого або корпоративного управління. Під час планування МЕР особливу увагу приділяють не зовнішнім економічним стимулам, а місцевим інтересам і тим внутрішнім можливостям, які сприяють розвитку територіальної громади
Економічний розвиток як спосіб досягнення соціальної справедливості	Соціальні цілі є домінантними під час вироблення політики економічного розвитку. Досягнення соціальної справедливості доповнює та посилює інші уявлення про економічний розвиток, зокрема підкреслюючи важливість розвитку людських ресурсів, забезпечення соціального партнерства та широкої співпраці людей у громаді. МЕР розглядається як результат спільної діяльності всіх представлених у межах територіальної громади соціальних груп

Останнім часом дедалі більшого поширення набуває концепція МЕР на основі децентралізації, з більшою місцевою автономією щодо широкого кола питань, зміщенням фокусу з національної на регіональну чи місцеву політику.

Децентралізація стала тим інструментом, який спонукає місцеву владу до фокусування на вирішенні питань місцевого значення, визначенні та використанні конкурентних переваг території та, зрештою, здійсненні стратегічного економічного вибору щодо базової моделі розвитку.

Застосування цієї концепції МЕР передбачає:

- вироблення спільного бачення органів публічної влади, бізнесу та громадськості щодо розвитку громади, визначення довгострокових цілей економічного зростання та формування відповідних стратегій розвитку;
- застосування системного підходу до визначення проблем і формування завдань, які має бути вирішено на місці;
- налагодження співпраці органів публічної влади, громадян і бізнесу щодо стимулювання місцевої ініціативи, залучення й оптимального використання місцевих ресурсів;
- запровадження прозорості, відкритості, публічності в ухваленні рішень щодо задіяння механізмів, інструментів, ринкових й адміністративних стимулів економічного розвитку на місцевому рівні;
- відмову від патерналістських очікувань, пошук внутрішніх ресурсів і можливостей для розвитку на місцевому рівні;
- розширення простору впливу того чи іншого міста, створення ефективної взаємодії із зовнішнім середовищем: громадами інших регіонів країни, інших країн, формування партнерств і налагодження міжмуніципального співробітництва;
- створення й реалізацію спільних проектів для підвищення конкурентоспроможності територій (зокрема, розвиток транспортних коридорів, створення кластерів, індустріальних і технологічних парків).

Успіх МЕР значною мірою залежить від спроможності місцевих органів влади

Водночас успіх МЕР значною мірою залежить від спроможності місцевих органів влади координувати процес реалізації місцевого потенціалу, відтворення й розвитку місцевих ресурсів, регулювати й стимулювати господарську діяльність на відповідній території. Це можливо тільки тоді, коли місцеві органи влади мають відповідні повноваження, забезпечені ресурсами та інституціями. Тому децентралізація є одним із ключових процесів для повноцінної реалізації принципів МЕР у діяльності місцевих органів влади.

1.4. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРІОРИТЕТІВ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

У 50–60-ті роки ХХ століття політика МЕР міст Німеччини, Канади, Франції та інших економічно розвинених країн здебільшого полягала в залученні компаній із-за меж міста або регіону. Домінувало прагнення зміцнити економічну базу міст за допомогою приваблення будь-якого інвестора та будівництва на території громади нового великого підприємства, для чого застосовували стимули (надання недорогої земельної ділянки, пільгові кредити чи послаблення вимог до бізнесу). Однак міста часто просто марнували ресурси в гонитві за інвестором, отримували короткострокову вигоду від залученої інвестиції чи перетворювались у «місто однієї галузі» з перспективою залежності від одного інвестора або зовнішньої кон'юнктури.

Починаючи із середини 70-х років політика МЕР концентрувалася на місцевих компаніях, зокрема на потенціалі їхнього зростання, одним із центральних пріоритетів МЕР стала підтримка місцевого МСП. Цілеспрямовані заходи підтримки МСП передбачали безпосередню фінансову допомогу підприємцям, консультування щодо операційної діяльності та управління, іншу технічну допомогу. Почала розвиватися «м'яка інфраструктура» – бізнес-центри та бізнес-інкубатори, центри розвитку підприємництва, центри надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», численні урядові програми різного рівня на підтримку МСП.



Досвід міст США та країн Західної Європи свідчить про те, що приблизно 80% нових робочих місць створюються завдяки зростанню вже наявних підприємств. Водночас досвід Центральної Європи доводить, що монопрофільні міста, які надто покладаються на одного великого роботодавця або одну галузь, наражають себе на значний економічний ризик, їхня економіка дуже залежить від кон'юнктури відповідних ринків. Під час кризи врятувати такі міста від економічного занепаду та відповідних соціальних наслідків украй складно.

Саме тому сучасним трендом розвитку міст є диверсифікація місцевої економіки – як за галузевим принципом, так і за розмірами підприємств.

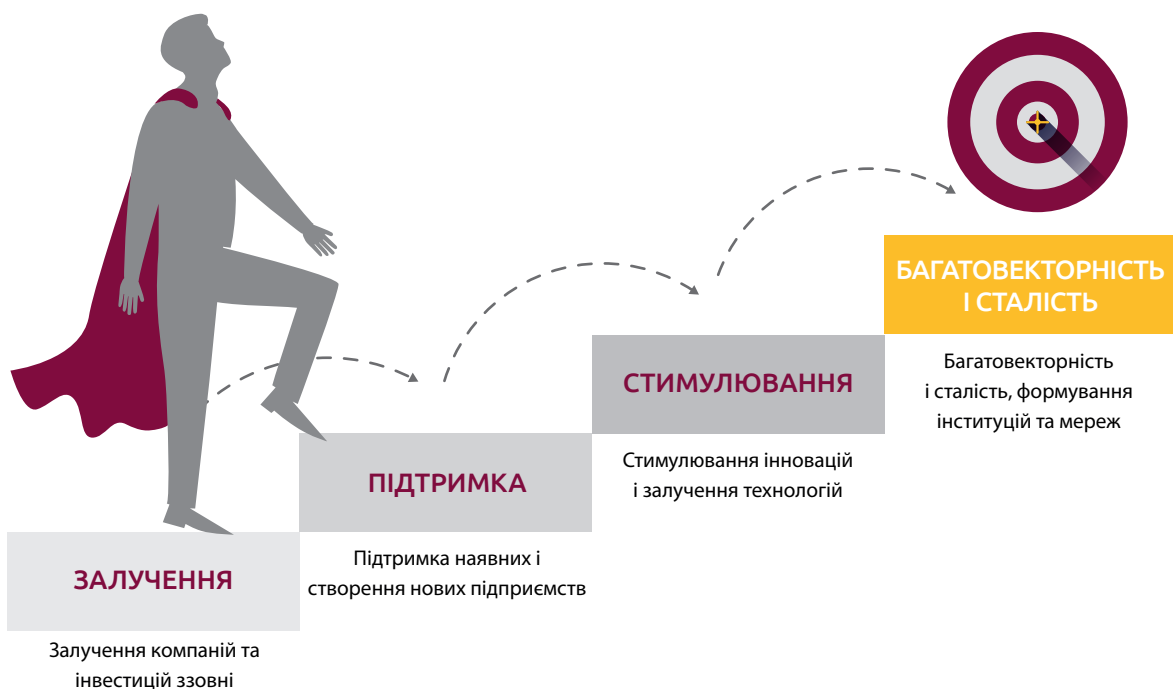
На початку 80-х новостворені компанії, що використовували передові технології та інновації, стали основним джерелом економічного зростання. Із цього моменту політика МЕР почала містити заходи заохочення місцевих інновацій і зміцнення конкурентоспроможності територій. Тоді ж було зроблено перші кроки в напрямку до екологізації політики МЕР. Як результат, планування МЕР суттєво ускладнилось, адже потребувало залучення муніципалітетами додаткового персоналу й формування спеціалізованих організаційних структур поза муніципалітетами, що діють на принципах ППП.

Трансформація пріоритетів⁷ у політиці МЕР упродовж декількох останніх десятиліть доволі показова. Еволюційно можна виділити такі основні напрями трансформації пріоритетів, притаманні для міст (див. схема 1.4).

Багато міст, коли починають займатися МЕР, проходять усі згадані сходинки. У сучасних реаліях під час планування МЕР перелічені напрями можуть переплітатися й доповнювати один одного. Так, залучення інвестицій і компаній іззовні спирається на сприятливий діловий клімат, стимулювання й

07

Пріоритет (лат. *prior* – перший, старший) визначається як першість за часом у здійсненні будь-якого виду діяльності. За визначенням американського вченого Дж. ван Гіга, «пріоритет» можна розглядати як формулізацію призначення різних переваг властивостям рішення заради надання значної важливості одним властивостям і меншої – іншим. Функціями пріоритетів є визначення конкретних завдань, які треба виконати для досягнення поставлених цілей.

**СХЕМА 1.4.**

Трансформація пріоритетів у політиці МЕР



упровадження інновацій, а також на сприятливий імідж, що формується, зокрема, за допомогою програм підтримки місцевого МСП. Поступово відбувається зміщення акцентів під час реалізації завдань MEP: від просто фінансування ЖКГ — до проєктів з енергозбереження, від звичайної бюрократії — до надання адміністративних послуг; водночас відбувається стандартизація процесів і послуг (наприклад, на основі системи стандартизації ISO).

Так само, конкуруючи з іншими містами за створення найсприятливішого середовища для бізнесу, що охоплює оптимізацію місцевого регуляторного середовища, підвищення доступності та якості адміністративних послуг, розвиток інфраструктури підтримки підприємництва, міста можуть забезпечити значний розвиток уже наявних і стимулювати створення нових підприємств, а також залучати додаткові інвестиції в місцеву економіку згідно з пріоритетами MEP. Наявність високоякісних інфраструктури та відповідних послуг дає підприємствам змогу встановлювати нижчі ціни на свою продукцію, що сприяє збільшенню обсягів продажу, створенню нових робочих місць і збільшенню податкових надходжень. Збільшення ж податкових надходжень унаслідок зростання бізнесу та більшої зайнятості населення означає, що міста можуть, своєю чергою, підвищити якість послуг та інвестувати в розвиток соціальної та інженерної інфраструктури, стаючи в такий спосіб ще привабливішими для бізнесу та комфортнішими для жителів.

До зазначених напрямів можуть додаватися підтримка ініціатив, які висуває громада (1); використання можливостей місцевої влади як великого роботодавця та замовника (2); брендинг територій і спільний маркетинг місцевих продуктів (3); створення нових інституцій (агенцій місцевого розвитку, центрів розвитку підприємництва, центрів надання адміністративних послуг, агенцій із залучення інвестицій, фондів підтримки підприємництва тощо) (4) і різноманітних об'єднань (асоціацій, мереж, партнерств і т. ін.) (5).

Отже, запорукою успішності ініціатив із MEP стають: врахування реалій глобалізації (зокрема, нових економічних, технологічних, політичних змін) (1); розуміння важливості партнерства з приватним і громадським сектором (2); формування «ланцюжків доданої вартості» (3); інноваційність і креативність як єдина конкурентна перевага, що має сталий характер (4); комплексність конкурентоспроможності, неможливість удосконалення її складників поодиночі (5); відкритість до діалогу — врахування інтересів широкого кола зацікавлених осіб і партнерів (6); планування ініціатив (кожна ініціатива — це проєкт, який повинен мати чітко визначені цілі, завдання та діяльність) (7); пристосування до змін (необхідність «іти в ногу з темпом змін») (8); чутливість до потреб громади — інклюзивність, прозорість і підзвітність (9); стратегічний підхід — спрямованість на вирішення питань чи проблем у довгостроковій перспективі (10).

1.5. ДІЙОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Як комплексна діяльність МЕР сфокусований на якнайкращому використанні місцевих ресурсів, зміцненні конкурентної позиції міста й активізації його економічного зростання та, як наслідок, підвищенні якості життя для всіх мешканців громади на основі партнерства публічного, приватного та громадського секторів.

Очевидно, що МЕР потребує взаємодії між різними гравцями у громаді. Фактично успішний МЕР можливий лише за умови тісної взаємодії між місцевими органами влади, бізнесом, НУО та самою громадою. Тому налагодження постійної комунікації, побудова відносин довіри й упровадження підходів спільної відповідальності за результати МЕР є важливими завданнями для формування ефективної системи управління життям громади.

29

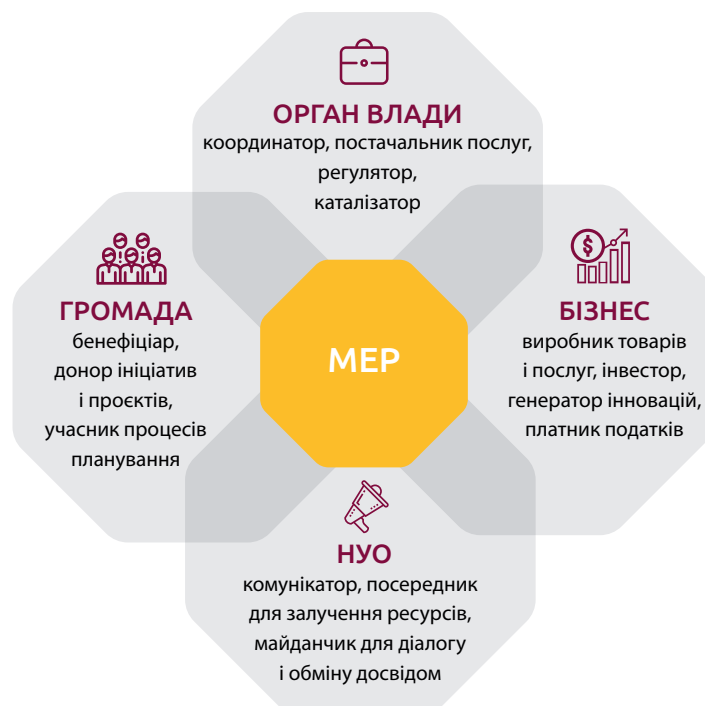


СХЕМА 1.5.

Основні дійові особи МЕР та їхні ролі

Мотивація громади брати участь у процесі управління безпосередньо залежить від упровадження відносно простих, але дієвих механізмів комунікації. Інтереси бізнесу традиційно розглядаються як суто економічні та пов'язані з отриманням прибутку, однак місцевий бізнес зацікавлений у зміцненні економічних можливостей громади загалом і розвитку людського капіталу, а також забезпеченні попиту в широкому сенсі. Своєю чергою, діяльність НУО може істотно впливати на ефективність комунікації у громаді та формувати інституційну базу для управління суспільно важливими проектами.

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В МЕР

Основними цілями місцевої влади в контексті реалізації політики МЕР є:

- 1) забезпечення конкурентоспроможності та розвиток конкурентних переваг території;
- 2) пошук інвесторів і заохочення їх до вкладання свого капіталу в місцеву економіку;
- 3) формування загального бачення, комплексної стратегії розвитку території із залученням до цього процесу всіх зацікавлених сторін і забезпечення її реалізації.

Основні ролі місцевих органів влади в МЕР — координатор, постачальник послуг, регулятор і каталізатор процесів розвитку.

КООРДИНАТОР

Місцева влада є координатором усіх «гравців» у процесах МЕР — це перша з її основних ролей. Вона передбачає управління комплексом дій щодо створення економічно потужної громади, підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки, покращення якості та рівня життя мешканців, залучення всіх груп інтересів не тільки до стратегічного планування розвитку, а й до реалізації поставлених цілей. Сьогодні місцеві органи влади є ключовими гравцями в реалізації функцій з розвитку, хоча вони все ще обмежені в ресурсах для їх належного виконання. Це зумовлює необхідність набуття працівниками місцевих органів влади навичок мобілізації додаткових фінансових джерел і використання нових інструментів залучення фінансових ресурсів.

ПОСТАЧАЛЬНИК ПОСЛУГ

Ця роль є найбільш традиційною, і саме в ній місцеві органи влади почуватимуться найупевненіше. Вона охоплює операційні функції: збір та утилізацію побутових відходів, прибирання й обслуговування громадських просторів (вулиць, площ, скверів і парків), утримання муніципальних установ, виконання різних адміністративних завдань (зокрема, надання адміністративних послуг,

здійснення публічного контролю) тощо. У межах цієї ролі місцеві органи влади відповідають за здійснення капітальних вкладень у розвиток соціальної і транспортної інфраструктури, надання, модернізацію й обслуговування суспільних послуг, хоча здебільшого цю відповідальність місцеві органи влади традиційно ділять із центральним урядом.

РЕГУЛЯТОР

Ще одна важлива роль місцевих органів влади – роль регулятора. Вона пов'язана з тим, що рішення й дії місцевих органів влади є визначальними для формування сприятливого бізнес-клімату та створення більшої кількості сталих приватних підприємств. Там, де є різні інтереси, потрібний єдиний суб'єкт із переважною юрисдикцією для регулювання дій інших, щоб забезпечити баланс таких інтересів. Це дуже важлива функція з погляду забезпечення конкуренції та економічного розвитку. Місцеві органи влади можуть забезпечити або обмежити можливості розвитку. Обмеження не завжди є негативним чинником – іноді це може бути корисним для громади.

КАТАЛІЗАТОР

Роль каталізатора – активна відповідальність, що забезпечує рух громади вперед і сприяє формуванню належного середовища для розвитку. Унікальна позиція місцевих органів влади у громаді в поєднанні з іншими їхніми ролями допомагає створити сприятливі умови для якнайкращого використання місцевих ресурсів та економічного зростання.

Завдання та функції місцевих органів влади щодо реалізації політики МЕР наведено в таблиці 1.2.

ТАБЛИЦЯ 1.2.
ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В МЕР

Завдання	Функції
Підтримка місцевого бізнесу та розвиток підприємництва	<ul style="list-style-type: none"> ■ Визначення секторальних можливостей для економічного розвитку; ■ сприяння формуванню та розвитку основних бізнес-кластерів; ■ створення інфраструктури для розвитку місцевого бізнесу (бізнес-інкубаторів, центрів розвитку підприємництва, фондів сприяння розвитку підприємництва); ■ консультування щодо оподаткування, інвестування та регуляторного середовища; ■ оцінка та прогнозування розвитку ринків, цільові маркетингові дослідження; ■ стимулювання створення нових підприємств і робочих місць; ■ збір інформації про місцевий економічний потенціал і перспективні проекти

ПРОДОВЖЕННЯ. ТАБЛИЦЯ 1.2

Завдання	Функції
Розвиток місцевого трудового потенціалу	<ul style="list-style-type: none"> ■ Дослідження стану й тенденцій розвитку трудових ресурсів; ■ підтримка ініціатив у сфері освіти, навчання та професійного розвитку; ■ підтримка ініціатив у сфері залучення та відтворення трудових ресурсів; ■ забезпечення контролю за умовами та безпекою праці
Використання можливостей місцевої влади як місцевого роботодавця й замовника	<ul style="list-style-type: none"> ■ Розширення можливостей для зайнятості на службі в місцевих органах влади соціально вразливих груп населення; ■ ініціювання проектів розвитку місцевої інфраструктури та суспільних послуг; ■ створення можливостей для місцевих компаній брати участь у тендерах на муніципальні замовлення
Залучення коштів у місцеву економіку	<ul style="list-style-type: none"> ■ Аналіз можливостей залучення публічних і приватних ресурсів для потреб МЕР; ■ представлення інтересів місцевого бізнесу перед потенційними інвесторами; ■ надання супровідних послуг для місцевого бізнесу та інвесторів (консультування, проведення досліджень, маркетингу); ■ запровадження механізмів участі місцевого бізнесу у фінансуванні проектів МЕР (компенсації відсотків за кредитами, місцевих гарантій, ДПП); ■ розробка пропозицій із залучення фінансових ресурсів для проектів МЕР
Залучення громади до вирішення проблем МЕР	<ul style="list-style-type: none"> ■ Забезпечення прозорості та відкритості процесів МЕР; ■ залучення громадськості до процесів стратегічного планування розвитку; ■ забезпечення діалогу між місцевою владою, бізнесом і громадою; ■ формування банку ідей у сфері МЕР, які пропонують члени громади; ■ гармонізація інтересів усіх суб'єктів МЕР і консолідація громади для реалізації життєво важливих завдань
Взаємодія з неурядовим сектором	<ul style="list-style-type: none"> ■ Сприяння розвитку місцевого громадянського суспільства; ■ закупівля окремих послуг у місцевих НУО; ■ налагодження ефективного діалогу між НУО та місцевою владою; ■ підтримка ініціатив, висунутих населенням і громадськими організаціями
Співпраця з науковими колами та закладами освіти	<ul style="list-style-type: none"> ■ Формування запиту на підготовку кваліфікованих робітників і молодших спеціалістів, виходячи з реальних потреб місцевого бізнесу; ■ сприяння налагодженню діалогу між вищою освітою та бізнес-середовищем; ■ сприяння розвитку інноваційної діяльності та комерціалізації інновацій; ■ підтримка створення та розвитку інноваційних виробництв

РОЛЬ МІСЦЕВОГО БІЗНЕСУ В МЕР

Одне з визначень МЕР ґрунтується на тому переконанні, що добробут і підвищення якості життя в громадах забезпечує передусім приватний бізнес.

