

ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

О. М. Рябчук, М. В. Дубель

Анотація. У статті проаналізовано практичні можливості застосування інноваційних фінансових інструментів органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації та розширення фінансової автономії громад. Значну увагу приділено потенціалу використання муніципальних облігацій як інструменту залучення інвестицій у розвиток інфраструктури, впровадженню моделей державно-приватного партнерства для реалізації стратегічних проєктів, локальним податковим стимулам як засобу підтримки підприємництва на місцевому рівні, а також цифровим платформам (електронні аукціони, бюджети участі), що підвищують прозорість управління та рівень залученості громадян. Проведено порівняльний аналіз міжнародного досвіду з акцентом на кращі практики країн ЄС та адаптаційні можливості для України.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, муніципальні облігації, державно-приватне партнерство, бюджет участі.

Вступ. Реформа децентралізації, що в Україні активізувалася після 2014 року, значно розширила повноваження та відповідальність місцевих рад. Це створило як можливості для розвитку територій, так і виклики щодо забезпечення фінансової спроможності громад. Традиційні джерела – місцеві податки, збори і міжбюджетні трансферти – часто не покривають потреб у довгострокових інфраструктурних інвестиціях. У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування дедалі частіше розглядають інноваційні фінансові інструменти як доповнення до бюджетної політики. Мета цієї статті – системно оцінити можливості, переваги та ризики запровадження таких інструментів в Україні та сформулювати практичні рекомендації.

У вітчизняній літературі проблеми фінансової децентралізації та місцевих фінансів розглядають Кириленко, Луніна, а також дослідники із Центру економічного аналізу. Зарубіжні автори (Bird, Martinez-Vazquez, Dollery) показали, що комбінація місцевих податкових повноважень, ринкових запозичень та інвестиційних механізмів (зокрема державного приватного партнерства) суттєво підвищує фінансову спроможність місцевих влад у розвинених країнах. Практичні кейси вказують на необхідність збалансованого поєднання інструментів та наявності прозорої нормативно-правової бази для захисту інвесторів і громади.

Наше дослідження побудовано на аналізі нормативно-правових актів, офіційних звітів Міністерства фінансів України, даних про муніципальні випуски та концесійні угоди, а також на огляді публікацій і звітів міжнародних фінансових інституцій.

Метою статті є дослідження теоретичних засад, практичних можливостей та особливостей використання інноваційних фінансових інструментів у діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Основна частина. Розглянемо детальніше інноваційні фінансові інструменти.

1. Муніципальні облігації: природа, переваги, українська практика.

Муніципальні облігації (munis) – традиційний інструмент місцевих запозичень у багатьох країнах світу. Ринок муніципальних облігацій у США має величезний обсяг – трильйонні параметри (за даними асоціації SIFMA, обсяг в обігу вимірюється у трильйонах доларів), що ілюструє можливість довгострокового фінансування великих інфраструктурних проєктів [1].

В Україні емісія муніципальних облігацій відновилася у 2018–2019 рр. У 2018 р. Львівська міська рада здійснила випуск облігацій внутрішньої місцевої позики на суму близько 440 млн грн, а Івано-Франківськ у вересні 2018 р. успішно розмістив облігації на суму 300 млн грн [2; 3]. Ці кейси продемонстрували, що великі міста можуть залучати кошти на місцеві проєкти через внутрішні ринкові механізми [4].

Переваги зазначеного інструменту – доступ до довгострокового капіталу, дисципліна щодо бюджетного планування, можливість співфінансування великих проєктів.

Окрім переваг, цей інструмент має і обмеження – потреба в кредитному рейтингу / довірі інвесторів, конкуренція з держоблігаціями (ОВДП), адміністративні бар'єри та регулювання з

боку Мінфіну. Аналіз показує, що для масштабного розвитку ринку муніципальних облігацій в Україні потрібні: спрощені і прозорі процедури погодження запозичень; надійна система публічних фінансових звітів; механізми захисту інвестора (рейтинг, реєстри). Частина цих питань вже розглядається у проєктах реформ та рекомендаціях міжнародних донорів [5].

2. Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) і концесії.

ДПП – договірний механізм, що дозволяє поєднати ресурси держави / громади та приватного капіталу для реалізації інфраструктурних проєктів. В Україні правове підґрунтя ДПП визначене Законом України «Про державно-приватне партнерство» (2010 р.), який встановлює основні принципи та форми співпраці [6].

У якості прикладів, можна навести концесію порту «Ольвія» (передача QTerminals Olvia), інвестиції за угодою оцінювались приблизно у 3,4 млрд грн, та концесію Херсонського порту з плановими інвестиціями в сотні мільйонів гривень – це ілюстрації можливостей ДПП у національному масштабі. Такі угоди демонструють, як приватний сектор може взяти на себе операційні та капітальні ризики, а громади – отримати інфраструктуру без одноразового навантаження на бюджет [7; 8]. На місцевому рівні низка територіальних громад Вінниччини та Хмельниччини почали використовувати ДПП для залучення бізнесу у розвиток комунальної інфраструктури (наприклад, модернізація сміттєпереробних комплексів). Така практика доводить, що державно-приватне партнерство може бути результативним інструментом і для середніх громад.

Ризики та вимоги, які з’являються за такої умови, це прозорі конкурси, антикорупційні запобіжники, чіткий розподіл ризиків і гарантій. Досвід Польщі та інших країн свідчить: успішні концесії потребують сильної державної моделі контролю й гарантованих механізмів розв’язання спорів.

3. Місцеві податкові стимули.

Муніципалітети у країнах із розвиненою системою місцевого самоврядування часто використовують диференційовані податкові режими для залучення інвестицій (наприклад, варіації в Gewerbesteuer у Німеччині). В Україні органи місцевого самоврядування мають обмежені податкові повноваження (регулювання земельного податку, податку на нерухомість, єдиного податку для малого бізнесу). Практика показує, що грамотне використання цих повноважень (пільги для бізнесу, інвестиційні стимули) може поліпшити інвестиційний клімат на місцях, але вимагає оцінки впливу на дохідну базу бюджету.

4. Цифрові інструменти (електронні аукціони, бюджети участі, «Прозорро»).

Цифровізація бюджетних процесів підвищує прозорість і ефективність. В Україні платформи «Prozorro.Продажі» та система публічних закупівель «Prozorro» продемонстрували, що електронні інструменти приносять значні надходження і зменшують корупційні ризики – наприклад, у 2020 році через систему «Prozorro.Продажі» до бюджетів надійшло близько 11 млрд грн; за пізніші роки сумарні надходження суттєво зросли (за 7 років – понад 21,8 млрд грн). Це свідчить про реальний внесок цифрових рішень у збільшення надходжень місцевих і державного бюджетів [9].

Бюджет участі – інструмент прямої демократії, що дозволяє мешканцям пропонувати та голосувати за локальні проєкти. У 2021 році в Україні близько 197 громад мали програми бюджету участі з запланованою реалізацією приблизно 2 500 проєктів на орієнтовну суму 592,5 млн грн (за даними облдержадміністрацій). Бюджети участі підвищують залучення громадян, проте під час війни та в умовах обмежених ресурсів їх реалізація потребує адаптації [10].

Проведемо порівняльний аналіз між Україною – ЄС та США щодо застосування інноваційних фінансових інструментів.

Ринок муніципального боргу в Сполучених Штатах Америки – зрілий, глибокий ринок муніципальних облігацій (trillions USD) обсягом понад 4 трлн дол. США, що дозволяє фінансувати великі інфраструктурні пакети та забезпечує доступ до капіталу навіть невеликим громадам [1]. Держава гарантує стабільність і високий рівень довіри через систему рейтингів та законодавчих механізмів захисту інвесторів.

