

ШЛЯХИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

© 2018 СІРИК З. О.

УДК 330.322:356.075-027.63

Сірик З. О.

Шляхи використання зарубіжного досвіду міжмуниципального інвестиційного співробітництва

Розкрито зміст і природу міжмуниципального інвестиційного співробітництва (ММІС). Мета статті полягає у вивченні зарубіжного досвіду міжмуниципального інвестиційного співробітництва з метою подальшого впровадження у вітчизняну практику місцевого самоврядування. Аналізуючи й узагальнюючи наукові праці багатьох учених, в яких розглядається загальний досвід і механізм міжмуниципального співробітництва, було розкрито основні особливості причин існування та стимулювання міжмуниципального інвестиційного співробітництва. Проаналізовано окремі закордонні практики існування міжмуниципального інвестиційного співробітництва. Зроблено критичний аналіз стосовно форм реалізації такого співробітництва. Розкрито особливості механізму функціонування різни моделей такого співробітництва. Обґрунтовано, що міжмуниципальне інвестиційне ММІС є недостатньо поширеною практикою та напрямком співробітництва територіальних громад та їх органів управління. Законодавство більшості аналізованих країн не закріплює чітких норм, які б регламентували або регулювали ММІС настільки, наскільки це вимагає практика територіального управління й розвитку територій. Визначено, що велика кількість форм, моделей і способів реалізації МЕС, незважаючи навіть на певну рідкість їх застосування, свідчить про найважливішу характерну її рису. Констатовано, що найбільш дієвими з точки зору вітчизняної практики організації місцевого самоврядування та фінансових потоків слід вважати такі форми ММІС, як: створення окремої міжмуниципальної інституції (органу), уповноваженого управляти або регулювати реалізацію інвестиційних процесів і адміністрування інвестиційних процесів шляхом укладання адміністративного договору.

Ключові слова: муниципалітет, територіальна громада, міжмуниципальне інвестиційне співробітництво, органи місцевого самоврядування, розвиток територій.

Рис.: 1. Табл.: 1. Бібл.: 21.

Сірик Зеновій Орестович – кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри прикладної механіки, Львівська філія Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту ім. В. Лазаряна (вул. І. Блажкевич, 12а, Львів, 79052, Україна)

E-mail: zsiryk62@gmail.com; ORCID iD 0000-0001-9886-1068

УДК 330.322:356.075-027.63

UDC 330.322:356.075-027.63

Сырик З. О. Пути использования зарубежного опыта межмуниципального инвестиционного сотрудничества

В статье раскрыты содержание и природа межмуниципального инвестиционного сотрудничества (ММИС). Цель статьи состоит в изучении зарубежного опыта межмуниципального инвестиционного сотрудничества с целью дальнейшего внедрения в отечественную практику местного самоуправления. Анализируя и обобщая научные труды многих ученых, в которых рассматривается общий опыт и механизм межмуниципального сотрудничества, были раскрыты основные особенности причин существования и стимулирования межмуниципального инвестиционного сотрудничества. Проанализированы отдельные зарубежные практики существования межмуниципального инвестиционного сотрудничества. Сделан критический анализ относительно форм реализации такого сотрудничества. Раскрыты особенности механизма функционирования различных моделей такого сотрудничества. Обсуждено, что межмуниципальное инвестиционное МИСС является не достаточно распространенной практикой и направлением сотрудничества территориальных общин и их органов управления. Законодательство большинства анализируемых стран не закрепляет четких норм, которые бы регламентировали или регулировали ММИС настолько, насколько это требует практика территориального управления и развития территорий. Определено, что большое количество форм, моделей и способов реализации ММИС, несмотря даже на определенную редкость их применения, свидетельствует о важнейшей характерной ее черте. Констатировано, что наиболее действенными с точки зрения отечественной практики организации местного самоуправления и финансовых потоков следует считать такие формы МИСС как: создание отдельной межмуниципального учреждения (органа), уполномоченного управлять или регулировать реализацию инвестиционных процессов и администрирования инвестиционных процессов путем заключения административного договора.