Основними цілями бізнесу в контексті МЕР є:

- 1) створення нових робочих місць;
- 2) збільшення обсягів виробництва й надання послуг;
- 3) здійснення інвестиційної діяльності та створення інфраструктури;
- 4) упровадження інновацій;
- 5) зростання прибутковості та збільшення податкових платежів.

Місцевий бізнес — основний суб'єкт, генератор і рушійна сила МЕР.

Збалансована та здорова економіка міста має складатися з різних за розміром — малих (до 50 працівників), середніх (до 250 працівників) і великих (понад 250 працівників) — підприємств, а також підприємств різного галузевого спрямування: виробничих, торговельних, обслуговуючих тощо — для задоволення потреб громадян і диверсифікації економіки.

ТАБЛИЦЯ 1.3.
ЗАВДАННЯ РІЗНИХ СЕГМЕНТІВ БІЗНЕСУ В МЕР

Малі підприємства	Середні підприємства	Великі підприємства
<ul style="list-style-type: none"> ■ Створення нових робочих місць; ■ задоволення базових споживчих потреб; ■ орієнтація на масового споживача; ■ швидка реакція на зміни кон'юнктури ринку; ■ послаблення монополізму; ■ наповнення місцевого бюджету 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Виробництво вузької номенклатури товарів у значних обсягах; ■ забезпечення використання місцевих виробничих ресурсів (трудових і сировинних); ■ надання широкого переліку послуг; ■ наповнення бюджетів різних рівнів; ■ генерування інновацій 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Створення доданої вартості; ■ забезпечення постійної зайнятості населення; ■ інвестування в нові проекти; ■ розвиток інфраструктури; ■ упровадження новітніх технологій; ■ забезпечення конкурентоспроможності територій

Малий бізнес через його численність і різноплановість є потужним стимулятором ділової активності та може сприяти об'єднанню всіх учасників економічних відносин у місті. Малий бізнес забезпечує нарощення товаровиробництва, торгівлі й послуг на певній території та, як наслідок, починає залучати додаткові ресурси, активізувати внутрішні заощадження населення та залучати інвестиції іншого бізнесу. Найважливішими економічними результатами розвитку малого бізнесу є не лише створення нових робочих місць, наповнення місцевого бюджету, забезпечення розмаїття продуктів і послуг, а й стимулювання розвитку підприємницької ініціативи та соціальної активності громадян. Цей сектор є гнучким і динамічним: малі підприємства швидко утворюються (але й швидко зникають), а також можуть виконувати роль «подушки безпеки» для економічної системи.



У розвинених країнах у сфері малого підприємництва зайнято зазвичай більше 50% населення працездатного віку (більшість країн ЄС), а в окремих випадках цей показник може сягати і 80% (наприклад, у Японії).

Малі підприємства формують понад 50% ВВП «старих» країн – членів ЄС (Німеччини, Нідерландів, Франції). У деяких «нових» країнах – членах ЄС малі підприємства формують від 30% до 40% ВВП (наприклад, у Словаччині, Угорщині, Чехії).

34

Великий бізнес переважно здійснює виробництво масової продукції стабільного асортименту, що значно зменшує її собівартість і підвищує конкурентоздатність. Заради самозбереження та розвитку він тяжіє до консолідації, поглинаючи або контролюючи дрібніших суб'єктів, з одного боку, та об'єднання в міжнародні структури, частково втрачаючи самостійність і допускаючи іноземних підприємців на внутрішній ринок країни, – з іншого.

Великий бізнес створює сприятливі умови для реалізації високотехнологічних проєктів для практичного втілення новітніх досягнень і виготовлення наукоємної високоякісної продукції, часто він підхоплює інновації, створені малим і середнім бізнесом, та сприяє їх упровадженню. Завдяки ефекту економії на масштабах виробництва великі підприємства забезпечують результативнішу діяльність, стійкість власного розвитку, стабільну зайнятість, надходження до бюджетів і позитивний вплив на процеси МЕР. Окремі з них реалізують проєкти КСВ на територіях присутності. Крім того, привабливими рисами великого й середнього бізнесу є кваліфікований менеджмент, ефективний механізм внутрішньогалузевого та міжгалузевого переливання капіталів. Водночас великі підприємства можуть бути занадто консервативними і неспроможними оперативно реагувати на кон'юнктуру ринку та нові виклики.

На відміну від великого, **малий і середній бізнес має певні переваги**, важливі в контексті МЕР, а саме:

- 1) не потребує великих інвестицій і характеризується швидкою окупністю витрат, що значно спрощує процес започаткування бізнесу та заповнення необхідної ніші на ринку;
- 2) має необхідну мобільність в умовах ринку, швидко реагує на запити споживачів, завдяки чому є новатором і генератором інновацій, а також краще знає потреби своїх клієнтів;

- 3) підвищує рівень конкуренції на ринку, спонукає підприємців до ефективнішої та якіснішої діяльності, стимулює ефективне використання місцевих ресурсів;
- 4) вирішує проблеми зайнятості за допомогою створення нових робочих місць; дає роботу працівникам, вивільненим у процесі реструктуризації великих підприємств;
- 5) вирішує значний обсяг соціальних проблем; надає послуги у сфері освіти, охорони здоров'я та соціальної підтримки, культури тощо;
- 6) є значним джерелом поповнення місцевих і регіональних бюджетів.

З огляду на зазначені переваги можна стверджувати, що рівень розвитку сектору МСП може бути індикатором визначення ефективності політики МЕР, зокрема щодо підвищення рівня життя населення, зростання рівня самозабезпеченості, реалізації економічного потенціалу міста загалом.

РОЛЬ ГРОМАДИ В МЕР

Однією з характерних особливостей МЕР є те, що це багатосторонній та інклюзивний процес, у якому беруть участь різноманітні групи інтересів на певній території, межі якої переважно збігаються з адміністративними кордонами, тобто практично вся територіальна громада.

Основними цілями громади в контексті МЕР є:

- 1) підвищення якості життя й забезпечення комфортних умов проживання для всіх мешканців;
- 2) залученість до стратегічного планування розвитку території;
- 3) покращення іміджу та зміцнення репутації міста.

35

ПЛАНУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ МЕР НА ЗАСАДАХ ІНКЛЮЗИВНОСТІ

(участі) створюють низку потенційних переваг:

- з'являється почуття причетності до громади та відповідальності за майбутнє міста;
- забезпечується краще розуміння проблем і викликів МЕР та рівня їх складності;
- створюється підґрунтя для розв'язання пріоритетних завдань на міжгалузевій і багатосторонній (партнерській) основі;
- враховується широкий спектр пропозицій та ідей для поліпшення управління розвитком;
- розширюються права й можливості всіх груп інтересів;
- гарантується успішна реалізація стратегій і досягнення балансу інтересів.

Так само громада може стати донором реалізації певних проектів або ініціатив МЕР (наприклад, із застосуванням інструментів громадського бюджету чи краудфандингу) за співфінансування чи без фінансових вливань інших учасників МЕР.

З іншого боку, участь громади — не магічний інструмент гарантованого результату. Вона не обов'язково забезпечує кращі результати, ніж адміністративні технічні рішення, але вона може створити таку синергію, коли будуть зароджуватися нові можливості.

Для того, щоб участь громади дала відчутні результати, її потрібно належним чином планувати. У цьому сенсі роль місцевої влади полягає в розумінні ключових чинників, від яких залежать відносини з різними групами інтересів у громаді.



Найбільш показові ситуації, коли місцевій владі потрібно активізувати участь місцевої громади через проведення консультацій чи громадських слухань:

- 1) ресурси є недостатніми для вирішення всіх проблем міста одночасно — потрібно розставити пріоритети;**
- 2) рішення (дії) місцевої влади можуть викликати незадоволення й супротив — певна інформація (дія) потребує роз'яснення;**
- 3) у різних груп інтересів склалася протилежна думка щодо рішення — потрібно досягнути балансу інтересів;**
- 4) є необхідність обрати один із кількох варіантів — потрібно зробити вибір або досягти компромісу.**

Реальний зв'язок із громадою може мати істотну користь для ефективної реалізації стратегій МЕР. Щойно громадськість стає обізнаною зі своєю роллю, це стає одним із найбільших активів громади. Інвестори завжди цікавляться тим, що про них думає громада. Готовність громади до МЕР можна не тільки констатувати, а й використовувати як один із чинників впливу на ухвалення рішень інвесторами чи новими потенційними членами громади.

Дуже важливо, щоб процеси МЕР позначалися на добробуті населення. Якщо люди не відчуватимуть покращення умов життя, то відбуватиметься дисгармонізація середовища для подальшого економічного зростання. МЕР потрібно здійснювати на підставі правил, які встановлює суспільство та приймають усі його члени. Так роль громади посилюється, а застосування довгострокового стратегічного планування сприяє досягненню консенсусу у громаді щодо спільного бачення кращого економічного майбутнього та стає системним інструментом для управління змінами.

Дуже важливо, щоб процеси МЕР позначалися на добробуті населення

РОЛЬ НЕУРЯДОВОГО СЕКТОРУ В МЕР

Не лише місцеві органи влади, а й численні НУО можуть бути активними учасниками та впливати на процеси МЕР.

Цілі НУО та громадського сектору загалом у контексті МЕР:

- 1) представлення інтересів громадськості та окремих груп інтересів;
- 2) інформаційне забезпечення процесів МЕР, тренінгова й консультаційна підтримка;
- 3) адміністрування грантових програм та інших проектів;
- 4) контроль використання бюджетних коштів та інших ресурсів громади.

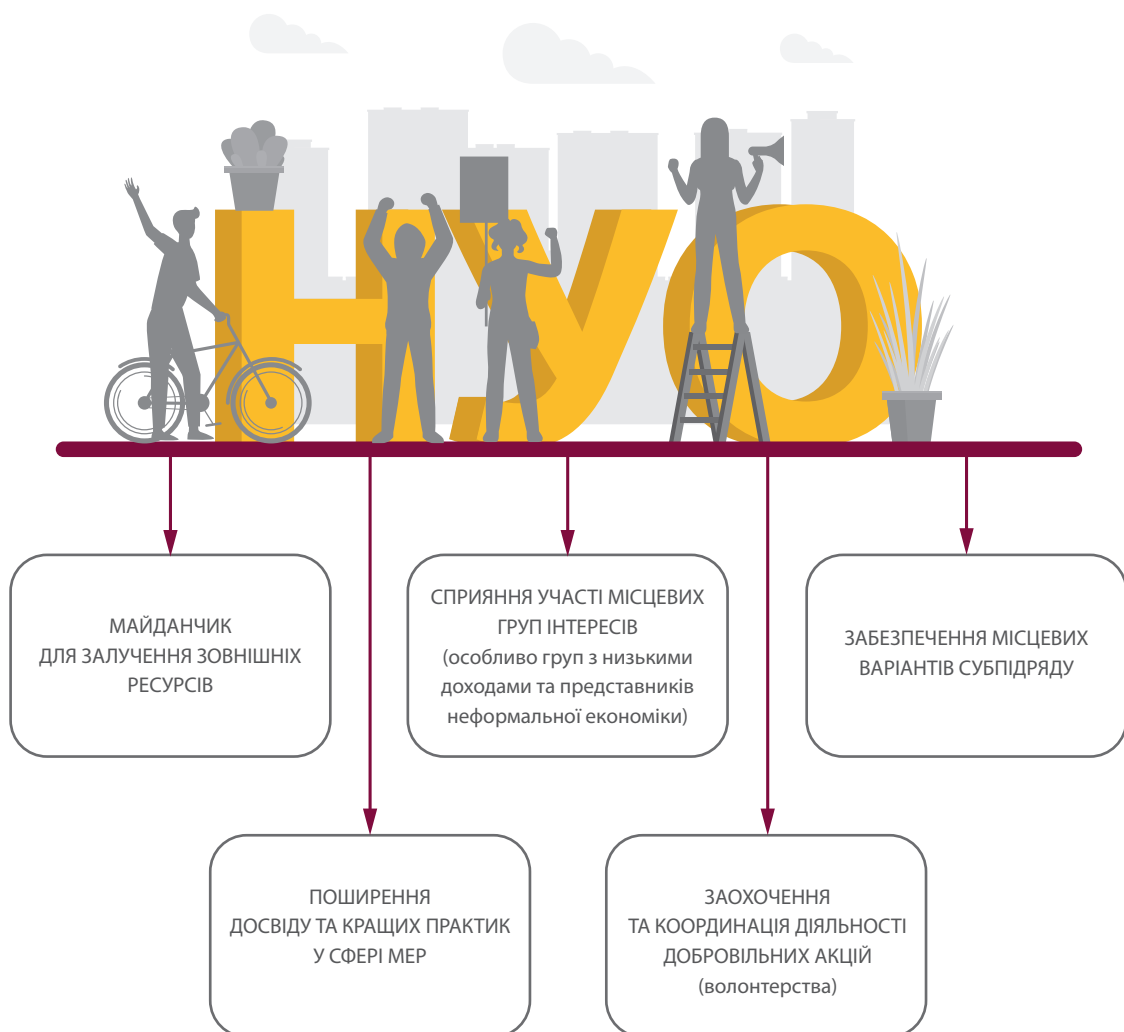


СХЕМА 1.6

Роль НУО в процесах МЕР

За останні роки роль НУО в процесах МЕР істотно зростає. НУО почали практикувати абсолютно нові форми своєї участі в процесах місцевого розвитку. Серед тих, що поширюються в Україні, виокремимо такі: участь у розробленні місцевих політик і програмних документів, місцевих НПА (1); моніторинг реалізації стратегічних планів і місцевих програм (2); контроль за виконанням бюджетів і використанням бюджетних коштів (3); проведення досліджень громадської думки з різних питань місцевого життя (4); реалізація програм розвитку підприємництва, освітніх заходів, поширення інформації (5) тощо.

Отже, сьогодні успіх МЕР значно залежить від здатності місцевої влади ефективно реалізувати політику МЕР, зокрема будуючи партнерства у форматі «місцева влада – бізнес – НУО – громада», а також від наявності достатнього обсягу ресурсів і їх ефективного використання для забезпечення життєдіяльності та відповідної інституційної підтримки всіх перетворень, що відбуваються в громаді.





Залучення громади до розвитку міста Нага (Філіппіни)

Нага — місто в Бікольському районі Філіппін з населенням близько 175 тис. осіб, яке вдень зростає до 300–400 тис. осіб через приплив мешканців околиць, зайнятих у міській економіці. Місто не має виходу до моря, вигідного місця розташування та значних ресурсів. За таких умов воно перебувало в несприятливому становищі, якщо порівнювати з іншими містами країни, особливо портовими.

Наприкінці 80-х років XX століття нова адміністрація міста визнала модель МЕР на основі «залучення громади» ключовою у своїй роботі. В основі моделі — три основні елементи: сприяння економічному зростанню в поєднанні з ініціативами, спрямованими на добробут всієї громади (1); функціональні партнерські відносини з бізнесом і його об'єднаннями та НУО, що посилюють спроможність місцевих органів влади (2); надання всім групам інтересів громади, включаючи маргіналізовані групи, голосу у процесі ухвалення рішень (3).

Місто створило Народну раду за участі близько 100 місцевих НУО та бізнес-об'єднань, надавши їй можливість безпосередньої участі в розробленні політики, моніторингу та в оцінці її впровадження й реалізації відповідних проєктів. Водночас було запроваджено механізми підзвітності для надання громадянам докладної інформації про міський бюджет, оголошені закупівлі, публічні пропозиції тощо.

Працюючи в партнерстві з організаціями приватного та громадянського секторів, місто спрямувало свої зусилля на розвантаження транспортних потоків у центрі (1) та розвиток нових бізнес-районів (2), заохочення інвестицій у напрямі розвитку малих підприємств і вдосконалення інфраструктури (3), фокусування на кількох ключових секторах, включно із сільським господарством, туризмом, культурою та спортом (4).

На цей час темпи зростання міста є одними з найшвидших у країні, воно надає покращені базові послуги населенню й бізнесу, має високий рівень зайнятості та низький рівень бідності; його визнано одним із центрів інновацій. Ключовими чинниками успіху міста Нага є широкий спектр ініціатив, співпраця з приватним і громадянським секторами, наявність комунікації між міською адміністрацією й усіма групами інтересів у громаді.



МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

2.1. ФОРМИ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

41

У вузькому розумінні МЕР зазвичай визначають як спеціальні заходи, яких уживають представники публічного та приватного секторів для просування економічного розвитку. Навіть і без таких спеціальних заходів МЕР відбуватиметься, хоча, можливо, дещо повільнішими темпами. У цьому контексті планування МЕР прискорює темпи та підвищує результативність відповідної діяльності.

Найкращі світові практики свідчать, що успішний МЕР завжди скеровується стратегією чи планом, які було або розроблено суто для таких цілей, або визначено в інших документах. Планування МЕР дає муніципалітету змогу бути проактивним, готовим до зміни середовища, а також до появи нових трендів і викликів. Планування є важливою умовою для того, щоб МЕР мобілізував і використовував обмежені місцеві ресурси для досягнення якнайкращого результату. Без належного планування жодні зусилля МЕР ніколи не будуть успішними.

На практиці планування МЕР переважно є одним із кількох процесів планування, що відбуваються в муніципалітеті, хоч і надзвичайно важливим. Кожен процес планування повинен відбуватися узгоджено з іншими. Є різноманітні форми планування, у рамках яких можна визначати необхідні заходи МЕР. Три найтипівіші форми планування МЕР охоплюють:

- 1) розроблення комплексної стратегії МЕР;
- 2) унесення питань МЕР до галузевих і вузькоспеціалізованих стратегій чи програм (як-от стратегія / програма розвитку МСП, стратегія конкурентоспроможності, стратегія залучення інвестицій, програма / план соціально-економічного розвитку тощо);
- 3) відображення економічних цілей у загальній стратегії (стратегічному плані) муніципалітету.

Планування є важливою умовою для того, щоб МЕР мобілізував і використовував обмежені місцеві ресурси для досягнення якнайкращого результату

У таблиці 2.1 наведено ці три форми планування МЕР і розкрито їхні основні переваги й обмеження, а також зазначено типи муніципалітетів, у яких доцільно їх застосовувати.

Планування МЕР — це організований процес, спрямований на вироблення основних рішень та дій, які формують і спрямовують те, чим є місцева економіка, визначають, наскільки вона конкурентоспроможна на внутрішньому й зовнішньому ринках, якими є перспективи для її розвитку та що потрібно зробити, щоб реалізувати наявні можливості, подолати чинники стримування та досягти її сталого розвитку. Планування МЕР потребує збору й опрацювання інформації; формування бачення очікуваного результату й визначення проблем, які підлягають вирішенню на цьому шляху, розроблення й дослідження альтернатив, а також оцінки майбутніх наслідків поточних рішень. Планування МЕР може покращити комунікацію й участь різних ключових гравців, узгоджуючи різноспрямовані інтереси та цінності, сприяти ухваленню обґрунтованих рішень та забезпечити успішну імплементацію, підзвітність процесу.