Муніципальні облігації активно використовуються у країнах ЄС, зокрема у Німеччині, Франції, Польщі. Польський досвід особливо цінний для України, оскільки країна пройшла

подібний шлях після трансформації системи місцевого самоврядування у 1990-х. В Україні окремі успішні кейси (Львів, Івано-Франківськ) демонструють потенціал, однак брак довіри інвесторів та адміністративні бар'єри гальмують розвиток ринку.

ДПП – Польща та країни ЄС мають більш розвинуту кількість проєктів ДПП на місцевому рівні, інструмент широко застосовується для транспортної, енергетичної та соціальної інфраструктури. Польща реалізувала понад 140 проєктів ДПП, що охоплюють комунальні сервіси та соціальні об'єкти. Україна ж демонструє поступове зростання на фоні реалізації кількох визначних концесій у портовій сфері, проте на місцевому рівні кількість ДПП-проєктів поки обмежена [7].

Щодо місцевих податкових стимулів, то в Німеччині податок на підприємницьку діяльність (Gewerbesteuer) дозволяє муніципалітетам варіювати ставки, що стає ефективним інструментом залучення бізнесу. В Україні ж повноваження громад у податковій сфері значно вужчі, що обмежує їх можливості для конкуренції за інвесторів.

Щодо цифровізації – Естонія як приклад тотальної цифровізації державних сервісів, де електронне врядування стало звичним елементом взаємодії громадян і влади. В Україні успіхи «Прозорро» і «Prozorro.Продажі» свідчать про високу ефективність цифрових рішень, дають приклади швидкого ефекту у збільшенні надходжень, їх розвиток – це конкурентна перевага [9], однак для поширення практики потрібні додаткові інвестиції в безпеку та цифрову грамотність.

У якості висновку можна зазначити, порівняння досвіду України з міжнародними практиками свідчить про істотні відмінності у глибині ринків та інституційній спроможності. Україна має потенціал для імплементації елементів кращих практик, але потребує адаптації (регулятор, інституції, фінансова грамотність). Наша держава перебуває лише на початковому етапі імплементації практик, які вже давно працюють у США та країнах ЄС.

Отже, міжнародний досвід доводить, що ключем до успіху є поєднання фінансових інструментів із сильною інституційною базою та довірою інвесторів. На нашу думку, існує низка викликів та відповідно заходів, які потрібно реалізовувати, щоб ефективно впровадити інноваційні фінансові інструменти, а саме:

1. Нормативно-правові бар'єри. Потрібне удосконалення правил публічних запозичень та ДПП, спрощення процедур погодження та підвищення прозорості. (Джерело: законодавство про ДПП) [6].

2. Фінансовий та ринковий ризик. Конкуренція з державними облігаціями, волатильність ринкових ставок, ризики ліквідності – потребують механізмів хеджування та планування [1].

3. Інституційна спроможність. Низький рівень навичок у проєктному менеджменті та фінансовому аналізі у деяких громадах – потреба щодо навчання та технічної підтримки.

4. Створення безпечного цифрового середовища, що сприяє зміцненню суспільної довіри. Розвиток електронних платформ вимагає інвестицій у захист даних та навчання користувачів.

5. Форс-мажор (війна). Концесійні проєкти і муніципальні запозичення мають враховувати ризики, пов'язані з воєнними діями; це вимагає форс-мажорних положень у договорах та можливості реструктуризації умов.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то вважаємо, що з метою якісного впровадження інноваційних інструментів необхідно:

1. Розробити довгострокову фінансову стратегію громади, що поєднує бюджетне планування, запозичення (облігації), ДПП і податкові стимули.

2. Підвищувати фінансову та проєктну спроможність (навчальні програми, технічна допомога від Мінрегіону / МФ / міжнародних партнерів).

3. Застосовувати змішані моделі фінансування: часткове фінансування з облігацій, деякою мірою – через ДПП, частково – гранти та державні програми.