Siryk Z. O. The Ways of Using Foreign Experience of Intermunicipal Investment Cooperation

The content and nature of intermunicipal investment cooperation (IMIC) are disclosed in the article. The aim of the article is to study the foreign experience of intermunicipal investment cooperation with a view to further introduction of local self-government into domestic practice. By analyzing and summarizing the scientific works of many scientists, in which the general experience and mechanism of intermunicipal cooperation is considered, the main features of the reasons for the existence and promotion of intermunicipal investment cooperation are revealed. Some foreign practices of the existence of intermunicipal investment cooperation are analyzed. There made a critical analysis regarding the forms of implementation of such cooperation. Features of the mechanism of functioning of various models of such cooperation are revealed. It is substantiated that the intermunicipal investment IMIC is not a fairly common practice and direction of cooperation between territorial communities and their government bodies. The legislation of most of the analyzed countries does not establish clear rules that would administer or regulate IMIC to an extent required by the practice of territorial management and development of territories. It is determined that a large number of forms, models and methods of implementing IMIC, despite even a certain rarity of their application, attests to the most important characteristic feature of it. It is stated that the following forms of IMIC should be considered as the most effective with regard to domestic practice of organization of local self-government and financial flows: establishment of a separate intermunicipal institution (body) authorized to manage or regulate the implementation of investment processes and administration of investment processes by concluding an administrative agreement.

Keywords: municipality, territorial community, intermunicipal investment cooperation, local government bodies, development of territories.

Ключевые слова: муниципалитет, территориальная община, межмуниципальное инвестиционное сотрудничество, органы местного самоуправления, развитие территорий.

Рис.: 1. Табл.: 1. Библ.: 21.

Сирьк Зеновий Орестович – кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры прикладной механики, Львовский филиал Днепропетровского национального университета железнодорожного транспорта им. В. Лазаряна (ул. И. Блажкевич, 12а, Львов, 79052, Украина)

E-mail: zsiiryk62@gmail.com; ORCID iD 0000-0001-9886-1068

Fig.: 1. Tbl.: 1. Bibl.: 21.

Siryk Zenoviy O. – Candidate of Sciences (Engineering), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Applied Mechanics, Lviv Branch of Dnipropetrovsk National University of Railway Transport named after V. Lazaryan (12a I. Blazhkevych Str., Lviv, 79052, Ukraine)

E-mail: zsiiryk62@gmail.com; ORCID iD 0000-0001-9886-1068

Актуальність теми. Сучасний стан адміністративної реформи в Україні можна охарактеризувати як стан усталеного перетворення, коли перші спроби створити потужне підґрунтя для місцевого самоврядування шляхом перерозподілу фінансових потоків і бюджетного навантаження продемонструвало перші переваги політичного курсу керівництва держави. Спроможність територіальної громади, і перш за все фінансова спроможність, стали вихідними орієнтирами для державної регіональної політики та для місцевих політичних еліт, представники яких формують представницькі органи місцевого самоврядування.

Система економічних критеріїв ефективності розвитку громади та функціонування органів місцевого самоврядування дала нарешті змогу продемонструвати й усунути основні недоліки в тій системі територіального управління, яка фактично була залишена Україні у спадок після СРСР. Більше того, в процесі еволюції сучасної парадигми державного управління та місцевого самоврядування було встановлено, що ще більший рівень ефективності розвитку територій можна досягнути за рахунок розширення можливостей територіальним громадам до міжмуниципального співробітництва. Особливо таке співробітництво актуальне в тих проблемних сферах суспільних відносин, де існує велика залежність від залучення додаткових фінансових ресурсів на вирішення проблем розвитку громади або забезпечення цілей місцевого самоврядування. Вбачається цілком очевидним той факт, що інвестиційне співробітництво на рівні громад без залучення держави або інших сторонніх суб'єктів фінансових відносин піднімає рівень відповідальності органів місцевого самоврядування. Крім того, інвестиційне співробітництво на рівні громади суттєво зменшує фінансове навантаження на Державний бюджет України, даючи можливість більш ефективно та раціонально перерозподіляти фінансові потоки на рівні держави в цілому. Але говорити про високі здобутки у вказаній сфері ще зарано, оскільки існує низка об'єктивних проблемних аспектів. Саме тому важливим і своєчасним вбачається вивчення зарубіжного досвіду міжмуниципального інвестиційного співробітництва.

Аналіз наукових публікацій з цієї проблематики демонструють наявність досить великої кількості несистемних праць, в яких розглядається загальний досвід і механізм міжмуниципального співробітництва і насправді мало уваги приділяється проблемам співробітництва в інвестиційній сфері. Найбільш цікавими та комплексними вбачаються дослідження Т. Г. Барабаш, О. І. Гриндей, В. В. Демчишена, С. С. Ісупової, Т. В. Журавля, П. В. Жук,

В. С. Кравців, Р. В. Петухова, В. Д. Полтавця, І. З. Сторонянська, В. В. Толкованова та ін.

Однак на сьогодні існує нагальна потреба продовження досліджувати та систематизувати закордонний досвід з означеної проблематики.