ТАБЛИЦЯ 2.1.
ФОРМИ ПЛАНУВАННЯ МЕР ТА ЇХНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Характеристики	Форми планування МЕР		
	комплексна стратегія МЕР	унесення питань МЕР до галузевих стратегій / програм	загальна стратегія розвитку муніципалітету
Тип муніципалітету	Великі міста, міські агломерації з диверсифікованою структурою економіки	Міста середнього розміру з чітко вираженою галузевою спеціалізацією місцевої економіки	Дрібні муніципалітети з невеликою кількістю підприємств, де переважає малий бізнес
Особливості	Масштабний план, який формує передумови для МЕР; забезпечує загальні рамки дій: як встановлювати пріоритети, робити вибір і розподіляти обмежені ресурси для досягнення цілей МЕР	Питання МЕР є частиною галузевих (секторальних) стратегій і програм; загального розвитку місцевої економіки досягають через розвиток окремих галузей і секторів	Усеосяжний загальний план розвитку на період від 10 до 20 років, який охоплює фізичний, соціальний, культурний, екологічний та економічний розвиток муніципалітету
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> ■ Забезпечує збалансований розвиток місцевої економіки, формування оптимальної галузевої структури; ■ уможливляє ефективне використання обмежених ресурсів, позбавляє дублювання зусиль і справляє позитивний вплив на економіку 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Пришвидшує розвиток найбільш перспективних і конкурентоспроможних галузей місцевої економіки; ■ дає змогу ефективно використовувати наявні природні, людські та інфраструктурні ресурси 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Використовують для координації зусиль гравців з публічного і приватного секторів; ■ спрямовує зміст більш конкретних допоміжних планів на зразок щорічних планів діяльності місцевих органів влади
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ризик формування розфокусованих стратегій МЕР, які неможливо реалізувати; ■ обмеженість рамками стратегії МЕР і неврахування нових можливостей; ■ втрата гнучкості в політиці МЕР для реагування на змінювані умови внутрішнього й зовнішнього середовищ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ризик дублювання заходів або їх неузгодженість у різних документах; ■ складність інтеграції питань МЕР в інші планувальні документи; ■ ризик посилення структурних диспропорцій, формування моногалузевої економіки 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Не містить детальних сценаріїв і докладних планів; ■ ризик зменшення уваги до реалізації цілей економічного розвитку проти інших стратегічних цілей



План розбудови міста «Берлін-2030» (Німеччина)

За своєю суттю план є комплексною стратегією. Робота над ним розпочалася у 2013 році з підготовки звіту про наявний стан і перспективи розбудови міста. Після оприлюднення звіту відбулося кілька десятків семінарів (воркшопів), на яких обговорювали різні аспекти розвитку міста, визначали основні цілі стратегії. Наприкінці 2014 року було підготовлено проєкт плану, який представили на «муніципальному» форумі розвитку задля збору кінцевих зауважень і пропозицій. Тоді ж план було схвалено, і розпочалася його реалізація.

Планом визначено вісім основних цілей розвитку міста:

1. **Покращення економіки через розвиток знань** (основні кроки за цією ціллю передбачають розроблення Промислового плану міста, Спільної стратегії інноваційного розвитку для регіону «Берлін-Бранденбург», проведення дослідження з питань кваліфікованих робітників та їх мобільності).
2. **Виявлення сильних сторін через креативність** (цільовий показник — не менше ніж 25% зростання рівня зайнятості, має бути забезпечено за рахунок представників творчих професій).
3. **Сприяння зайнятості завдяки освіті та підвищенню кваліфікації** (основні кроки за цією ціллю — розроблення Концепції покращення демографічної ситуації, плану підвищення кваліфікації, Плану розвитку робітничих шкіл тощо).
4. **Посилення різноманітності районів** (основні кроки за цією ціллю передбачають розроблення понад 15 планів і програм, які стосуються містобудування, транспорту, житла, інфраструктури тощо).
5. **Місто й зелені зони зростають разом** (основні кроки за цією ціллю — збереження міських ландшафтів, розроблення плану розвитку регіону «Берлін-Бранденбург»).
6. **Закладання основи міста, дружнього до клімату** (основні кроки за цією ціллю передбачають розроблення Плану захисту клімату та енергії, плану зі зниження вуглецевих викидів, Програми лісових насаджень тощо).
7. **Покращення доступності та мобільності** (основні кроки за цією ціллю передбачають розроблення Плану розвитку транспорту, Плану підвищення доступності інфраструктури, Плану використання комерційного транспорту тощо).
8. **Окреслення майбутнього разом** (плани та проєкти співпраці різних секторів, а також публічних агенцій на всіх рівнях).

Як демонструє таблиця 2.1, найкращою формою планування МЕР може бути розроблення та реалізація стратегії МЕР (особливо це стосується великих муніципалітетів). Стратегічне планування МЕР передбачає:

- 1) комплексний підхід до вирішення проблем розвитку, включно з визнанням взаємозалежності економічної, соціальної, просторової, екологічної та культурної сфер;
- 2) ефективність використання внутрішніх чинників (можливостей) росту;
- 3) розгляд місцевих органів влади як частини середовища МЕР;
- 4) орієнтацію на зростання та майбутнє;

- 5) дотримання принципу економічної раціональності;
- 6) поступове впровадження принципів сталого розвитку.

Водночас стратегічне планування МЕР потребує значних ресурсів, включно з людськими й часовими. Тому дуже важливо, щоб витрачені зусилля не були марними, щоб розроблена стратегія надалі реалізовувалася та просувала МЕР. Частиною аналізу здійсненності ініціативи МЕР має стати визначення наявності таких передумов:

- перспективності економічної зони, для якої пропонується ініціатива МЕР; і ймовірності того, що це приведе до продуманої стратегії розвитку;
- оцінки підтримки, наданої ініціативі МЕР місцевими й національними органами влади та лідерами бізнесу;
- імовірності того, що МЕР дасть конкретні результати в частині приватних інвестицій, створення нових робочих місць або збереження наявних і збільшення доходів;
- імовірності того, що МЕР сприятиме створенню стабільних інституцій у муніципалітеті;
- потенціалу та прихильності до ініціативи МЕР формальних лідерів і лідерів громадської думки в муніципалітеті;
- спроможності персоналу, що впроваджуватиме МЕР;
- ступеня підтримки ініціативи МЕР структурними підрозділами місцевих органів влади.

Для формалізації процесу ухвалення рішення про розроблення стратегії МЕР корисним може бути використання спеціального контрольного списку (таблиця 2.2).

За рекомендаціями експертів, ствердні відповіді на п'ять із восьми наведених у контрольному списку запитань дають підстави очікувати успішного розроблення та реалізації стратегії МЕР.

Згідно з підходами, запропонованими експертами Світового банку⁸, процес стратегічного планування МЕР має п'ять основних стадій.

На концептуальному рівні стратегічне планування МЕР передбачає залучення ключових гравців, адекватне розуміння й оцінку контексту місцевого розвитку, установлення актуальних і реалістичних цілей та завдань, а також досягнення змін.

На операційному рівні це означає результативно управляти темпом і характером зростання або його відсутністю, розвиваючи важливі місцеві конкурентні переваги і зменшуючи та/або пом'якшуючи бар'єри для сталого розвитку. Оскільки планування менше стосується майбутніх рішень, а більше — майбутніх наслідків і впливу поточних рішень, усі ці зусилля потрібно здійснювати так, щоб не обмежувати або не заважати руху муніципалітету вперед та щоб не поставити під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти їхні потреби.

ТАБЛИЦЯ 2.2.
КОНТРОЛЬНИЙ СПИСОК ДЛЯ ІНІЦІЮВАННЯ ПРОЦЕСУ
СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ МЕР⁹

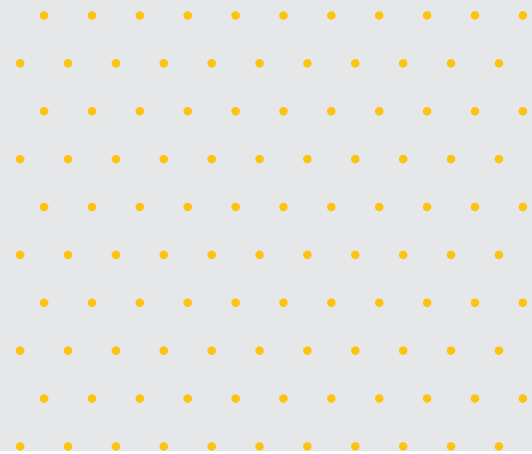
09

Складено на основі
Assessing and Starting a
Local Economic Development
(LED) Initiative: A Primer for
USAID Field Staff / Agency for
International Development,
Office of Poverty Reduction –
Urban Programs Team.

Питання	ТАК	НІ
1. Чи є один або кілька орієнтованих на реформу, обраних на місцевих виборах або призначених енергійних рішучих лідерів, готових працювати з бізнес-спільнотою?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Чи є здібні технократи та чи є або може бути створена дієздатна публічно-приватна інституційна структура для підтримки місцевого лідерства в ініціативах МЕР?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Чи є національна економічна політика або стратегія конкурентоспроможності та національний орган влади (наприклад, Міністерство фінансів, Агентство сприяння інвестиціям тощо), який сприяє економічному зростанню в найперспективніших галузях національної економіки?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Чи активна бізнес-спільнота? Чи є вона достатньо організованою та чи готова співпрацювати з органами місцевої влади для сприяння ініціативам МЕР?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Чи має робоча група з планування МЕР робочі зв'язки з однією чи кількома національними асоціаціями (наприклад, ТПП, асоціацією фермерів, асоціацією малих підприємств, асоціацією органів місцевого самоврядування), щоб одержати підтримку в реалізації ініціатив МЕР та зацікавити у зміцненні їхніх місцевих відділень та/або регіональних асоціацій?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Чи контактує робоча група з великими національними корпораціями, які можуть бути інтегровані в ініціативи МЕР?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Чи існують донори, які можуть підтримувати ініціативи МЕР?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Чи підготовлені учасники робочої групи та чи здатні вони працювати разом для підтримки ініціатив МЕР?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**СХЕМА 2.1.**

Процес стратегічного
планування МЕР



2.2. ОГЛЯД ОСНОВНИХ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

48

Залежно від різних критеріїв, фокусу МЕР, а також застосовуваних ресурсів і заходів, вирізняються моделі МЕР. Зокрема, у разі фокусування МЕР на створенні переваг для окремих суб'єктів підприємництва або на формуванні загальних сприятливих умов для всіх видів бізнесу моделі МЕР можуть бути такими:



СХЕМА 2.2.
Моделі МЕР за фокусом впливу на бізнес

Порівняння цих двох моделей МЕР свідчить, що перша модель може бути успішною в короткостроковому періоді, тоді як довгостроковий ефект для економічного зростання може дати друга модель. Водночас перша модель є доволі спокусливою, і саме їй муніципалітети часто віддають перевагу. Однак вона не спрацьовує з тих причин, що успішні компанії в умовах зміни середовища часто не спроможні адекватно відреагувати на них. Отримавши певні стимули для розвитку свого бізнесу, такі компанії виявляються менш ефективними й конкурентоспроможними. Тож у довгостроковій перспективі отримані стимули не дають ефекту у вигляді зростання місцевої економіки. Прийнятнішою є друга модель, за якої стимули для розвитку бізнесу неіндивідуалізовані та доступні для всього бізнесу у вигляді покращеної інфраструктури, доступу до ресурсів, більш сприятливих регуляторних умов, зменшеного податкового навантаження.



Селективні стимули для бізнесу не приводять до розвитку місцевої економіки

Під час багатьох досліджень, присвячених чистим ефектам від податкових чи фінансових стимулів для розвитку бізнесу, було виявлено, що нові великі компанії, які переміщуються на певну територію завдяки наданим їм селективним стимулам, мають набагато меншу користь для місцевої економіки, ніж це уявляють органи влади.

Так, дослідження, проведене у штаті Джорджія, США, засвідчило, що п'ятирічний чистий ефект для зайнятості від нових великих компаній (із чисельністю працівників 300+) набагато менший, ніж загальний вплив на зайнятість за такий самий період. Крім того, місце розташування великої компанії не має жодного вимірюваного чистого економічного ефекту для місцевої економіки, коли враховується вся динаміка місць розташування бізнесу. Отже, розміщення великих компаній на території муніципалітету задля створення нових робочих місць не впливає позитивно на приватний сектор та, імовірно, також не дає значних надходжень до місцевого бюджету.

Отже, ці висновки суперечать загальному аргументу про те, що селективні фінансові стимули збільшують економічну активність. А, тим паче, якщо нові компанії набирають працівників і клієнтів із уже наявних компаній, то жодних позитивних ефектів для зайнятості не спостерігається¹⁰.

10

Jacob Bundrick. Tax Breaks & Subsidies Challenging the Arkansas Status Quo / Arkansas Center for Research in Economics (http://uca.edu/acre/files/2016/06/JBundrick_TaxBreaksSubsidies.pdf).



Залежно від провідної ролі окремих ключових гравців у просуванні МЕР і переважання місцевих чи зовнішніх ресурсів для нових ініціатив, розрізняють три моделі:

МОДЕЛЬ «РОЗВИТОК ЗВЕРХУ»

Головна дійова особа в ній — центральний уряд, який діє через регіональні органи виконавчої влади, а також органи регіонального й місцевого самоврядування. За цієї моделі місцеві «актори» (грумада, компанії, а також муніципалітет) чекають на рішення й ресурси зверху, оскільки вони сподіваються, що уряд більшою мірою відповідальний за всі напрями розвитку або має виключні повноваження робити це. Таку модель МЕР часто використовують у централізованих країнах, і не тільки за авторитарних режимів, а й у сильних державах загального добробуту. Ця модель зазвичай супроводжується високим рівнем залежності та суб'єктивних рішень і часто не спрацьовує.

МОДЕЛЬ «РОЗВИТОК ЗЗОВНІ»

Нерідко приходиться на заміну першій моделі. Спільним у них є те, що місцеві «актори» вважають, ніби вони не можуть нічого зробити самостійно. Тому потрібні зовнішні інвестори для залучення необхідних ресурсів, особливо грошей. У всіх країнах, що розвиваються, відбувається відчайдушний пошук інвесторів. Спостерігається катастрофічна конкуренція між громадами, регіонами та країнами, щоб надати інвестору вигоди у вигляді дешевої робочої сили, низьких цін на нерухомість, зниження податків тощо.

Крім того, громади іноді намагаються витратити останні доступні ресурси в сумнівних інфраструктурних програмах, як-от розкішні конференц-центри, промислові майданчики й офісні приміщення, центри розвитку бізнесу тощо, — усе з єдиною метою: залучити зовнішніх інвесторів. Однак, як і в будь-якому іншому змаганні, переможцями завжди є небагато громад, більшість зазнають невдачі. Такі інфраструктурні програми загалом не погані, але вони не прийнятні, якщо призначені лише для потреб сторонніх осіб. З погляду сталості залучення зовнішніх інвесторів ця модель МЕР є дуже ризикованою.

МОДЕЛЬ «РОЗВИТОК ЗСЕРЕДИНИ»

Місцеві «актори» відіграють ключову роль у просуванні МЕР, вони беруть активну участь у розробленні та реалізації політики МЕР. За цієї моделі залучення зовнішніх інвесторів не відкидають, але основний наголос робиться на максимально ефективному використанні місцевих ресурсів, акумулюванні тих ресурсів, які не використовуються, зокрема й заощаджень місцевої громади.

Залежно від того, які саме заходи формують ядро політики МЕР, розрізняють такі моделі:

МОДЕЛЬ «ПОКРАЩЕННЯ МІСЦЕВОГО ДІЛОВОГО КЛІМАТУ»

Заходи з покращення ділового клімату для бізнесу передбачають удосконалення процесів і процедур реєстрації, оподаткування та інших вимог, які входять до сфери повноважень місцевих органів влади. Заходи в цьому напрямі мають доповнювати та забезпечувати узгодженість із реформами або заходами, які можуть проходити на національному чи регіональному рівнях для покращення ділового середовища.

МОДЕЛЬ «ІНВЕСТИЦІЇ В М'ЯКУ ІНФРАСТРУКТУРУ»

Покращення комерційного середовища для підприємств через, наприклад, підготовку кваліфікованих і спеціалізованих кадрів, фінансування науково-дослідних робіт, центрів, де бізнес може отримати всі види консультацій і підтримки, налагодження бізнес-мереж, керівництво під час оцінки джерел капіталу та фінансів.

МОДЕЛЬ «ІНВЕСТИЦІЇ У ТВЕРДУ СТРАТЕГІЧНУ ІНФРАСТРУКТУРУ»

Заходи з удосконалення умов доступу до твердої інфраструктури для підприємств, що охоплює транспортну інфраструктуру (автодороги, залізниця, повітряний, річковий і морський транспорт) (1); комунальне господарство (постачання промислової і питної води, утилізація відходів, газо- й електропостачання, системи телекомунікацій) (2).

МОДЕЛЬ «СТИМУЛЮВАННЯ ЗРОСТАННЯ МІСЦЕВОГО БІЗНЕСУ»

Сприяння наданню консультацій, технічної підтримки та забезпечення ресурсами для зростання місцевих компаній задля їх збереження й розвитку, зміцнення місцевого бізнесу.

МОДЕЛЬ «СТИМУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ НОВИХ КОМПАНІЙ»

Сприяння наданню консультацій, технічної підтримки, забезпечення інформацією і ресурсами для надання допомоги особам під час створення нових компаній.

МОДЕЛЬ «ІНВЕСТИЦІЇ В ТЕРИТОРІЇ ДЛЯ БІЗНЕСУ»

Створення умов для забезпечення та наявності земельних ділянок і територій, приміщень і комплексів виробничого чи іншого комерційного призначення: території та приміщення (комерційні і промислові території та приміщення) (1); робочі території і бізнес-комплекси (2).

МОДЕЛЬ «СТИМУЛЮВАННЯ ПРИТОКУ ІНВЕСТИЦІЙ»

Залучення на територію муніципалітету бізнесу з інших регіонів, інших країн. Розглядаючи цю модель МЕР, потрібно ретельно зважити витрати й вигоди. Як уже було зазначено, ця модель може бути ризикованою.

МОДЕЛЬ «РОЗВИТОК СЕКТОРІВ І БІЗНЕС-КЛАСТЕРІВ»

Орієнтована на стимулювання зв'язків і взаємозалежностей між компаніями (включно з постачальниками й покупцями, закладами освіти й банками) у мережі виробництва (і продажу) товарів та послуг. Місцеві органи влади можуть співпрацювати на місцевому й регіональному рівнях, аби стимулювати створення промислових мереж і слугувати каталізаторами / посередниками для зведення учасників разом.

МОДЕЛЬ «ЦІЛЕСПРЯМОВАНИЙ РОЗВИТОК ТА ОНОВЛЕННЯ»

Вирішення локальних проблем, що є в певних місцях, як-от потреби в оновленні центру міста, комерційних зон на межі занепаду тощо, а також стимулювання перспективних можливостей для зростання там, де ринковий потенціал уже було доведено появою приватних інвестицій (наприклад, території, розташовані біля транспортних коридорів).



Успішний досвід свідчить про доцільність поєднання моделей МЕР

З досвіду інших країн найбільш успішними ініціативами МЕР виявляються ті, які ґрунтуються на одній моделі або поєднують у собі дві-три моделі. Так, у Великій Британії під час реалізації Програми місцевого економічного розвитку (англ. The Community Economic Development Programme), яку впроваджувало Міністерство з питань громад і місцевого самоврядування (англ. Department for Communities and Local Government) з квітня 2015 року до травня 2017 року та загальний бюджет якої становив 1,455 млн фунтів стерлінгів, найуспішнішими виявилися:

- 1) відновлення твердої інфраструктури, коли підтримку було надано проектам у громадах, які мали у своїй власності та розвивали фізичні активи в такий спосіб, що забезпечував значні економічні результати;
- 2) підтримка проектів, які передбачали взаємозв'язок місцевих економічних пріоритетів із ширшими економічними планами в проактивний спосіб, що часто давало можливість налагодити ті процеси, які раніше не спрацьовували у громаді.