4. Розвивати цифрові платформи для прозорого управління бюджетом, публічних закупівель і бюджету участі. Використовувати аналітику для оцінки проєктів [9].

5. Враховувати соціальний аспект – інвестиції мають бути спрямовані на покращення якості життя громадян, із залученням пріоритетів громади через механізми участі.

Якщо впроваджувати вказані заходи, то до 2030 року можливе:

- становлення локального ринку муніципальних облігацій як регулярного джерела фінансування;
- масштабне використання ДПП у критичній інфраструктурі;
- стійке збільшення прозорих надходжень через цифрові платформи;
- посилення цивільної участі через бюджети участі й електронні механізми.

Висновки. Отже, інноваційні фінансові інструменти, зокрема муніципальні облігації, ДПП, податкові стимули та цифрові платформи можуть суттєво посилити фінансову автономію та інвестиційну привабливість українських громад і стати додатковим джерелом довгострокових інвестицій у критичну інфраструктуру в умовах децентралізації. Українські кейси (Львів, Івано-Франківськ, концесія порту «Ольвія») показують практичну здійсненність таких підходів, водночас підкреслюючи необхідність більш ґрунтовної нормативної бази і підвищення інституційної спроможності. Для переходу від поодиноких успіхів до системного використання інноваційних фінансових інструментів потрібна координація на державному рівні, підтримка міжнародних фінансових інституцій та спрямовані інвестиції в цифрові рішення й кадри.

За умови комплексного підходу до 2030 року в Україні може сформуватися стійка система місцевих фінансів, де інноваційні інструменти стануть ключовим елементом фінансової стратегії територіальних громад.

Abstract. The paper analyses the possibilities for local governments to use innovative financial instruments in the context of decentralization. It examines municipal bonds, public-private partnership (PPP) schemes, local tax incentives and digital platforms (e-auctions, participatory budgeting). A comparative analysis of international practices and Ukrainian cases is provided. Advantages, risks and practical recommendations for implementation by 2030 are outlined.

Keywords: decentralization, local government, municipal bonds, public-private partnership, participatory budgeting.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. US Municipal Bonds Statistics: Data on outstanding issuance and market size. Securities Industry and Financial Markets Association. *Sifma*. 2022. URL: <https://www.sifma.org/resources/research/statistics/us-municipal-bonds-statistics/>
2. Серпневі розміщення облігацій внутрішньої державної позики: 43,6 млрд гривень залучено до держбюджету. *Міністерство фінансів України*. 2025. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/serpnevi_rozmishchennia_obligatsii_vnutrishnoi_derzhavnoi_poziki_436_mlrld_griven_zalucheno_do_derzhbiudzhetu-5301
3. Івано-Франківськ розмістив муніципальні облігації на 300 млн грн. *Економічна правда*. 2018. URL: <https://epravda.com.ua/news/2018/09/14/640601/>
4. Львівська міська рада. Звіт про випуск муніципальних облігацій. URL: https://city-adm.lviv.ua/lmrdownloads/Zvit_DFP_za_2018_rik.pdf
5. Developing the Domestic Sub-National Debt Market in Ukraine: Key Challenges and Proposed Action Plan: World Bank. Washington. 2006. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/382201468315549552/pdf/385970ENGLISH0UA0Debt0Market01PUBLIC1.pdf>
6. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
7. «Olvia» specialized seaport concession. *Public-Private Partnership Agency*. 2020. URL: <https://pppagency.gov.ua/project/olvia-specialized-seaport-concession/>
8. IFC Supports Landmark Port Concession in Ukraine, Boosting Infrastructure Development. *IFC*. 2020. URL: <https://www.ifc.org/en/pressroom/2020/ifc-supports-landmark-port-concession-in-ukraine-boosting-infrastructure-development>
9. Річні звіти «Публічні закупівлі» (2022–2023). URL: <https://prozorro.gov.ua/about>
10. В Україні 197 громад впроваджують бюджет участі. *Децентралізація*. 2022. URL: <https://decentralization.ua/news/14598>