Мета статті. Метою цієї статті є вивчення зарубіжного досвіду міжмуниципального інвестиційного співробітництва з метою подальшого впровадження у вітчизняну практику місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційне співробітництво територіальних громад, особливо органів управління адміністративно-територіальних одиниць, у рамках яких реалізується право громади на місцеve самоврядування, є досить складним механізмом управління територіальним розвитком. Основні складності полягають у тому, що суб'єкти місцевого самоврядування є органами публічної влади, а тому досить складно увияти їх пряму участь у процесі інвестування. Вони частіше за все виступають у ролі координатора або регулятора інвестиційних потоків, а також адміністраторів залучених інвестицій з метою гарантування максимальної корисності їх використання. Міжмуниципальне інвестиційне співробітництво (далі – ММІС) не набуло жодних усталених форм або моделей. Традиції реалізації ММІС у більшості країн настільки унікальні, що неможливо в певний спосіб навіть уніфікувати, класифікувати чи об'єднати різні організаційно-правові, інституційні, фінансові й інші елементи його реалізації з метою пошуку найбільш оптимальних чи ефективних форм.

Логічним з цього буде висновок про те, що обирати найкращу модель ММІС не має сенсу, але необхідним є аналіз самих механізмів реалізації ММІС у різних країнах з метою пошуку найбільш прийнятних та оптимальних способів запровадження такого співробітництва в Україні.

Як слушно зауважує Т. Г. Барабаш, «такий вид діяльності, як міжмуниципальне співробітництво, не є новим, а доволі активно використовується в європейських країнах. Співробітництво територіальних громад є перспективним напрямом діяльності малих громадських об'єднань і може використовуватися для розв'язання багатьох проблем їх життєдіяльності, а також покращання якості послуг» [1, с. 48]. Однак його використання досить часто несе в собі лише організаційні форми й адміністративне призначення, що полягає у збільшенні управлінського потенціалу органів муніципального управління в процесі розвитку регіонів.

З цього приводу О. І. Гриндей зазначає, що «вживання механізмів міжмуниципальної співпраці обумовлене такими чинниками: недостатністю власних ресурсів муніципальних утворень для вирішення проблем соціально-економічного

розвитку, розробкою та реалізацією спільних інвестиційних проєктів, інтеграцією виробничо-господарської діяльності організацій, що функціонують на території муніципальних утворень; необхідністю надання якісних публічних послуг населенню» [2, с. 55]. Природа цих чинників полягає в тому, що в більшості закордонних країн система адміністративного устрою (а отже, муніципального управління) склалася протягом тривалого історичного періоду і є відзеркаленням культурних, соціально-економічних інших особливостей держави. Більшість закордонних країн лише порівняно нещодавно запровадили та реалізували адміністративні реформи. Але і на сьогодні диверсифікація муніципалітетів за розмірами території, кількістю населення є істотною, а тому цілком логічно, що малі муніципалітети є менш спроможними та фінансово незалежними. Через це держава стимулювала їх об'єднання або співробітництво залежно від рівня інтеграції територій.

А ось, наприклад М. О. Пухтинський зауважує, що «більшість країн запровадили реформу системи місцевого самоврядування як раз для того, щоб збалансувати й оптимізувати власний адміністративний поділ. Однак у такий спосіб було досягнуто лише опосередкованих результатів щодо зрівняння адміністративно-територіальних одиниць за кількістю населення та приблизною площею території» [13, с. 282–283]. Натомість не було досягнуто основної мети – зрівняння можливостей розвитку територіальних громад. Але такого ефекту і не можна було досягнути через те, що існують об'єктивні й усталені диспропорції в економічному потенціалі та промислово-виробничому розвитку територій.

П. В. Жук, В. С. Кравців та І. З. Сторонянська у своїх дослідженнях доходять висновків, що реформування адміністративно-територіального устрою є необхідністю внаслідок постійного розвитку соціально-економічного та публічно-політичного середовища держави. І особливо таке реформування необхідне в контексті обмеженості фінансових ресурсів держави та зростання потреб територіальних громад щодо вирішення власних проблем [7; 8]. Наведені точки зору вчених є абсолютно логічними та коректними, оскільки розвиток громади є постійним процесом, який вимагає постійного збільшення матеріально-ресурсного й адміністративного забезпечення. Отже, цілком логічним є теза стосовно того, що усталений ще за радянських часів адміністративно-територіальний поділ не може відповідати сучасним викликам і вимогам сталого розвитку, а також зростаючим потребам територіальних громад.