2.3. АЛГОРИТМ ВИБОРУ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

54

Розглянуті моделі МЕР, що передбачають розвиток твердої чи м'якої інфраструктури, вибір між наявними та новими компаніями, покращення бізнес-клімату тощо, не є взаємовиключними. Такі моделі взаємозалежні, і муніципалітетам слід розробляти стратегії МЕР, які ґрунтуються на комплексному підході. Скоординоване планування МЕР пришвидшує економічне зростання завдяки інвестиціям державного і приватного секторів та сприяє стратегічному розвитку конкурентних переваг. Утім, якщо в муніципалітеті накопичилося багато проблем у сфері економічного розвитку, одночасно їх вирішити доволі складно. У цьому разі доцільно визначити, які проблеми є найбільш пріоритетними, і добирати відповідні моделі економічного розвитку. Після вирішення однієї проблеми можна переходити до вирішення іншої. Алгоритм вибору моделей МЕР наведено на схемі 2.3.

Муніципалітетам слід розробляти стратегії МЕР, які ґрунтуються на комплексному підході

Результативний процес планування МЕР враховує особливості муніципалітету як цілісного утворення. Сталого МЕР можливо досягти за допомогою забезпечення оптимальних пропорцій між такими елементами, як: потреби бізнесу (1), конкурентні переваги (2) і системи цінностей мешканців (3), види підприємницької діяльності (4), розвиток земель (5), безпека природного середовища (6) і культурна спадщина (7). У сукупності всі ці елементи мають вирішальне значення у процесі місцевого розвитку. Оптимальних пропорцій між згаданими елементами та сталого МЕР можливо досягти за допомогою переходу від однієї моделі до іншої, від вирішення одних проблем — до вирішення інших.



СХЕМА 2.3.
Вибір моделі МЕР

Створення привабливих умов для зовнішніх інвесторів прийнятне тоді, коли місцевий бізнес не використовує всього наявного місцевого потенціалу

Логіка переходу від однієї моделі МЕР до іншої ґрунтується на визнанні місцевою владою пріоритетності створення сприятливого регуляторного середовища для ведення бізнесу над удосконаленням і розширенням твердої інфраструктури, а також готовності місцевого бізнесу розвивати свої компанії. Алгоритм вибору моделей МЕР враховує і пріоритетність розвитку місцевого бізнесу над залученням зовнішніх інвесторів. Тобто робиться припущення, що створення привабливих умов для зовнішніх інвесторів прийнятне тоді, коли місцевий бізнес не використовує всього наявного місцевого потенціалу: є незадіяні людські, природні, технічні ресурси. Щоб забезпечити повну задіяність місцевих ресурсів, необхідні відповідні фінансові можливості й нові технології, які може дати зовнішній інвестор. Вибір такої моделі МЕР, як розвиток секторів і бізнес-кластерів, прийнятний тоді, коли на території муніципалітету або в регіоні вже функціонує достатньо розвинута мережа компаній, але між ними немає сталих взаємозв'язків.





Модель інтегрованого розвитку міст

Особливої популярності для розвитку міст останнім часом набуває модель інтегрованого розвитку міст, принципи якої визначено в Лейпцизькій хартії «Міста Європи на шляху сталого розвитку»¹¹. Для забезпечення інтегрованого розвитку міст Європи рекомендовано дотримуватися десяти основних принципів:

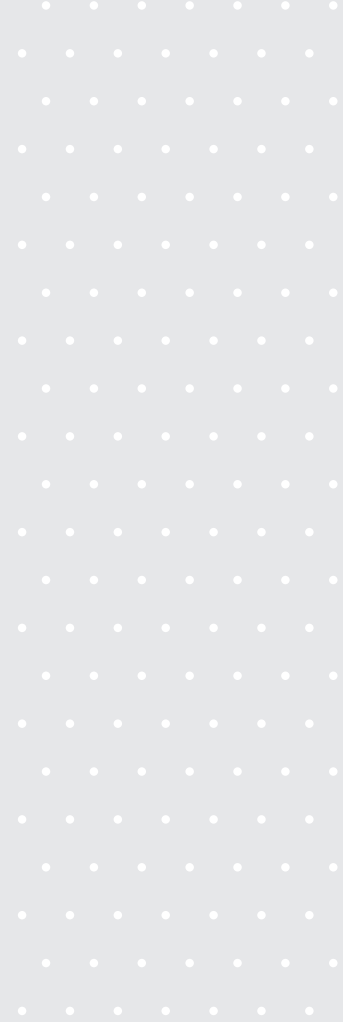
1. Забезпечення територіальної цілісності через більш збалансований соціальний та економічний розвиток регіонів і підвищення їх конкурентоздатності.
2. Стимулювання розвитку, спричиненого виконанням міських функцій, і поліпшення відносин міста й села.
3. Сприяння більш збалансованій транспортній доступності.
4. Розширення доступу до інформації та знань.
5. Зменшення збитків, завданих довкіллю.
6. Підвищення цінності та захист природних ресурсів і природної спадщини.
7. Примноження культурної спадщини як чинника розвитку європейських міст.
8. Розроблення енергетичних ресурсів і забезпечення енергетичної безпеки.
9. Заохочення високоякісного сталого туризму.
10. Обмеження впливу природних катастроф.

Особливо важливими для підвищення конкурентоспроможності європейських міст у межах політики інтегрованого міського розвитку стали такі стратегії: створення й утримання якісних громадських зон (Берлін, Рига, Роттердам); модернізація інженерно-технічної інфраструктури та підвищення їх енергоефективності (Гданськ, Копенгаген, Мальме); активна політика інновацій та освіти (Берлін); зміцнення місцевої економіки та місцевої політики на ринку праці (Марсель, Кассель, Рим, Турин); інклюзивність у розвитку міст (Шеффілд, Сиракузи, Більбао).

11

Англ. Leipzig Charter on Sustainable European Cities – прийнята з нагоди неформальної зустрічі міністрів із питань міського розвитку й територіальної єдності країн – членів ЄС, що проходила в м. Лейпцигу (Німеччина) 24–25 травня 2007 року (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf).





ІНСТИТУЦІЙНА
ОСНОВА
МІСЦЕВОГО
РОЗВИТКУ

3.1. ІНСТИТУЦІЇ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

59

Діяльність інституцій місцевого розвитку (ІМР) є однією з ключових передумов інтенсивного розвитку територій у сучасному світі. ІМР є інституційною основою для реалізації стратегій МЕР. Сутність діяльності ІМР безпосередньо залежна від цілей, завдань і особливостей МЕР на відповідній території. Разом із ключовими елементами, що визначають поняття «місцевий економічний розвиток», обов'язковими **характеристиками ІМР** є:

- **урахування місцевого контексту** — діяльність ІМР спрямована на максимальне залучення внутрішнього потенціалу територій для оптимального використання місцевих ресурсів і з урахуванням пріоритетів загальнонаціональної політики розвитку;
- **економічна спрямованість** — ІМР покликані сприяти економічному розвитку через підтримку підприємницької ініціативи та полегшення доступу підприємців до ринків;
- **орієнтація на розвиток** — метою діяльності ІМР є з-поміж іншого покращення якості життя мешканців відповідної території через сприяння створенню нових робочих місць, збільшенню обсягів виробництва й доходів, зміцненню соціального капіталу тощо.

Створювати IMP можуть різні суб'єкти та в різних організаційно-правових формах, а свою діяльність вони можуть поширювати на різні території. Однак, попри такі відмінності, IMP завжди мають достатній рівень правової та операційної самостійності, орієнтовані на мобілізацію різних гравців MEP (передусім об'єднання зусиль представників приватного й публічного секторів), а в їхній діяльності домінують неприбуткові цілі (хоча й використовуються переважно бізнес-підходи та моделі).

У багатьох країнах відмінні за структурою інституції вирішують різні питання місцевого розвитку – від реалізації бізнес-проектів (наприклад, приватні інвестиційні або венчурні фонди), супроводу інвестиційних та інших проектів (наприклад, структурні підрозділи центральних, регіональних і місцевих органів влади, державні інвестиційні агентства й агентства економічного розвитку) до вирішення соціальних проблем (наприклад, приватні благодійні фонди, державні або муніципальні соціальні служби).

Водночас IMP вирізняються з-поміж інших інституцій подібного спрямування:

- 1) комплексним підходом до MEP з урахуванням соціальних, екологічних запитів розвитку території;
- 2) специфічним набором цілей, серед яких головною є стимулювання підприємницької ініціативи та сприяння загальному економічному розвитку;
- 3) забезпеченням інклюзивного підходу до управління MEP через залучення представників різних місцевих груп інтересів до формування політики в цій сфері.

Отже, IMP є своєрідним локальним форумом, що дає можливість представникам публічного та приватного секторів вести рівноправний діалог, визначати та просувати спільні інтереси в процесі MEP, спільно координувати розробку та реалізацію стратегій, програм і планів MEP. Зазначені особливості IMP безпосередньо зумовлені цілями їхньої діяльності та методами досягнення цих цілей. Принцип правової й операційної самостійності дає таким інституціям змогу фокусуватись у своїй діяльності на забезпеченні довгострокової конкурентоспроможності економіки території.

Роль IMP і їхнє місце в системі MEP трансформувалися зі зміною підходів до здійснення політики MEP (див. таблицю 3.1).

Виконуючи зазначені ролі, IMP покликані допомогти місцевим органам влади в подоланні наявних у їхній діяльності обмежень, зумовлених специфікою їхньої роботи, залежністю від політичної кон'юнктури, необхідністю

дотримуватися бюрократичних процедур під час ухвалення політичних рішень тощо. Так, виконуючи економічну роль, ІМР долають неспроможність органів влади ефективно супроводжувати інвестиції та управляти розвитком інфраструктури. Будучи лідером у процесах стратегічного планування, ІМР заповнюють прогалини в керуванні майбутнім розвитком. Узгодження дій інших суб'єктів, яке здійснюють ІМР у рамках координаційної ролі, передбачає вирішення проблеми розрізненості дій у процесі МЕР. Будучи основними виконавцями розроблених стратегій, програм і проєктів, ІМР долають обмеження

ТАБЛИЦЯ 3.1.
ТРАДИЦІЙНЕ ТА СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ІМР ЗА РІЗНИХ ПІДХОДІВ ДО ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКИ МЕР

Характеристики	Традиційний підхід до МЕР «згори донизу»	Сучасний підхід до МЕР «знизу догори»
Організація	<ul style="list-style-type: none"> ■ У структурі органів влади ■ бюрократична ■ загальна кваліфікація персоналу 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Напіваавтономна структура ■ бізнес-орієнтованого типу ■ спеціальна кваліфікація персоналу
Операційні діяльність	<ul style="list-style-type: none"> ■ Обмежена 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Частково обмежена
Економічні завдання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Міжтериторіальне вирівнювання ■ зростання на основі перерозподілу ресурсів 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Конкурентоспроможність території ■ зростання на основі внутрішніх регіональних / зовнішніх чинників
Стиль діяльності	<ul style="list-style-type: none"> ■ Неселективний ■ автоматичний / недискреційний ■ реактивний 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Селективний ■ дискреційний ■ проактивний

Призначення ІМР здебільшого полягає в заповненні організаційних прогалин у системі МЕР

в організаційній спроможності публічного сектору в цій сфері. Отже, призначення IMP здебільшого полягає в заповненні організаційних прогалів у системі МЕР, доповненні та підтримці дій інших суб'єктів цієї системи, переважно місцевих органів влади, для досягнення стратегічних цілей розвитку.

Призначення IMP доречно розглядати в розрізі ролей, які вони відіграють в економічному та соціальному розвитку територій. Ці ролі можуть бути різними, причому не всі з них IMP виконують водночас. Так, виділяють чотири основні ролі IMP у системі МЕР (див. схему 3.1).



СХЕМА 3.1.

Основні ролі IMP у системі МЕР

Функції IMP досить численні та різноманітні. Мережа міжнародних зв'язків і послуг для агентств місцевого економічного розвитку об'єднує функції IMP у такі чотири основні групи: **активізація території** (1), **послуги бізнесу** (2), **підтримка планування** (3), **популяризація територій** (4) (див. схему 3.2).

**СХЕМА 3.2.**

Основні напрями діяльності та функції IMP¹²

Виконання кожної із зазначених функцій спрямовано на задоволення потреб певних споживачів — учасників МЕР. Так, функції, пов'язані з активізацією території та наданням послуг бізнесу, передусім позначаються на підприємцях. Завдяки виконанню цих функцій, здебільшого опосередковано, покращується становище мешканців території (створюються нові робочі місця, збільшуються доходи найманих працівників тощо), місцеві органи влади отримують додаткові ресурси для виробництва суспільних благ (збільшуються бюджетні надходження внаслідок розширення бази оподаткування, зменшуються витрати на утримання безробітних, надання допомоги малозабезпеченим тощо).

Безпосередніми споживачами послуг, пов'язаних із підтримкою планування, є місцеві органи влади. Проте від упорядкованості та передбачуваності процесів МЕР виграють усі учасники систем МЕР: місцевий бізнес і громадськість, потенційні інвестори та кредиторі. Завдяки довгостроковому плануванню стає зрозумілішим очікуваний напрям розвитку місцевої економіки, що дає змогу всім її учасникам адаптуватися до можливих змін і скористатися можливостями, які з'являються у процесі виконання затверджених планів і програм.

12

Local Economic Development Agencies for governance and internalization of local economies and human development / ILS LEDA, 2009 (http://www.ilsleda.org/usr_files/documents/leda_brochure_may_2010_english_517598.pdf).



На практиці ІМР переважно виконують досить обмежений перелік функцій, зокрема інформаційну підтримку та надання консультацій учасникам МЕР, проведення досліджень, популяризацію та брендинг територій. Значно менш поширеними є функції, пов'язані із фінансовим стимулюванням учасників МЕР, управлінням місцевими ресурсами й об'єктами інноваційної інфраструктури тощо.

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Створення ІМР стало поширеним підходом до реалізації політики МЕР у багатьох країнах, який підтримують місцеві, регіональні та центральні органи влади. У II половині ХХ століття ІМР виявились одним із найдієвіших засобів стимулювання процесів територіального розвитку в багатьох країнах — як економічно розвинутих, так і тих, які перебувають у стані трансформації. Від моменту виникнення перших ІМР концепція їхньої діяльності перебуває у стані постійного розвитку, переглядаються роль і розуміння місця цих інституцій у системі МЕР. Причому концепція практично в кожній країні зазнавала впливу конкретних економічних і політичних умов.

Уперше ІМР увійшли до інструментарію політики МЕР ще в 30-х роках ХХ століття під час Великої депресії у США як одна із форм впливу держави на процеси місцевого розвитку. У цей період діяльність ІМР була спрямована на залучення іноземних інвестицій в економіку територій (1), а також створення й управління індустріальними та технологічними парками (2).

Надалі в поширенні ІМР у різних регіонах і країнах світу виділяють такі хвилі, безпосередньо пов'язані зі зміною мети їх створення й основних завдань діяльності:

- 1945–1950-ті роки — ІМР створювали для вирішення проблем, спричинених воєнними руйнуваннями, спадом промислового виробництва та депресією в Європі (у Франції, Німеччині, Бельгії ІМР було створено задля розвитку депресивних територій, що зазнали руйнувань унаслідок війни, та пришвидшення процесу їх економічного відновлення; подібні інституції створювали як на муніципальному, так і на регіональному рівнях, їхньою місією здебільшого було залучення зовнішніх інвестицій та управління промисловими зонами);
- 1960–1970-ті роки — створення ІМР для вирішення проблем деіндустріалізації в промислових районах півночі США (більшість ІМР було засновано для виявлення нових перспектив розвитку та формування нового економічного майбутнього для цілих міст; водночас ІМР стали більше орієнтуватися на підтримку МСП, зокрема через формування бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, наукових парків тощо; ІМР почали надавати нефінансові ресурси місцевим і регіональним компаніям);
- 1980–1990-ті роки — створення ІМР для планування й управління процесами швидкої урбанізації та індустріалізації в Східній Азії (потреба в заснуванні ІМР виникла внаслідок пришвидшення процесів промислового й технологічного розвитку та необхідності їх упорядкувати, а частково для того, щоб створити належні умови проживання міського населення, чисельність якого зростала швидкими темпами);

- з 1990-х років до сьогодні — створення IMP для пришвидшення економічного розвитку у країнах, що розвиваються, зокрема в Латинській Америці, Південній Азії, Східній Європі (IMP почали виконувати значно ширшу місію, наприклад сприяти економічному розвитку в умовах посилення міжнародної та внутрішньонаціональної конкуренції за інвестиції).

Отже, якщо на початкових етапах IMP створювали головню для реагування на нагальні проблеми територіального розвитку й формування нового інституційного середовища для їх вирішення, то починаючи з 80-х років ХХ століття вони стали головним каталізатором МЕР. Серед завдань сучасних IMP чільне місце посідають популяризація територій, підвищення ефективності використання місцевих ресурсів і підвищення конкурентоспроможності територій, просування інтересів місцевого бізнесу на національному й глобальному рівнях.

Загалом IMP є переважно універсальними структурами, тобто виконують доволі широкий спектр функцій. Лише в небагатьох країнах (як-от Італії та США) вони здебільшого спеціалізуються на виконанні окремих специфічних функцій. У країнах — членах ЄС IMP також є універсальними структурами, але водночас з-поміж усіх можливих функцій домінують інформаційно-консультаційні, координаційні, формування та ведення баз даних. Значно менш поширеними є функції, пов'язані з управлінням ресурсами й об'єктами інфраструктури (див. таблицю 3.2).

ТАБЛИЦЯ 3.2.
НАЙБІЛЬШ І НАЙМЕНШ ПОШИРЕНІ ФУНКЦІЇ IMP У КРАЇНАХ — ЧЛЕНАХ ЄС

Найбільш поширені функції IMP	Найменш поширені функції IMP
■ Надання консультацій і підтримка наявних підприємств;	■ Надання експортних субсидій;
■ надання консультацій і підтримка під час створення компаній;	■ надання податкових пільг;
■ проведення економічних або секторальних досліджень;	■ надання субсидій щодо орендної плати;
■ формування та ведення баз даних місцевих компаній;	■ надання промислової нерухомості в оренду з правом викупу;
■ ведення бази даних доступних земельних ділянок і будівель;	■ управління субконтрактними операціями;
■ формування бази даних доступних засобів підтримки підприємств;	■ управління житловою нерухомістю;
■ надання консультацій підприємствам щодо участі в торгових виставках і шоу;	■ управління рекреаційними парками;
■ надання консультацій щодо передання прав власності, зміни власників і кооперації підприємств;	■ управління технологічними центрами;
■ реструктуризація проблемних підприємств;	■ здійснення заходів із захисту довкілля;
■ консультування територіальних громад	■ надання субсидій на відшкодування процентних ставок за кредитами

Певна специфіка спостерігається також залежно від масштабу діяльності ІМР. Так, на регіональному рівні й у великих агломераціях такі інституції здебільшого створюються за ініціативи центрального уряду, і відповідно їхнім основним завданням є сприяння реалізації державної політики регіонального розвитку. На рівні міст ІМР орієнтовані на реалізацію політики місцевого розвитку, розроблену під керівництвом і схвалену муніципалітетами. Для координації роботи ІМР у деяких країнах створюють спеціальні агентства, що займаються питаннями розподілу бюджетних коштів на їх фінансування, а також розробкою державних програм регіонального та місцевого розвитку.

У країнах — членах ЄС вирізняють такі організаційно-правові форми ІМР: **організації публічного права зі спеціальним юридичним статусом** (Бельгія, Іспанія, Німеччина), **неприбуткові асоціації** (Болгарія, Угорщина, Франція), **неприбуткові фундації** (Данія, Польща, Румунія), **товариства з обмеженою відповідальністю** (Великобританія, Німеччина), **приватні акціонерні товариства** (Естонія, Португалія, Словаччина), **публічні акціонерні товариства** (Великобританія, Італія, Ірландія, Нідерланди), **муніципальні підприємства** (Великобританія), **неприбуткові корпорації** (Литва). У США такі інституції створюють переважно у формі **неприбуткових корпорацій**.

Як і організаційно-правові форми, так і нормативно-правове регулювання питань створення та функціонування ІМР відбувається по-різному:

- через ухвалення спеціальних законодавчих актів із питань створення та діяльності ІМР (Бельгія, Іспанія, Франція);
- через заснування національними урядами агентств зі спеціальним статусом і режимом правового регулювання (Великобританія, Нідерланди);
- через застосування до ІМР положень загальних законодавчих актів (Бельгія, Німеччина, Греція, Данія)¹³.

Незважаючи на ухвалення в окремих країнах спеціальних актів законодавства з питань створення та функціонування ІМР, поширеним підходом є використання норм загального законодавства. Прийняття спеціальних актів законодавства зазвичай зумовлено потребою в установленні особливого статусу інституцій місцевого розвитку, визначенні принципів їх взаємодії з іншими суб'єктами МЕР, закріпленні зобов'язань публічних органів влади проводити консультації під час ухвалення політичних рішень.

На вибір форми нормативно-правового регулювання впливають як особливості правової системи певних країн, місце і роль публічних органів влади в управлінні розвитком місцевих економік, так і розподіл повноважень у цій сфері між різними суб'єктами. Як наслідок, ІМР у різних країнах мають різну правосуб'єктність. Поширеним підходом у багатьох країнах останнім часом стає закріплення за ІМР тих завдань і функцій, щодо виконання яких у місцевих органах влади немає відповідних повноважень згідно з національним законодавством. За такого підходу ІМР переважно займають незаповнені ніші в системі місцевого економічного розвитку.

Створення ІМР набуло значного поширення у країнах Центральної та Східної Європи (Болгарії, Естонії, Польщі, Чехії, Угорщині). Активний процес їх заснування розпочався в 90-х роках ХХ століття та відбувався в умовах проведення адміністративно-територіальних реформ, розбудови інституту місцевого самоврядування, формування політики з питань регіонального та місцевого

13

Local Economic Development Agencies for governance and internalization of local economies and human development / ILS LEDA, 2009 (http://www.ilsleda.org/usr_files/documents/leda_brochure_may_2010_english_517598.pdf).



розвитку. Євроінтеграційні процеси також вплинули на спрямування діяльності ІМР і їхнє ресурсне забезпечення. Завдяки доступу до структурних фондів ЄС та інших програм підтримки ІМР організаційно зміцнилися й розширили масштаби своєї діяльності.

Спільною тенденцією для багатьох країн останнім часом є створення ІМР у результаті партнерства публічних органів влади та приватного сектору, зокрема підприємців і громадськості. Такий підхід дає змогу здійснювати скоординовані втручання в місцеву економіку та забезпечувати збалансований розвиток території.

Узагальнення закордонного досвіду підводить до висновку, що потужним стимулом створення ІМР стало передусім усвідомлення місцевими органами влади необхідності застосовувати нові підходи до забезпечення МЕР та визнання потреби у створенні спеціальних інституцій, які були б спроможні застосовувати ці нові підходи на практиці.

УКРАЇНЬСКА ПРАКТИКА

В Україні ІМР почали формуватися ще в II половині 90-х років XX століття, але найбільше їх з'явилося у 2000-х роках. Завдяки діяльності в Україні різноманітних МДО та проектів МТД, а також власним місцевим ініціативам практично в усіх областях України виникли та діють інституції, що є аналогами агенцій місцевого розвитку за кордоном. Передумовою їхньої ефективної участі у процесах розвитку територій є активна співпраця з місцевими та центральними органами влади, насамперед з ОМС. ІМР фактично першими в Україні почали використовувати підходи стратегічного планування розвитку територій, реалізувавши при цьому величезну кількість успішних проектів з розвитку села, місцевого туризму, залучення людей до участі в розвитку громад і транскордонної співпраці в найрізноманітніших напрямках.

Основні завдання, які ставлять перед собою ІМР сьогодні в Україні, – це покращення якості стратегічного управління розвитком територій; сталий економічний розвиток територій; управління реалізацією окремих проектів; соціальні та маркетингові дослідження; промоція та брендинг територій; сприяння залученню інвестицій; підтримка розвитку місцевого бізнесу; вирішення соціальних проблем територій тощо. Водночас наявні сьогодні ІМР іще не досягли того якісного рівня, щоб стати вагомими суб'єктами організаційної структури управління МЕР.

У 2014 році в межах проекту «Місцевий економічний розвиток міст» було підготовлено й видано каталог наявних в Україні ІМР, огляд яких засвідчує, що більшість із них створено у формі громадських об'єднань (38 із 58 проаналізованих інституцій). Десять ІМР створено у формі КП, а п'ять – у формі КУ; чотири інституції діють у формі благодійних організацій (здебільшого їхня діяльність зосереджена на вирішенні соціальних проблем відповідних територій), лише одну інституцію створено у формі комерційного підприємства. Зазначене вказує на більшу активність у створенні інституцій місцевого розвитку саме громадського сектору на противагу публічним органам влади. Використовувані в Україні організаційно-правові форми ІМР свідчать про те, що чинні інституції переважно є провідниками інтересів якоїсь однієї місцевої групи інтересів і немає прикладів створення інституцій на засадах партнерства всіх секторів: місцевих органів влади, бізнесу та громадськості.



Приклади успішного функціонування ІМР в Україні

Комунальна установа «Інститут міста» у Львові (<http://www.city-institute.org/>), створена у 2009 році. Управління Інститутом міста здійснює наглядова рада, до складу якої входять депутати Львівської міської ради, представники Українського католицького університету, Ради конкурентоспроможності міста, НУО (Міжнародного фонду «Відродження»), Мистецького центру.

Інститут міста є платформою для зібрання експертних середовищ на національному та міжнародному рівнях, готує аналітичні звіти, складає рейтинги, прогнози та проводить соціологічні дослідження. Інститут міста успішно координує впровадження Комплексної стратегії розвитку міста, Стратегії конкурентоспроможності та розробляє інші галузеві стратегії. Інститут міста співпрацює з міжнародними інституціями для вирішення актуальних проблем розвитку міста через реалізацію проєктів, бере участь у загальнонаціональних і міжнародних тендерах і є ініціатором проведення національних і міжнародних заходів.

Основне фінансування Інститут міста отримує з міського бюджету. Разом із Департаментом економіки Львівської міської ради він реалізує багато проєктів (наприклад, створено бізнес-інкубатор Startup Depot, Школи соціального підприємництва та ін.).

Унікальна позиція Інституту міста в управлінні місцевим розвитком у Львові зумовлена тим, що він працює на межі між громадським сектором і місцевим самоврядуванням.

В Україні функціонують ІМР різного масштабу діяльності: створено як місцеві, так і регіональні та субрегіональні інституції розвитку. Більшість таких інституцій — місцеві інституції розвитку (28 організацій), що функціонують переважно в обласних центрах, а також містах обласного значення.

Завдяки прийняттю 2015 року Закону України «Про засади державної регіональної політики» та 2016 року постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» розпочався активний процес створення агенцій регіонального розвитку. Ці нормативні акти визначили організаційно-правову форму таких агенцій як небюджетних некомерційних установ, коло засновників і співзасновників, завдання діяльності та структуру управління.

За даними Мінрегіону, станом на кінець квітня 2020 року у 19 областях України створено агенції регіонального розвитку.

Попри невизначеність деяких питань створення та функціонування ІМР, розподілу повноважень між ними й публічними органами влади, за відносно нетривалий період свого розвитку в Україні такі інституції зайняли нішу в системі МЕР завдяки більшій гнучкості й ефективності, якщо порівнювати з державними органами влади й ОМС.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ІМР може бути створено в різних організаційно-правових формах, передбачених чинним законодавством. Серед усього переліку можливих організаційно-правових форм доречно виділити такі основні:

- 1) структурні підрозділи виконавчих органів місцевих рад;
- 2) комунальні підприємства, установи й організації;
- 3) агенції регіонального розвитку;
- 4) громадські об'єднання та благодійні організації.

Структурні підрозділи виконавчих органів місцевих рад

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (ст. ст. 1, 5, 11, 26–40, 54)	Урегульовано комплексно	<ul style="list-style-type: none"> ■ Визначення терміну «виконавчі органи рад»; ■ виконавчі органи місцевих рад — частина системи місцевого самоврядування; ■ склад виконавчих органів (виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи чи структурні підрозділи); ■ виключна компетенція сільських, селищних, міських рад щодо затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів; ■ власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у різних сферах їх відання; ■ повноваження сільської, селищної, міської ради щодо створення відділів, управлінь та інших виконавчих органів і затвердження відповідних положень; ■ питання підзвітності й підконтрольності відділів, управлінь та інших виконавчих органів

Порядок створення та затвердження структури виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а також питання їх підзвітності та підпорядкованості, їхні власні (самоврядні) і делеговані повноваження за різними сферами відання детально визначено ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому Законом виконавчі органи місцевих рад визначено складовою частиною системи місцевого самоврядування й передбачено, що виконавчими органами рад є виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Структурні підрозділи виконавчих органів місцевого самоврядування (відділи, управління й інші органи) створюються місцевими радами в межах затверджених ними структури та штатів, є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядковуються її виконавчому комітету, а також сільському, селищному, міському голові. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджує відповідна рада (ст. 54 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Комунальні підприємства, установи й організації

70

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (п. п. 29, 30 і 32 ч. 1 ст. 26, пп. 6 п. «а» ст. 28, пп. 2 п. «а» ст. 29, ч. ч. 1 і 3 ст. 60)	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Право комунальної власності територіальних громад на підприємства, установи й організації (зокрема, і банки), страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств; ■ право територіальних громад об'єднувати кошти місцевих бюджетів для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи та служби; ■ виключна компетенція місцевих рад щодо: <ul style="list-style-type: none"> — установлення для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; — ухвалення рішень про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ і організацій комунальної власності; — створення в разі потреби органів і служб для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
		<ul style="list-style-type: none"> ■ право об'єднувати кошти відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для спільного фінансування комунальних підприємств, установ і організацій; ■ установлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ і організацій комунальної власності
Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (ст. ст. 62, 63, 66, 78, 136, 137)	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Визначення комерційних і некомерційних підприємств; ■ КП визначено як вид та організаційна форма підприємств; ■ майно підприємства та джерела його формування; ■ порядок утворення й особливості діяльності комунальних унітарних підприємств; ■ особливості здійснення права господарського відання та права оперативного управління

КП, КУ та КО як можливі форми заснування ІМР є частиною права комунальної власності територіальних громад та одним з елементів системи здійснення місцевого самоврядування. Правовий статус, порядок утворення КП, КУ та КО, особливості їх діяльності, а також повноваження ОМС щодо утворення, фінансування, регулювання та контролю їхньої діяльності комплексно врегульовано ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та ГКУ.

Господарське законодавство зараховує КП до одного з видів та окремої організаційної форми підприємств (ст. 63 ГКУ), визначає склад майна підприємства та джерела його формування (ст. 66 ГКУ), особливості утворення й

КП, КУ та КО як можливі форми заснування ІМР є частиною права комунальної власності територіальних громад та одним з елементів системи здійснення місцевого самоврядування

функціонування комунальних унітарних підприємств (ст. 78 ГКУ), а також встановлює особливості здійснення права господарського відання (ст. 136 ГКУ) і права оперативного управління (ст. 137 ГКУ).

У господарському законодавстві діяльність КУ врегульовано положеннями щодо некомерційної господарської діяльності та права господарського відання (ст. ст. 52–54, ст. 136 ГКУ).

Агенції регіонального розвитку

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII (ст. 19)	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Порядок заснування агенції регіонального розвитку (склад засновників) та її правовий статус і організаційно-правова форма; ■ визначення агенції регіонального розвитку як неприбуткової установи та заборона утворювати агенцію зі статусом бюджетної установи; ■ право засновувати агенцію регіонального розвитку надано обласним і Київській міській радам, відповідним державним адміністраціям; ■ право бути співзасновниками агенції регіонального розвитку надано: <ul style="list-style-type: none"> – регіональним торгово-промисловим палатам; – регіональним асоціаціям підприємців; – регіональним представництвам усеукраїнських асоціацій ОМС чи асоціацій ОМС регіону; – закладам вищої освіти, науковим установам, профільним громадським об'єднанням регіону
АКТИ УРЯДУ УКРАЇНИ		
Постанова КМУ «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» від 11.02.2016 № 258	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Вимоги щодо утворення в регіоні лише однієї агенції у статусі неприбуткової установи; ■ основні функції та права агенції; ■ органи управління та наглядові органи агенції, порядок її функціонування й ухвалення рішень

Правовий статус, порядок заснування (утворення) агенцій регіонального розвитку базово врегульовано спеціальним ЗУ «Про засади державної регіональної політики». Типове положення про агенцію регіонального розвитку затверджено окремим актом КМУ.

Громадські об'єднання та благодійні організації

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI	Урегульовано базово	■ Порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань
Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI	Урегульовано базово	■ Суб'єкти та види благодійної діяльності; ■ засади діяльності та порядок утворення (припинення) і функціонування благодійних організацій
Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (ст. 133)	Урегульовано базово	■ Порядок оподаткування неприбуткових організацій

73

Правовий статус, порядок утворення (реєстрації), функціонування й діяльності громадських об'єднань і благодійних організацій, у формі яких можна створювати ІМР, визначено спеціальним законодавством – ЗУ «Про громадські об'єднання» та ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Порядок оподаткування цих неприбуткових організацій урегульовано податковим законодавством (ст. 133 ПКУ).

АЛГОРИТМ ЗАСНУВАННЯ

Алгоритм заснування ІМР залежить від кола засновників та обраної організаційно-правової форми. У разі визначеності із цими двома питаннями надалі потрібно керуватися відповідними нормативно-правовими актами, що регулюють питання створення певних підприємств, установ, організацій. Разом із тим у процесі створення ІМР, незалежно від організаційно-правової форми, потрібно пройти щонайменше чотири такі стадії:

1. Обговорення концептуальних засад створення ІМР серед потенційних засновників.
2. Ухвалення рішення засновників щодо участі у створенні ІМР.
3. Формування керівних органів: наглядової ради та виконавчого органу.
4. Визначення моделі ІМР (затвердження плану розбудови, моделі фінансування).

Питання управління ІМР є дуже важливим з огляду на їхнє особливе місце в системі МЕР. До керівних органів ІМР доцільно залучати представників місцевого публічного та приватного секторів, які виявляють бажання та готовність брати в цьому участь.

Вибір моделі фінансування — одне з найважливіших питань для забезпечення сталості функціонування ІМР. Основними **джерелами фінансування ІМР** є:

- 1) **фінансування публічного сектору** (асигнування з місцевих бюджетів, внески до капіталу господарських товариств, гранти, тендери тощо);
- 2) **фінансування приватного сектору** (добровільні пожертви, внески учасників, плата за послуги і т. ін.);
- 3) **фінансування міжнародних і вітчизняних донорських організацій** (безповоротна фінансова допомога, гранти);
- 4) **фінансування в межах проєктів МТД** (гранти, плата за послуги).

74

Якщо ІМР діють як господарські товариства, засновники (або акціонери) здебільшого роблять лише початкові внески у грошовій або майновій формі, а фінансування подальшої їхньої діяльності відбувається переважно з надходжень за надані послуги, безповоротної фінансової допомоги, грантів тощо. Проте закордонний досвід свідчить про те, що в цьому разі засновники (або акціонери) продовжують фінансово підтримувати ІМР ще впродовж принаймні кількох наступних років. Якщо ІМР створюють у формі громадських об'єднань чи непідприємницьких установ, зазвичай вони більше орієнтовані на зовнішні джерела фінансових ресурсів, ніж на внески засновників або членів. Від початку своєї діяльності вони намагаються залучати гранти, технічну допомогу, а також надавати платні послуги.

З огляду на те, які джерела переважають у структурі фінансових надходжень ІМР, сформувалися три основні моделі фінансування їхньої діяльності: бюджетно орієнтована, проєктно орієнтована та сервісно орієнтована (див. таблицю 3.3).

Як видно з таблиці, модель фінансування ІМР накладає відбиток на такі аспекти їхньої діяльності, як мета, основні цілі та завдання. З іншого боку, модель фінансування безпосередньо зумовлюється колом засновників ІМР, характером відносин із центральними та місцевими органами влади й іншими учасниками МЕР.

ТАБЛИЦЯ 3.3.
ОСНОВНІ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ІМР

Модель фінансування	Переважає джерело фінансування	Мета діяльності	Принципи діяльності	Цілі діяльності
Бюджетно орієнтована	Пряме бюджетне фінансування	Підтримка впровадження політики, розробленої органами влади	<ul style="list-style-type: none"> ■ Чітка прив'язка до цілей місцевих органів влади; ■ погодження програмної діяльності місцевими органами влади 	Націленість на забезпечення інтересів місцевих органів влади
Проектно орієнтована	Бюджет інституції формується за кошти бюджетів окремих проектів	Забезпечення фахового виконання проектів розвитку	<ul style="list-style-type: none"> ■ Збалансованість портфеля проектів; ■ якісне виконання проектів на замовлення 	Націленість на задоволення інтересів замовників (органів влади, донорів, компаній)
Сервісно орієнтована	Основою формування бюджету інституції є плата за послуги	Надання послуг на комерційній і некомерційній основі	<ul style="list-style-type: none"> ■ Якісне надання послуг усім замовникам; ■ використання інновацій у наданні послуг 	Націленість на збільшення частки на ринку та розширення ринків послуг

Модель фінансування справляє значний вплив на рівень операційної незалежності ІМР. Так, найнижчий ступінь незалежності властивий інституціям, які фінансуються за бюджетно орієнтованою моделлю, найвищий – за сервісно орієнтованою. У **бюджетно орієнтованій моделі** ІМР майже повністю фінансуються публічними органами влади, які є їхніми засновниками. Бюджет таких інституцій жорстко контролюють публічні органи влади, які його можуть переглядати у процесі щорічного бюджетного планування. Обсяг фінансування ІМР залежить від рівня публічних органів влади, які є їхніми ключовими «спонсорами». Наприклад, інституції, фінансовані безпосередньо центральним урядом, отримують набагато більше фінансових ресурсів, ніж ті, яких фінансують місцеві органи влади.

У **проектно орієнтованій моделі** бюджет ІМР переважно формують кошти, надані замовниками або донорами проектів. За такої моделі в питаннях витрачання фінансових ресурсів ІМР обмежені бюджетами проектів, затвердженими їхніми замовниками або донорами.

Сервісно орієнтована модель фінансування передбачає, що ІМР отримують більшу частину своїх фінансових ресурсів від плати за послуги, надані клієнтам, серед яких можуть бути і публічні органи влади, і комерційні підприємства. Ця модель фінансування надає ІМР більший ступінь незалежності у плануванні та розподілі свого бюджету відповідно до власної фінансової стратегії.



3.2. ІНСТИТУЦІЇ ПІДТРИМКИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Визнання рушійної ролі підприємництва в забезпеченні соціального й економічного розвитку сучасних держав зумовило появу спеціалізованих структур – інституцій підтримки підприємництва (ІПП).

Основна мета ІПП полягає в наданні інформаційної, правової, організаційної, технічної, фінансової та іншої підтримки суб'єктам підприємництва. Такі інституції можуть бути створені в різних організаційно-правових формах і вести діяльність за багатьма напрямками, але їхніми спільними характеристиками є просування підприємництва як одного з видів економічної діяльності та орієнтація на потреби суб'єктів підприємництва, що розвиваються. ІПП також відіграють важливу роль у гармонізації відносин між органами публічної влади, науковою та підприємницькою спільнотою в забезпеченні економічного зростання. Формування й розвиток мережі ефективних ІПП набувають дедалі більшого значення для розширення підприємницької діяльності, зменшення ризиків на початкових етапах діяльності підприємницьких структур, заміщення недоліків інституційного розвитку підприємств, виходу на нові ринки тощо.

У різних країнах з огляду на історичні особливості, відмінності економічних систем і рівень саморегулювання окремих галузей і секторів економіки діють різноманітні за організаційною формою та функціональною моделлю ІПП.

76

Центри послуг для бізнесу, бізнес-інкубатори, фонди підтримки підприємництва, бізнес-об'єднання, агенції територіального розвитку, дорадчі утворення при органах публічної влади, торгово-промислові палати

До них зазвичай зараховують: центри послуг для бізнесу, бізнес-інкубатори, фонди підтримки підприємництва, бізнес-об'єднання, агенції територіального розвитку, дорадчі утворення при органах публічної влади, торгово-промислової палати тощо.

Отже, ІПП – це організації, створені представниками приватного та/або державного секторів для надання ресурсної підтримки наявному бізнесу, запуску нового або ж задоволення потреб бізнесу, що розвивається, у просуванні інтересів у відносинах з органами публічної влади та суспільством.

Зважаючи на домінуючий напрям діяльності ІПП, виділяють такі основні функції різних типів подібних інституцій (див. таблицю 3.4).

ТАБЛИЦЯ 3.4.
ФУНКЦІЇ ТА ПРОДУКТИ ІПП

Функція	Зміст функції
Захист прав і представництво інтересів	<ul style="list-style-type: none"> ■ Моніторинг законодавства та його оцінка на предмет впливу на бізнес; ■ оцінка впливу регуляторних бар'єрів на бізнес; ■ представництво (лобіювання) інтересів бізнесу у відносинах із владою
Юридична підтримка	<ul style="list-style-type: none"> ■ Юридичні послуги та консультації щодо відкриття та ведення бізнесу; ■ супровід під час реєстрації, реорганізації та ліквідації компаній; ■ судовий і позасудовий захист та представництво; ■ юридична допомога в отриманні ліцензій і дозволів; ■ експертиза документів правового характеру
Інформаційно-комунікаційна підтримка	<ul style="list-style-type: none"> ■ Збір і поширення інформації про діяльність компаній; ■ проведення різноманітних бізнес-форумів і конференцій; ■ публікація та розповсюдження дайджестів і друкованих видань; ■ розміщення в мережі Інтернет інформаційних матеріалів; ■ пошук контрагентів і партнерів
Навчально-освітня підтримка	<ul style="list-style-type: none"> ■ Проведення тренінгів і семінарів для початківців і компаній, які вже працюють; ■ надання онлайн-консультацій щодо ведення бізнесу; ■ менторство (коучинг) і супровід компаній на початкових етапах діяльності

ПРОДОВЖЕННЯ. ТАБЛИЦЯ 3.4

Функція	Зміст функції
Аналітична підтримка	<ul style="list-style-type: none"> ■ Відстеження й аналіз умов для ведення підприємницької діяльності; ■ аналітичні огляди ринків, секторів і галузей; ■ маркетингові дослідження; ■ аналіз інвестиційної привабливості територій і галузей; ■ оцінка вартості активів
Фінансова підтримка	<ul style="list-style-type: none"> ■ Надання кредитів (позик) і гарантій за кредитами; ■ допомога у випуску цінних паперів і публічному розміщенні; ■ венчурне фінансування; ■ допомога в пошуку фінансових ресурсів; ■ допомога в пошуку забезпечення за кредитами
Ресурсна підтримка	<ul style="list-style-type: none"> ■ Надання офісних приміщень та обладнання; ■ надання земельних ділянок; ■ забезпечення доступу до сучасних технологій; ■ надання доступу до інновацій та об'єктів інтелектуальної власності

78

Практично в усіх країнах, незалежно від рівня економічного розвитку, ІПП виконують одну, кілька або всі зазначені функції. Зазвичай вони спеціалізуються на виконанні окремих загальних функцій і наданні спеціалізованих послуг. Такий підхід дає змогу сфокусуватися на окремих функціях та підвищити якість наданих послуг.

Засновниками ІПП можуть бути приватні особи (громадяни), роботодавці / підприємці або їх асоціації, органи публічної влади (центральні, регіональні чи місцеві). Якщо розглядати залежність функціоналу ІПП від категорії та переліку їхніх засновників, то можна простежити певну закономірність. ІПП, що виконують усі згадані вище функції, зазвичай створені центральними органами влади. Такий підхід забезпечує комплексне стимулювання розвитку підприємництва, фокусування на формуванні сприятливого ділового середовища та всебічне задоволення потреб підприємців у ресурсах. Інституції, створювані приватними особами (юридичними чи фізичними), переважно спеціалізуються на виконанні вузького переліку функцій. Їх створено або для задоволення потреб засновників у різних видах підтримки, або ж задля отримання комерційної вигоди від проектів, у впровадженні яких надається підтримка. Такі інституції дуже гнучкі у своїй діяльності, якщо треба, вони можуть швидко переорієнтуватися на інші функції чи залучити необхідну підтримку від інших організацій.

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Сьогодні у світі функціонує значна кількість ІПП, що належать як до публічного, так і до приватного секторів. Різні типи ІПП виникли в різний час. Починаючи з епохи зародження капіталізму у країнах Західної Європи та Північної Америки з'явилися великі підприємства й торгово-промислові палати (ТПП), що стали першими бізнес-об'єднаннями для налагодження співпраці в питаннях розвитку торгівлі та виробництва.

Якщо на початкових етапах виникнення ІПП їх створював переважно сам бізнес для задоволення власних потреб і просування спільних інтересів (підхід «знизу»), то тепер дедалі частіше саме органи публічної влади ініціюють створення ІПП для пришвидшення процесів МЕР (підхід «згори»). Активний процес формування таких інституцій останніми десятиліттями став результатом поширення обох підходів до вирішення актуальних для підприємництва проблем. Якщо в економічно розвинених країнах формування розгалуженої мережі ІПП стало доволі традиційним у процесі становлення системи ринкової економіки, то для країн, які розвиваються, поява таких інституцій демонструє усвідомлення того, що економічний розвиток ґрунтується передовсім на підприємницькій ініціативі. Водночас і в економічно успішних країнах сьогодні так само широко застосовують підхід «згори», оскільки саме розвиток бізнесу органи публічної влади розглядають як засіб збільшення зайнятості населення та вирішення інших соціальних проблем, а також (і це набуває дедалі більшої ваги) як дієвий інструмент інноваційного розвитку економіки та засіб підвищення конкурентоспроможності країни на зовнішніх ринках.

На початкових етапах виникнення ІПП їх створював переважно сам бізнес, тепер дедалі частіше саме органи публічної влади ініціюють створення ІПП

79

Багато ІПП, які функціонують сьогодні, створені на партнерських засадах публічного (держава, місцеві громади) і приватного (бізнес, бізнес-об'єднання) секторів, що дає можливість досягти синергії їхніх зусиль у питаннях економічного розвитку. Завдяки цьому обидва сектори отримують як прямі вигоди, так і опосередковані переваги. Зокрема, приватний сектор знижує ризики та загрози для підприємницької діяльності, налагоджує ефективну взаємодію з публічним сектором і суспільством, посилює свої конкурентні позиції на ринках тощо. Публічний сектор, своєю чергою, отримує додаткові надходження до бюджету та інших суспільних фондів завдяки розширенню бази оподаткування та збільшенню доходів зайнятих працівників, а також скорочує свої витрати на утримання безробітних і надання допомоги малозабезпеченим верствам населення тощо.

Досить поширеними в закордонній практиці є ІПП, що зосереджують свою діяльність на МСП. Такі інституції реалізують різноманітні програми, практикують значний спектр інструментів підтримки МСП.

Популярною є практика створення організацій, які сприяють комунікації та розбудові мереж МСП. До них належать **бізнес-об'єднання** та інші НУО, які підтримують контакти й забезпечують інформаційний обмін між компаніями, розташованими на певній території. Зазвичай вони виконують такі функції, як поширення інформації про потреби та пропозиції компаній (1); сприяння розвитку кооперації між компаніями, що входять до мережі (2); надання компаніям різноманітних послуг у сфері фінансів, маркетингу й розвитку (3); підтримання щоденної операційної діяльності компаній у сфері виробництва й адміністрування, щоб зменшити їхні витрати (4).

Інша форма ІПП — **центри підтримки бізнесу** — засновується для того, щоб забезпечити наявні потреби компаній, які провадять діяльність на певній території. Вони надають послуги, реагуючи на потреби трьох основних типів клієнтів: підприємців-початківців (бізнес-планування та пошук фінансування); нових компаній (покращення навичок управління у сфері фінансів, продажів, маркетингу й адміністрування); сталих компаній (пошук субконтрактів із більшими компаніями за межами громади, оптимізація бізнес-процесів, пошук запитуваних франшиз і необхідних технологічних рішень тощо).

Популярним підходом до стимулювання розвитку підприємництва в багатьох країнах стало створення спеціалізованих ІПП — **бізнес-інкубаторів**, які допомагають у заснуванні нового бізнесу та надають йому підтримку на початкових етапах роботи.



Агенція стимулювання технологій Валлонії (Бельгія)

Агенцію створено у грудні 2008 року за ініціативи уряду Валлонії та за фінансування Європейського фонду регіонального розвитку.

Мета діяльності агенції — заохочення МСП до широкого використання новітніх технологій. Агенція надає МСП ваучери для фінансування наукових досліджень та проєктів з упровадження інновацій і технологічних рішень. Ваучери дають МСП змогу купувати послуги, пов'язані з технологічними новинками й розробками, в акредитованих дослідницьких центрах. Ваучерами активно користуються компанії, що провадять діяльність у будівельній і сільськогосподарській галузях. Агенція є посередником у питаннях вивчення дослідницькими центрами потреб МСП в інноваціях і новітніх технологіях, а також залучення МСП необхідних розробників і технологічних рішень.

З моменту запуску системи ваучерів Агенція стимулювання технологій Валлонії отримала 1 412 заявок від 650 МСП, більшість із яких є малими, з невеликим досвідом у сфері досліджень і розробок. Загальна вартість наданих ваучерів становить понад 10 млн євро. За результатами діяльності агенції 90% користувачів залишилися задоволеними отриманими послугами, а понад 85% — рекомендуватимуть ваучери іншим компаніям.

14

<http://www.nbia.org>



15

<https://www.eusmecentre.org.cn/partner/ebn-european-business-innovation-centre-network>



Сьогодні у світі налічується орієнтовно п'ять тисяч бізнес-інкубаторів, з яких понад тисячу діють в Азії, ще приблизно тисяча — у Північній Америці, майже 900 — у Європі, решта — в інших частинах світу. Усі бізнес-інкубатори об'єднані в понад 60 різноманітних національних і регіональних асоціацій та мереж. Однією з найбільших у світі є Національна асоціація бізнес-інкубаторів (англ. National Business Incubation Association), яка налічує понад 1 900 членів із 60 країн світу, здебільшого зі США¹⁴. Найбільша асоціація бізнес-інкубаторів на Європейському континенті — Європейська мережа бізнес- та інноваційних центрів (англ. European Business & Innovation Centre Network), яка об'єднує понад 240 членів із країн Європейського Союзу та 11 з інших країн¹⁵.

Бізнес-інкубатори й сьогодні надають новим компаніям доступні за ціною приміщення та послуги, а також допомогу в управлінні й розвитку. Особливістю бізнес-інкубаторів є те, що вони не фінансують компаній, розвитком яких опікуються. За багато років використання механізмів бізнес-інкубування було напрацьовано різні моделі та способи організації діяльності подібних інституцій.



Виникнення й поширення моделі бізнес-інкубаторів у США та Західній Європі

Перший відомий бізнес-інкубатор — Batavia Industrial Center — створено 1959 року в місті Батавія (штат Нью-Йорк, США).

У 1956 році найбільше підприємство Батавії — птахофабрика, що належала Massey Ferguson, — закрилось, через що залишилася невикористовувана будівля загальною площею 850 тис. кв. футів, а рівень безробіття в місті перевищив 20%. Агент із нерухомості Джозеф Манкузо викупив будівлю, але його спроби знайти орендаря на цілу будівлю виявилися невдалими. Тоді Манкузо вирішив створити центр для «вирощування» бізнесу: будівлю було поділено на частини для здавання в оренду окремим компаніям, при цьому компаніям-орендарям пропонували спільні офісні послуги, а також адміністративну, консультаційну, юридичну та іншу допомогу. Така модель передусім була зорієнтована на новостворені компанії — це, власне, і стало першим відомим прикладом бізнес-інкубування.

Попит на послуги бізнес-інкубації зріс під час економічної кризи 70-х років ХХ століття. У цей період модель бізнес-інкубування поширилась у країнах Західної Європи як відповідь на закриття багатьох промислових підприємств, що було пов'язане зі зміною структури економіки цих країн, і необхідність вирішення проблеми зайнятості вивільнених працівників.

Починаючи з II половини 80-х років бізнес-інкубатори пропонували не лише офісні приміщення зі стандартним набором бізнес-послуг, а й зарекомендували себе як один із драйверів кластеризації, допомагаючи бізнесу, зокрема МСП, підвищувати свою конкурентоздатність завдяки отриманню ширшого переліку бізнес-послуг у часи швидкої реструктуризації економіки.

З 90-х років модель бізнес-інкубування стала загальновідомою та дуже поширеною як в економічно розвинених країнах Північної Америки та Західної Європи, так і в країнах, що розвиваються, у Центральній і Східній Європі, Південній Азії та Південній Америці.

Водночас робота бізнес-інкубаторів часто поєднується з іншими інституційними моделями. Так, бізнес-інкубатори можуть працювати у складі техно- чи індустриальних парків, створюватися на базі агенцій територіального розвитку або бути частинами центрів послуг для бізнесу. Ініціаторами створення бізнес-інкубаторів є бізнес-об'єднання або ТПП. Водночас можливе поєднання й інших типів ІПП: техно- та індустриальні парки можуть розвиватися на основі певних галузевих кластерів, а агенції територіального розвитку чи бізнес-інкубатори — сприяти їх становленню.

Крім описаних вище ІПП, **у закордонній практиці сформувалися й інші моделі підтримки розвитку бізнесу**, які фокусуються на інструментах залучення фінансування, а також на діяльності, спрямованій на захист і просування інтересів МСП. Серед цих інструментів, що ґрунтуються на певній інституційній моделі, можна виокремити такі:

- **товариства взаємного гарантування**, які надають гарантії для кредиторів або власність для застави чи здійснюють поручительство за позиками новостворених або невеликих компаній;
- **фонди взаємного фінансування**, які фінансують, інвестують і надають субсидії для розвитку малих і середнього розміру компаній;

- **корпорації взаємного страхування**, які розробляють і пропонують спеціальні страхові продукти саме для невеликих компаній, допомагаючи мінімізувати додаткові ризики, пов'язані з їхньою діяльністю або розвитком;
- **інвестиційні фонди** для малих компаній, які враховують специфіку їхньої діяльності та відповідні обмеження, і **венчурні фонди** для підтримки новостворених компаній, що провадять діяльність у сфері ІКТ і новітніх технологій;
- **інформаційні служби** для малих і середнього розміру компаній, що задовольняють їхні потреби в отриманні або поширенні певної інформації.



Бізнес-інкубатор Інноваційного технопарку регіону Хедмарк (Норвегія)

Адміністративним центром 85-тисячного регіону Хедмарк є місто Хамер із населенням 28 тисяч жителів. Місто розташоване за 200 км від столиці Норвегії, Осло та поблизу найбільшого озера країни Міосо. На території міста за ініціативи Корпорації промислового розвитку Норвегії створено технопарк, основний профіль якого — біо- та комп'ютерні технології.

До складу технопарку входять бізнес-інкубатор і промисловий кластер. Корпорація промислового розвитку Норвегії володіє 75% статутного фонду бізнес-інкубатора, решта 25% статутного капіталу належать муніципалітету Хамера.

У бізнес-інкубаторі Хедмарка є вся необхідна інфраструктура та надається консультаційна підтримка для започаткування інноваційного бізнесу. Проекти для інкубування обирають на конкурсних засадах — у процедурі добору бізнес-ідей для підтримки беруть участь і технопарк, і департамент інновацій муніципалітету, і залучені незалежні експерти. Компанії, яка потрапляє в бізнес-інкубатор, надають фінансову підтримку в розмірі 50–200 тис. норвезьких крон на кожному етапі її підготовки до виходу на ринок.

82

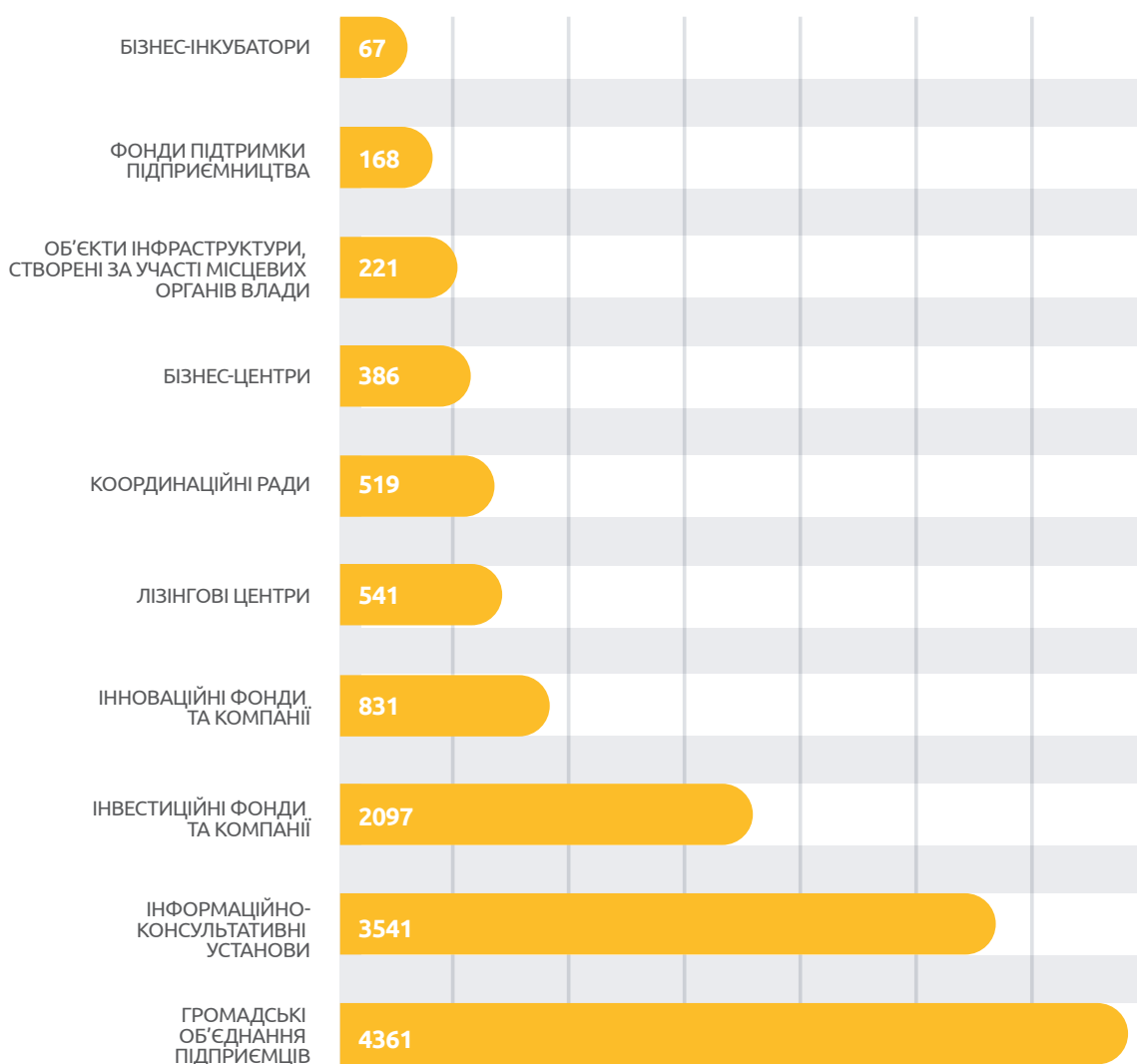
Отже, одну із фундаментальних проблем для розвитку МСП — доступ до фінансових ресурсів — у багатьох країнах вирішують через надання гарантій, поручительства й застави від інших компаній та/або спеціалізованих інституцій, засновниками або учасниками яких є ці самі чи подібні компанії. Вживанню та розвитку МСП також сприяють бізнес-об'єднання, які відіграють важливу роль у захисті інтересів і просуванні малих та середнього розміру компаній, зокрема пропонуючи послуги з лобювання, медіації, переговорів тощо. Інформаційні технології істотно полегшують інформаційну підтримку МСП, для яких створюють спеціалізовані вебресурси, що дають доступ до певної інформації та комунікаційних можливостей (ці ресурси часто адмініструють центри розвитку бізнесу або агенції територіального розвитку).

УКРАЇНЬСЬКА ПРАКТИКА

В Україні політика підтримки підприємництва не є послідовною та збалансованою, результатом чого стало те, що немає дієвої інфраструктури підтримки. У країні діє велика кількість ІПП, однак вони організаційно слабкі, не мають

достатньо фінансових, матеріальних і людських ресурсів, тому й не зростають. Вузькі рамки діяльності ІПП в Україні зумовлені недостатньою підтримкою з боку центральних і місцевих органів влади, а також низькою взаємною довірою в секторі МСП, що призводить до відмови від спільних дій і унеможливує взаємодопомогу та підвищення конкурентоздатності окремих галузей і сфер, у яких домінують суб'єкти МСП.

У сфері інституційного забезпечення підтримки підприємництва в Україні склалась парадоксальна ситуація: з одного боку, наявна велика кількість різноманітних ІПП, з іншого — спектр послуг, які вони надають, залишається обмеженим, а пропонувані послуги часто не доступні за ціною. Так, за даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на початок 2019 року в Україні налічувалося орієнтовно 12,7 тисяч різноманітних інституцій підтримки МСП (див. діаграму 3.1).



83

ДІАГРАМА 3.1.

Інфраструктура підтримки МСП в Україні¹⁶

16

Інфраструктура підтримки малого і середнього підприємства по регіонах станом на 01.01.2019 / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (<https://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=5197183d-97e9-4b71-844b-3c15b3813fe2>).



В Україні налічувалося орієнтовно 12,7 тисяч різноманітних інституцій підтримки МСП

Однак наведені дані свідчать про переважання тих інституцій, які надають інформаційно-консультаційні послуги, тимчасом як послуги з інкубування чи фінансової підтримки підприємництва надають відносно небагато інституцій. Крім того, спостерігається нерівномірне поширення таких інституцій територією країни. З усіх ІПП майже чверть розташовані в Києві. Найменш розвинута інфраструктура підтримки підприємництва у Волинській, Луганській, Одеській, Чернігівській, Тернопільській областях (менше ніж 100 інституцій). Із 67 наявних бізнес-інкубаторів 13 розташовані в Києві, а у Вінницькій, Кіровоградській, Луганській, Одеській, Чернігівській областях, за даними Міністерства, узагалі немає бізнес-інкубаторів. Один із небагатьох в Україні успішних бізнес-інкубаторів створено у Львові.

84



Бізнес-інкубатор «Стартап Депо» (м. Львів)

Бізнес-інкубатор «Стартап Депо» (англ. Startup Depot) у м. Львові було створено на виконання Меморандуму про співпрацю, підписаного у жовтні 2010 року між Львівською міською радою, Фондом цивільних досліджень та розвитку США (CRDF Global), ТОВ «Венчурна компанія «ТЕХ ІНВЕСТ» і ТОВ «Елекс» з реалізації проєкту створення Львівського інноваційного центру. Суттєвий внесок у розвиток бізнес-інкубатора здійснили експерти проєкту міжнародної технічної допомоги «Місцевий економічний розвиток міст України», який впроваджувався Федерацією канадських муніципалітетів за підтримки Уряду Канади.

Проєкт було спрямовано на сприяння розвитку в місті інноваційного підприємництва (1); комерціалізацію успішних результатів роботи науково-дослідних установ (2); залучення в місто інтелектуалів і венчурних інвесторів (3); розвиток економіки знань та модернізацію економіки міста загалом (4).

У результаті реалізації проєкту створено бізнес-інкубатор, який включає «open space» (виконує функцію робочого місця для фрилансерів і простору для проведення різноманітних заходів), переговорну та кімнату для проведення тренінгів.

З моменту впровадження проєкту проведено чотири Стартап-школи (півторамісячні тренінги для початківців, під час яких учасники перевіряють свої ідеї, створюють прототипи, розробляють маркетингові стратегії та стратегії продажів), а також майже 100 заходів для ІТ-стартапів (тренінгів, майстер-класів, хакатонів тощо).

Школа вже має декілька успішних кейсів — Umuni (пакет рішень на базі концепції «розумного міста» для оптимізації витрат енергоресурсів), який тепер використовує мережа супермаркетів «Рукавичка», та English Student (картки для вивчення англійської мови за різними рівнями та в різних умовах).

Водночас рівень розвитку інфраструктури підтримки підприємництва визначається не кількістю створених інституцій, а тим, наскільки успішно вони виконують свою місію та відповідають суспільним запитам. Наявним в Україні ІПП бракує ресурсів для продукування якісних послуг, яких потребує бізнес. Для отримання достовірної інформації про ІПП, які функціонують, Центр громадської експертизи в рамках програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні»¹⁷ та за підтримки Фонду Фрідріха Науманна за Свободу сформував каталог таких інституцій¹⁸. З представлених у ньому 124 інституцій (без урахування агенцій регіонального й місцевого розвитку) більшість становлять галузеві та місцеві об'єднання підприємців і центри послуг для бізнесу.

Дані про інституції підтримки МСП, які функціонують, демонструють кількісну перевагу бізнес-об'єднань, які здебільшого зосереджені на представництві й захисті інтересів своїх членів, а також центрів послуг для бізнесу, що надають інформаційні та консультаційні послуги, організують різноманітні заходи. Вочевидь бракує дієвих фондів розвитку підприємництва, бізнес-інкубаторів. За напрямом підтримки новостворених підприємств працюють лише 12 із представлених у каталозі інституцій. Фінансову (зокрема, поворотну) підтримку надають лише 4 інституції.

Поширені в Україні організаційно-правові форми ІПП свідчать, що інституції, які нині працюють, переважно є представниками якоїсь однієї місцевої групи інтересів, адже прикладів створення інституцій на засадах партнерства всіх секторів — органів влади, підприємництва та громадськості — практично немає. У разі створення ІПП за ініціативи органів публічної влади часто спостерігається ситуація, коли їх не забезпечують належними ресурсами для виконання покладених на них завдань. Те, що немає сталого фінансування, не дає змоги таким інституціям ані надавати безоплатні послуги бізнесу, ані розвивати свою спроможність надавати послуги на платній основі. Отже, загалом інфраструктура підтримки підприємництва залишається дисфункціональною й неефективною.

В Україні сформовано певний пласт законодавства, яке є нормативно-правовою основою діяльності ІПП, особливо окремих їх видів. Так, окремими спеціальними законами визначено порядок створення та діяльності організацій роботодавців, їх об'єднань і регіональних ТПП — ЗУ «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» та ЗУ «Про торгово-промислові палати в Україні».

17

Упроваджувана в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) у 2014–2018 роках.

18

<http://www.lev.org.ua/ua/institutions.html>



Створення мережі центрів підтримки бізнесу в Україні

Для розбудови системи підтримки підприємництва в Україні ЄБРР у межах програми EU4BUSINESS реалізує проєкт «Мережа центрів підтримки бізнесу в Україні» (упровадження проєкту розраховане на 2016–2020 роки). Бюджет проєкту — 40 млн євро (зокрема, 28 млн євро — для консультаційної допомоги, 12 млн євро — для прямого кредитування).

Проектом передбачено створення мережі з 15 центрів підтримки бізнесу в різних регіонах країни задля підтримки МСП в одержанні належного фінансування та ноу-хау для власного розвитку.

Створення центрів відбувається на базі наявних інституцій. У результаті реалізації проєкту 73 МСП одержали пряму консультативну підтримку від місцевих консультантів, а 5 — від міжнародних; 60 місцевих консультантів отримали додаткову кваліфікацію; 3 МСП отримали фінансування на загальну суму приблизно 17 млн євро.

ЗУ «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», який є базовим у питаннях державної політики розвитку підприємництва, визначає цілий перелік інституцій, які належать до інфраструктури підтримки МСП, зокрема місцеві фонди підтримки підприємництва, бізнес-інкубатори. Інноваційний бізнес-інкубатор визначено як одну із форм інноваційного підприємства (ЗУ «Про інноваційну діяльність»).

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22.06.2012 № 5026-VI	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Засади, гарантії і статус організацій роботодавців, їх об'єднань; ■ порядок утворення (припинення), функціонування, права й повноваження організацій роботодавців, їх об'єднань; ■ відносини організацій роботодавців, їх об'єднань з органами державної влади й ОМС; ■ обов'язки органів державної влади й ОМС: <ul style="list-style-type: none"> — залучати організації роботодавців, їх об'єднання, спільні представницькі органи до розроблення та обговорення проектів актів і рішень; — направляти відповідним організаціям роботодавців, їх об'єднанням на розгляд проекти НПА з питань формування та реалізації державної соціальної, економічної політики, регулювання трудових відносин; — розглядати пропозиції організацій роботодавців, їх об'єднань, спільних представницьких органів та інформувати їх про розглянуті пропозиції
Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 № 4618-V (ст. ст. 4, 14, 16, 17)	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Фінансова підтримка МСП та сприяння розвитку інфраструктури підтримки МСП <ul style="list-style-type: none"> — один з основних напрямів державної політики у сфері розвитку МСП; ■ порядок здійснення та види фінансової підтримки суб'єктів МСП; ■ бізнес-інкубатори та інноваційні бізнес-інкубатори — один з об'єктів інфраструктури підтримки МСП; ■ правовий статус фондів підтримки підприємництва й основні вимоги до організації діяльності таких фондів; ■ вимога спрямовувати кошти фондів лише на фінансування розвитку та підтримки МСП

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
Закон України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02.12.1997 № 671/97-ВР	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Статус, завдання, принципи створення та порядок членства й державної реєстрації ТПП
Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV (ст. ст. 1, 15, 16)	Урегульовано базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Інноваційний бізнес-інкубатор — одна із форм інноваційного підприємства; ■ вимоги до інноваційної продукції; ■ особливості та ознаки інноваційних підприємств; ■ механізм і види підтримки інноваційної діяльності

АЛГОРИТМ ЗАСНУВАННЯ

87

Щоб забезпечити успішне та стале функціонування ІПП, значну увагу треба приділяти тому, як таку інституцію створено та структуровано. Урахування відповідних аспектів допомагає уникнути нереалістичних стратегічних рішень у таких питаннях, як позиціонування, перелік пропонованих послуг, стратегічні партнерства тощо. Помилка щодо будь-якого із цих питань може призвести до неефективного використання ресурсів і втрат.

ІПП створюють відповідно до чинного законодавства. Тож важливим є вибір найприйнятнішої організаційної форми інституції. Цей вибір передовсім має бути зумовлений колом засновників і законодавчими обмеженнями щодо джерел фінансування, установлення плати за послуги, отримання прибутку та його використання. Особливо це стосується ІПП, створених органами публічної влади самостійно або в партнерстві з органами публічної влади.

Процес створення ІПП зазвичай відбувається в чотири етапи, кожен наступний із яких спирається на результати попереднього:

1. **Формулювання бачення, місії та стратегічних цілей діяльності** (від цього безпосередньо залежить визначення кроків на середньострокову перспективу).
2. **Визначення чіткого переліку послуг** (з урахуванням потреб підприємницького середовища на території певної юрисдикції).
3. **Складання детального операційного плану** (з урахуванням структурних, функціональних та організаційних заходів, а також бюджетних і ресурсних потреб).
4. **Підготовка профільного персоналу** (зокрема, формування навичок і компетенцій, необхідних для діяльності відповідно до ухваленого плану).

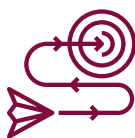
ІПП можуть мати місію, пов'язану із суспільним інтересом, тож їх можна розглядати як «акторів», що впливають на економічний розвиток. Водночас такі інституції діють задля досягнення специфічних цілей економічного розвитку й мають конкретних клієнтів. Тобто ІПП є, з одного боку, суспільно орієнтованими організаціями (ураховують потреби широкого кола споживачів і прагнуть стимулювати економічний розвиток), а з іншого – приватно орієнтованими організаціями (зважають на вузьке коло корпоративних клієнтів). Обидва ці аспекти в діяльності ІПП взаємопов'язані: задовольняючи інтереси вузького кола своїх клієнтів і сприяючи їхньому розвитку, вони створюють умови для задоволення суспільних інтересів і загального економічного зростання.

З огляду на це, визначаючи місію та стратегічні цілі ІПП, потрібно взяти до уваги потреби прямих бенефіціарів майбутньої діяльності такої інституції, а також визначити рівень необхідної підтримки відповідно до специфіки бенефіціарів і території.

Можливі підходи до визначення бачення, місії та стратегічних цілей ІПП можна розглянути на прикладі інноваційного бізнес-інкубатора (див. схему 3.3).

Після вирішення загальних питань ініціатори **створення ІПП повинні врахувати специфіку території**, де буде здійснюватися діяльність, зокрема:

88



БАЧЕННЯ

- Бачення підприємницького сектору в середньостроковій перспективі;
- моделювання розвитку інноваційної складової підприємницького сектору;
- позиціонування на регіональному, національному і глобальному ринках



МІСІЯ

- Підтримка підприємців і наявних підприємств в інноваційній сфері;
- визначення, вивчення та розвиток конкурентоспроможності регіону;
- внесок у загальний економічний розвиток регіону;
- допомога у формуванні інклюзивного суспільства



СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ

- Надання послуг підприємцям та органам публічної влади;
- створення інноваційних компаній і стійких стартапів;
- створення робочих місць із високою часткою доданої вартості;
- стимулювання підприємницької активності;
- розвиток інновацій на вже наявних підприємствах;
- сприяння формуванню загального добробуту

СХЕМА 3.3.

Бачення, місія та стратегічні цілі інноваційного бізнес-інкубатора¹⁹

19

The Smart Guide to Innovation-Based Incubators (IBI) / European Commission, Regional Policy, February 2010 (<http://ebn.be>).



- виявити ті галузі економіки (кластери), які мають стратегічне значення, і галузі з інноваційним потенціалом або потенціалом до зростання;
- оцінити й визначити конкурентні переваги території, де діятиме інституція (інституція не реалізує визначеної місії без адекватної оцінки й урахування потенціалу природних, людських та інших ресурсів, доступних на відповідній території);
- ідентифікувати гравців, з якими необхідно налагодити співпрацю, щоб виконати свою місію (інституція не буде успішною, якщо не співпрацюватиме з органами публічної влади, підприємцями, громадськістю, навчальними та дослідними установами).

Визначити пакет послуг, які надаватиме ІПП, — означає гарантувати її правильне позиціонування на ринку. Для чіткого позиціонування інституції треба детально дослідити середовище: які ІПП вже діють (ТПП, бізнес-центри, бізнес-інкубатори, фонди підтримки підприємництва, бізнес-об'єднання тощо), які послуги вони надають і які потреби бізнесу не задоволено. На підставі цього аналізу можна визначити цільових бенефіціарів діяльності ІПП.

Цільові бенефіціари діяльності інституції — це ті особи й підприємства, які отримуватимуть вигоди від її послуг. Визначити їх допоможуть специфіка територіальної економіки та соціальний контекст. Засновникам ІПП, аби зорієнтуватися, можна застосувати кілька підходів:

- **орієнтація на бізнес, що зростає:** потрібно виявити потенціал для появи нових підприємств (носіїв нових бізнес-ідей) та/або зростання підприємств, що вже працюють (підприємств, які мають потенціал до зростання);
- **орієнтація на певну галузь:** оцінка динаміки розвитку галузі, перспектив її зростання, підвищення продуктивності, виходу на нові ринки;
- **орієнтація на окремий сегмент підприємництва:** мікробізнес, малий та/або середній бізнес, жіноче підприємництво, підприємництво серед молоді;
- **орієнтація на певний тип послуг і їх споживачів:** юридична підтримка, допомога у виході на зовнішні ринки, розробка бізнес-планів, маркетингових стратегій тощо.

Детальний операційний план зі створення ІПП — це комплекс взаємопов'язаних заходів, що приведуть до створення дієвої інституції. Операційний план має містити:

- визначення типу й організаційної форми ІПП;
- перелік необхідних ресурсів (технічних, фінансових, людських);
- перелік конкретних дій для початку й розгортання роботи.

Що детальніший план (з визначенням графіка ключових заходів, термінів, місця проведення, відповідальних), то вища імовірність його виконання.

Навчання є ключовим компонентом успіху новостворених або реорганізованих ІПП. Це також запорука компетентності персоналу інституцій і його спроможності втілювати необхідні проєкти й ініціативи. Ключовий фокус у навчанні персоналу ІПП має бути зосереджено на поліпшенні навичок менеджерів і технічних працівників цих інституцій.



**РЕСУРСИ ДЛЯ
МІСЦЕВОГО
РОЗВИТКУ**

4.1. ОГЛЯД РЕСУРСІВ ДЛЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

91

МЕР є результатом вдалого використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів. Аналіз ресурсної бази МЕР допомагає ідентифікувати можливості для реалізації ініціатив МЕР, визначати та прогнозувати майбутні тенденції й проблеми для реалізації планів МЕР, а також обирати відповідні управлінські рішення. Результати аналізу ресурсної бази найбільш важливі для вибору моделі МЕР.

Ресурсна база МЕР – це сукупність усіх видів ресурсів, які можна використати у процесі МЕР. Для належного використання ресурсної бази потрібно знати їхні обсяг, структуру, динаміку, джерела надходження тощо, тобто сформувати ресурсну карту МЕР. Практичними прикладами таких ресурсних карт можуть бути профілі громад (1), паспорти територій (2), геоінформаційні системи (3), карти розміщення продуктивних сил (4), баланси ресурсів (5) тощо. На схемі 4.1 наведено структуру ресурсної бази МЕР.



Ресурсна база МЕР — це сукупність усіх видів ресурсів, які можна використати у процесі МЕР

92

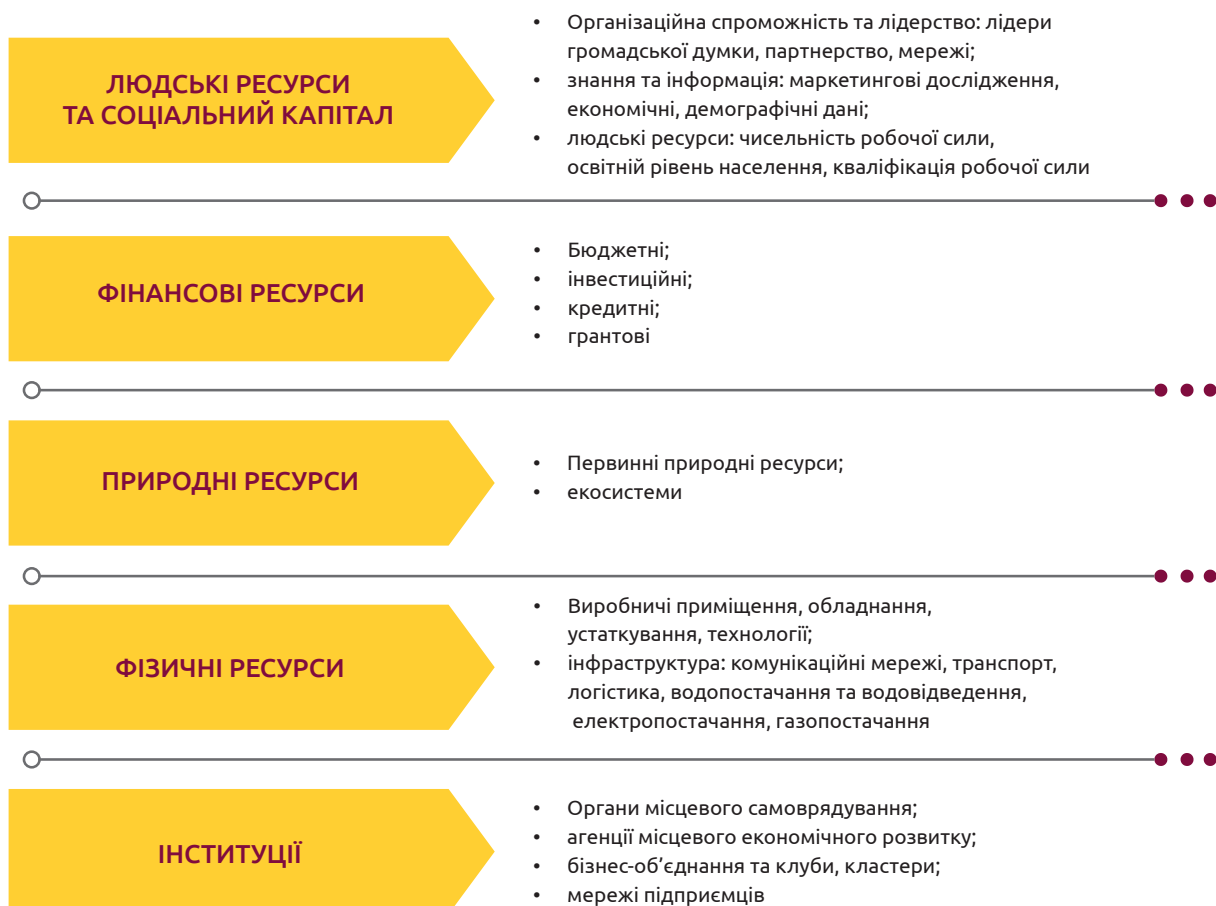


СХЕМА 4.1.

Структура ресурсної бази МЕР

Фінансові ресурси є лиш одним зі складників ресурсної бази МЕР. У межах розглянутої концепції МЕР імовірними джерелами фінансових ресурсів є ресурси всіх економічних агентів, які можна спрямувати на забезпечення економічних потреб території (зокрема, фінансові ресурси місцевих і центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, НУО, фізичних осіб, а також іноземних держав і міжнародних організацій). Такі фінансові ресурси класифікують за різними критеріями.

ТАБЛИЦЯ 4.1.
КЛАСИФІКАЦІЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МЕР

Критерії класифікації	Види фінансових ресурсів
Територіальне походження	<ul style="list-style-type: none"> ■ Внутрішні (залучення ресурсів, наявних у громаді) ■ Зовнішні (залучення ресурсів ззовні)
Регулярність використання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі) ■ Нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити) ■ Разові (продаж землі, приватизація комунального майна)
Економічний зміст	<ul style="list-style-type: none"> ■ Надання коштів ■ Передання майна та майнових прав ■ Здійснення діяльності
Спосіб залучення	<ul style="list-style-type: none"> ■ Бюджетні ■ Інвестиційні ■ Кредитні ■ Грантові

Більшість фінансових ресурсів МЕР мають внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Досить довго для місцевих громад доступними із зовнішніх джерел були хіба що трансферти з державного бюджету. Однак тепер місцеві органи влади дедалі частіше одержують доступ до інших зовнішніх ресурсів. Передусім ідеться про інвестиційну та інноваційну діяльність, упровадження державних цільових програм тощо. Так, лише коштом внутрішніх джерел фінансування розв'язати всі проблеми, яких у деяких міст накопичилося чимало, неможливо, тому дедалі більше міст виходять на ринки запозичень, залучають інвестиції та інші ресурси ззовні.

Регулярність також є важливою ознакою як доступності певного виду фінансових ресурсів МЕР, так і зацікавленості місцевих органів влади в їх застосу-

ванні. Регулярність безпосередньо пов'язана зі сталістю фінансових ресурсів, тобто можливістю їх врахування під час довгострокового планування та використання в майбутньому. Переважно фінансові ресурси МЕР використовують багаторазово, до того ж чималу їх частину — регулярно. Разові ресурси швидко вичерпуються та не забезпечують сталості фінансування потреб у сфері МЕР.

За економічним змістом фінансові ресурси МЕР найчастіше бувають у формі надання коштів. Набагато рідше йдеться про надання майна чи майнових прав або ж спільну діяльність місцевих органів влади та суб'єктів господарювання, зокрема приватних (ДПП, інвестиційні проекти, інноваційні науково-технічні програми тощо).

Особливістю останнього критерію класифікації фінансових ресурсів МЕР — способу залучення — є його комплексність, поєднання в собі інших критеріїв. За цим критерієм виокремлюють такі види фінансових ресурсів МЕР: бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові.

БЮДЖЕТНІ РЕСУРСИ

Бюджетні ресурси — це кошти бюджетів міст і бюджетів вищих рівнів, що спрямовані на фінансування потреб МЕР і не зумовлюють боргових зобов'язань. Бюджетні ресурси можуть формуватись як за кошти внутрішніх джерел громади міста, так і за кошти зовнішніх джерел.

94

Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків і зборів, продажу й оренди об'єктів комунальної власності. Ці фінансові ресурси можуть мати і відновлюваний, і невідновлюваний характер. Наприклад, надходження від оренди землі або нерухомості, які перебувають у комунальній власності, мають відновлюваний характер, оскільки не приводять до зміни права власності на актив і місто може отримувати їх регулярно. Натомість кошти від продажу землі або нерухомості є невідновлюваними, а отже несталими. Одержуючи такі надходження, міська влада зазвичай істотно поповнює міський бюджет, але втрачає право власності на актив і можливість надалі отримувати від нього дохід.

Поширеною практикою є використання певних видів внутрішніх бюджетних надходжень для фінансування окремих ініціатив у межах МЕР (у цьому разі враховано той факт, що успішний розвиток може привести до збільшення внутрішніх бюджетних доходів). Приклад такого підходу — використання доходів від здавання в оренду комунального майна для фінансування програм із підтримки підприємництва.

Зовнішніми бюджетними ресурсами є бюджети вищих рівнів. Зокрема, бюджетними надходженнями зовнішнього характеру можуть бути цільові субвенції з державного (включно з державним фондом регіонального розвитку) чи обласного бюджетів, як-от у разі виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), а також угод регіонального розвитку.

ІНВЕСТИЦІЙНІ РЕСУРСИ

Інвестиційні фінансові ресурси МЕР охоплюють ресурси, залучені до місцевої економіки заради створення нових активів. Особливістю інвестицій як

фінансового ресурсу МЕР є те, що вони спрямовані на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через місцевий бюджет. Інвестиційні ресурси можуть перебувати як у приватній власності, так і повністю або частково в комунальній. У світовій практиці напрацьовано багато механізмів розподілу витрат і ризиків упровадження проектів у сфері МЕР між публічним і приватним секторами, зокрема ДПП, податкові стимули для приватного сектору, місцеві гарантії тощо.

На цей час у багатьох країнах відроджується місцеве інвестування в ініціативи МЕР: мешканці громади зі своїми заощадженнями стають головними вкладниками в інвестиційні проекти, реалізовані на території громади. Такими місцевими інвестиціями керують переважно самі громадяни за посередництва широкого кола місцевих інституцій розвитку, що здійснюють мобілізацію місцевого капіталу для досягнення цілей, орієнтованих на громаду. У кінцевому підсумку місцеві інвестиції мають «нульову вартість» для громади, тобто в такий спосіб накопичені на банківських рахунках кошти повертаються в місцеву економіку, не потребуючи залучення більш дорогих зовнішніх інвестицій і створюючи нову цінність для мешканців громади.

КРЕДИТНІ РЕСУРСИ

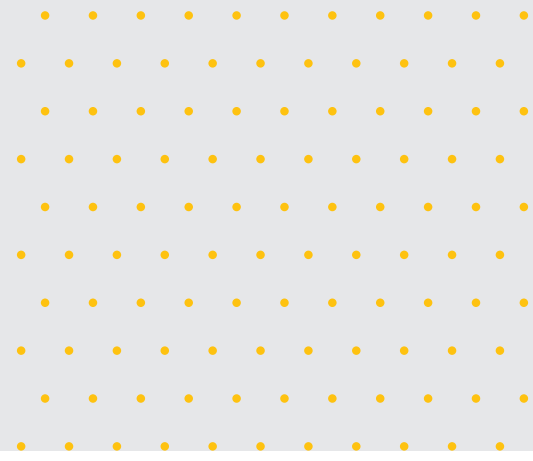
Для фінансування МЕР місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси, беручи на себе відповідні боргові зобов'язання на умовах строковості, платності та поворотності. Водночас кредитні кошти можуть залучати: безпосередньо муніципалітети (залучені кошти спрямовують до бюджету міста й розподіляють у межах його видатків), комунальні підприємства (самостійно отримують фінансові ресурси, розпоряджаються ними, здійснюють обслуговування та погашення боргу) або приватні суб'єкти господарювання (муніципалітет може надавати гарантії за кредитами).

Кредитні ресурси МЕР мають як багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово впродовж тривалого часу, прискорення розбудови міської інфраструктури тощо), так і значні ризики (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет тощо).

ГРАНТОВІ РЕСУРСИ

Окремим видом фінансових ресурсів МЕР є грантові кошти. Ідеться про ресурси, надані для фінансування потреб МЕР у вигляді МТД, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків і добровільних пожертв. Грантовими також можна вважати кошти, спрямовані на розвиток місцевої економіки в рамках проектів КСВ, тобто ініціатив місцевого розвитку, підтримуваних приватним сектором, передусім бізнесом, що провадить свою діяльність на відповідній території.

Зазвичай грантові кошти становлять невелику частку фінансування потреб міст в економічно розвинутих країнах. Натомість в Україні, де доступ до інших фінансових ресурсів є вкрай обмеженим, саме грантові кошти часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері МЕР. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримувальну функції щодо інших фінансових ресурсів, зокрема інвестицій чи кредитів МФО.



4.2. ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

96

Інструменти фінансування МЕР – це певні знаряддя, важелі реалізації цілей політики МЕР. Для забезпечення економічного розвитку треба розробити й застосовувати необхідні інструменти: місцеві цільові програми (МЦП), муніципальне замовлення (МЗ), податкові стимули (ПС), цільові субвенції (ЦС), облігаційні позики (ОП), місцеві гарантії (МГ), корпоративну соціальну відповідальність (КСВ), державно-приватне партнерство (ДПП) тощо. Інструменти фінансування МЕР поділяються на чотири групи, аналогічно до класифікації фінансових ресурсів МЕР за способом залучення.



СХЕМА 4.2.
Класифікація інструментів фінансування МЕР

В українській практиці фінансування МЕР найпоширенішими є бюджетні інструменти. Натомість інвестиційні та кредитні ресурси місцева влада використовує зрідка, передусім через несприятливий інвестиційний клімат як на державному, так і на місцевому рівнях; законодавчі обмеження, а також низьку кредитоспроможність більшості українських міст.

Досить часто для фінансування масштабних економічних проєктів українські міста використовують кілька інструментів фінансування та залучають кошти відразу з кількох джерел. Наприклад, міська влада може використати бюджетні та кредитні ресурси для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або здійснити інвестиції в туристичну сферу й забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичного збору, завдяки чому місто зможе залучити додаткові ресурси у вигляді муніципальних запозичень.

97



СХЕМА 4.3.

Сектори застосування інструментів фінансування МЕР

СИТУАЦІЯ

ПРОБЛЕМИ/ВИКЛИКИ

НАЯВНІ МОЖЛИВОСТІ
ДЛЯ ФІНАНСУВАННЯ МЕР

98

ОБМЕЖЕНІ МОЖЛИВОСТІ
ДЛЯ ФІНАНСУВАННЯ МЕР



СХЕМА 4.4.

Алгоритм вибору інструментів фінансування МЕР

ДІЇ

ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСУВАННЯ



Затвердження бюджету



- Місцеві цільові програми
- Револьверний фонд
- Муніципальне замовлення
- Податкове стимулювання
- Місцеві гарантії



Підготовка проєктної заявки



- Цільові субвенції



Підготовка грантової заявки



- Гранти
- МТД



Підготовка проєктної пропозиції



- Кредити МФО

Підготовка документів
для отримання кредиту

- Банківські кредити

99



Заохочення місцевого бізнесу



- КСВ



Залучення інвесторів



- ДПП
- Інвестиційні проєкти



Укладання лізингової угоди



- Лізинг

Розроблення краудфіндингової
кампанії

- Краудфіндинг



- Погодження випуску з Мінфіном
- Реєстрація в НКЦПФР



- Муніципальні облігації

Залежно від джерел (зовнішніх чи внутрішніх) залучення ресурсів і наявних нормативних обмежень, інструменти фінансування МЕР можуть бути застосовні тільки в комунальному секторі економіки або тільки в приватному. Лиш незначна частина інструментів фінансування може бути прийнятною для обох секторів.

Розглянуті інструменти фінансування МЕР різняться за складністю застосування, наявними нормативними обмеженнями, а також потенційним впливом на досягнення цілей МЕР (таблиця 4.2).

ТАБЛИЦЯ 4.2.
ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТІВ ФІНАНСУВАННЯ МЕР

Група	Види інструментів	Складність	Нормативні обмеження	Потенціал для МЕР
Бюджетні	Цільові субвенції	Середня	Високі	Середній
	Місцеві цільові програми	Середня	Низькі	Високий
	Податкове стимулювання	Низька	Середні	Низький
	Муниципальне замовлення	Висока	Високі	Середній
Інвестиційні	Державно-приватне партнерство	Висока	Високі	Високий
	Інвестиційні проекти*	Висока	Середні	Високий
	Лізинг	Висока	Високі	Середній
Кредитні	Муниципальні облігації	Висока	Високі	Середній
	Місцеві гарантії	Висока	Високі	Середній
	Банківські кредити*	Середня	Високі	Середній
	Кредити міжнародних фінансових організацій	Висока	Середні	Середній
	Револьверний фонд	Висока	Середні	Середній
	Краудфандинг	Висока	Високі	Низький
Грантові	Міжнародна технічна допомога	Висока	Середні	Середній
	Гранти	Висока	Низькі	Середній
	Корпоративна соціальна відповідальність	Низька	Низькі	Низький

* Відповідні інструменти фінансування МЕР надалі докладно не розглянуто як загальновідомі та широко застосовувані в Україні.

Зважаючи на зазначені характеристики різних інструментів фінансування МЕР, під час вибору інструментів доцільно керуватися певним алгоритмом.

Загалом досвід використання різних інструментів фінансування МЕР істотно різниться в окремих країнах. Наприклад, для стимулювання розвитку міст у США застосовують податкові кредити та податкові стимули для приватного сектору, а у Великобританії уряд використовує грантову допомогу містам. Повсюдно в ЄС місцеві гарантії використовують для задоволення потреб малого бізнесу у кредитних коштах. У багатьох країнах світу для фінансування

20

Суспільні блага – це блага, які споживають усі члени суспільства. Вони мають дві важливі характеристики:

- 1) неконкурентні у споживанні (обсяг споживання таких благ не зменшується в разі збільшення кількості споживачів);
- 2) невиключні у споживанні (практично неможливо або з економічного погляду недоцільно встановлювати механізм стягнення плати за користування цими благами).

Прикладами таких благ є національна оборона, громадська безпека, вуличне освітлення, боротьба з епідеміями, фундаментальні наукові дослідження, освіта тощо. Суспільні блага здебільшого виробляє держава, а витрати на їх виробництво покриваються коштом сплачених державі податків.

21

«Зелені» облигації – боргові інструменти для залучення коштів на проекти розвитку відновлюваної енергетики, енергоефективності та екологічно чистого транспорту. Сукупний обсяг розміщення цих паперів у 2017 році загалом у світі сягнув 200 млрд дол. США, а потенційний обсяг ринку, згідно з прогнозами, – 100 трлн дол. США. Історія цих цінних паперів почалася 2007 року, коли Світовий банк і Європейський інвестиційний банк здійснили перші випуски.

певних інфраструктурних проєктів випускають державні чи муніципальні облигації, тоді як в інших країнах реалізація та фінансування таких проєктів є прерогативою приватних фінансових інституцій.

Ресурси державного бюджету традиційно є головним джерелом фінансування інфраструктурних інвестицій і, як очікується, залишатимуться такими в майбутньому, особливо для активів, що продукують суспільні блага²⁰. У країнах, що розвиваються, 60–65% витрат інфраструктурних проєктів фінансуються за допомогою цільових інвестиційних субвенцій із центрального (федерального) бюджету. Вагомим інструментом фінансування інфраструктурних проєктів останніми десятиліттями стало також ДПП.

У розвинутих економіках бюджетні кошти становлять приблизно 40% від загальної суми інвестицій в інфраструктуру. Нині субнаціональні та місцеві органи влади успішно здійснюють випуск спеціальних інфраструктурних або «зелених» облигацій²¹. У разі застосування цього інструменту фінансування потреб МЕР головними «акторами» зазвичай є публічні корпорації або державні чи комунальні підприємства. Бюджетні інструменти можуть також залучати для фінансування приватних концесій, наприклад у разі використання муніципального замовлення або ДПП.

МФО, зокрема багатосторонні та двосторонні банки розвитку, інституції місцевого розвитку та національні банки розвитку, є ключовим джерелом фінансових ресурсів для сталого розвитку інфраструктури, а отже й МЕР. Так, МФО є установами з чітким мандатом на підтримку виконання національних планів розвитку. Вони мають хороші можливості працювати як з органами влади, так і з приватними інвесторами та використовувати наявні фінансові ресурси для стимулювання приватного фінансування. Це особливо важливо для країн, що розвиваються, які мають обмежений доступ до ринків капіталу.

Орієнтація місцевої влади на залучення зовнішніх небюджетних ресурсів для фінансування МЕР зумовлює потребу у створенні позитивного іміджу території. Натомість у разі переважання зовнішніх бюджетних ресурсів місцева влада передовсім намагається продемонструвати центральному уряду наявність на місцевому рівні гострих соціально-економічних проблем, які не в змозі вирішити самостійно (що, своєю чергою, знижує інвестиційну привабливість такої території).

Спільною проблемою для багатьох країн є те, що часто на реалізацію ініціатив у сфері МЕР не вдається залучити достатнього обсягу фінансових ресурсів не так через їх недоступність, як через неспроможність місцевих органів влади грамотно підготувати пакет документів і подати інвестиційні та інші проєкти у сфері МЕР. Проблема полягає в тому, що у представників місцевих органів влади часто немає потрібних навичок проведення презентацій і ведення переговорів, а також знань у сфері організаційного та фінансового менеджменту.

Місцеві органи влади та потенційні інвестори часто не налагоджують ефективної комунікації між собою. Представники місцевих органів влади зосереджують увагу передовсім на вирішенні місцевих соціальних і політичних проблем, а вже потім опікуються потенційним прибутком чи іншими економічними вигодами, тоді як приватний

сектор часто ігнорує позитиви довгострокового впливу, які може дати проєкт із невисокою нормою прибутку. Представники місцевих органів влади бувають неспроможні бути лідерами у виборі найкращих методів фінансування МЕР, зосереджуючись на пошуку нових джерел фінансових ресурсів, а не на використанні вже наявних, оскільки оцінюють їх як надто складні, ризикові або недостатньо випробувані. Розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел є ключовим чинником успіху в реалізації будь-яких ініціатив у сфері МЕР.



ЗАВАНТАЖУЙ УСІ ЧАСТИНИ ПОСІБНИКА



ЧАСТИНА 2. БЮДЖЕТНІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_2.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_2.pdf)



ЧАСТИНА 3. ІНВЕСТИЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_3.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_3.pdf)



ЧАСТИНА 4. ФІНАНСОВО-КРЕДИТНІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_4.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_4.pdf)



ЧАСТИНА 5. ГРАНТОВІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_5.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_5.pdf)

ПРОЄКТ «ПАРТНЕРСТВО ДЛЯ РОЗВИТКУ МІСТ»
вул. Щекавицька, 30/39, офіс 27, м. Київ, 04071
тел.: +38 044 207 1282
e-mail: office@pleddg.org.ua
www.pleddg.org.ua