Так чи інакше, але кожна держава має розбалансовану систему розміщення продуктивних сил, що обумовлено багатьма факторами. І цей аспект проблеми спроможності муніципалітетів не можна було вирішити за рахунок зміни адміністративних кордонів останніх. Але вирішення диспропорційності територіального розвитку передбачалося здійснити як раз за рахунок механізму ММІС.

Так, наприклад, у Франції, необхідність ММІС «пояснюється великою кількістю комун. Крім того, що вони численні, французькі комуні також зазвичай невеликого розміру з незначною кількістю жителів. Як наслідок, ці структури, насамперед дрібні сільські комуні, не в змозі самостійно вирішувати такі питання, як управління відходами, постачання питної води, будівництво великих

об'єктів. Завдяки ММІС у комун з'явилася можливість утворити спільноту, що дає змогу разом реалізовувати деякі повноваження, зменшуючи кількість рівнів управління» [10, с. 701]. Як зазначають В. Толкованов, Р. Герцог та А. Гук, основний акцент у ММІС у Франції було зроблено на адміністративному та організаційно-правовому забезпеченні самої можливості управління інвестиційним розвитком територій органами місцевого самоврядування. Так, дослідники зазначають, що «основою ММІС у Франції можна вважати так звані адміністративні об'єднання, тобто об'єднання кількох муніципалітетів шляхом підписання та ратифікації представницькими органами місцевого самоврядування спільної угоди про діяльність в конкретному напрямку. Така форма співробітництва отримала назву міжмуніципального синдикату» [15, с. 92]. Насправді такий механізм, як угода, підписана органами місцевого самоврядування, є дійсно дієвим і ефективним з точки зору заздалегідь визначеного порядку залучення, розподілу та реалізації інвестицій. Однак слід звернути увагу на те, що сам процес такого підписання та ратифікації може суттєво затягнутися, оскільки передбачає обов'язкове її узгодження різними публічними органами місцевої влади локального територіального рівня.

На окрему увагу заслугоує аналіз досвіду функціонування ММІС у Франції, проведений В. Д. Полтавцем. На думку вченого, «Французький досвід міжмуніципального співробітництва найбільш яскраво розкривається через механізм функціонування міжкомунальних синдикатів і комунальних «спільнот». «Міжкомунальні синдикати – це асоціативні форми міжмуніципального співробітництва, які дають змогу комунам-членам асоціації спільно управляти наданням послуг або реалізовувати заходи». Тому комуні можуть вільно вирішувати, будуть вони об'єднуватися для роботи в одній або в кількох сферах [12, с. 215]. Порівняно з міжкомунальними синдикатами публічно-правові структури міжмуніципального співробітництва з власним податковим режимом або «спільноти» являють собою набагато більш опрацьовані й інтегровані форми міжмуніципального співробітництва [19]. Отже, законодавець у Франції дає змогу комунам самостійно обирати певні форми співробітництва у сфері інвестиційних відносин, але в межах можливостей, визначених на законодавчому рівні. Так, наприклад, встановлюються вимоги до форм і механізмів функціонування об'єднань комун, зокрема, це стосується механізмів управління інвестиціями. Французький законодавець обмежує інвестиційну активність муніципальних урядів суто стимулюючими функціями: зменшення податкового навантаження; вибір спеціальних податкових режимів; податкові пільги тощо.

Таким чином, французький досвід засвідчує, що найбільш оптимальною формою співробітництва є міжкомунальні спільноти, що інтегровані за територіальним принципом. та з розширеними повноваженнями у сфері стимулювання та заохочення інвестиційної активності. Муніципалітети не управляють і не розподіляють інвестицій, але створюють такий рівень владної підтримки реалізації інвестиційних проєктів, який забезпечує максимальну віддачу від інвестицій та ефект для інвестора.

Хоча стосовно французького досвіду існує зауваження, висловлене багатьма вченими, наприклад, П. Жук

і В. Кравців [5, с. 110–111], щодо того, що, незважаючи на визнану ефективність, систему адміністративно-територіального поділу Франції не слід копіювати та переносити в умови України. Натомість існує потреба дослідження механізмів і природи побудови системи адміністративного устрою у Франції, щоб потім їх адаптувати до умов публічно-політичного й організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Що стосується досвіду Німеччини, то, як зазначають С. Ісупова та Е. Маркварт, «у більшості федеральних земель Німеччини існує спеціальне законодавство у сфері міжмуниципального співробітництва. При цьому на рівні федеральних земель існує Положення про громади, в яких закріплено право громад на здійснення власної господарської діяльності шляхом створення або прийняття (в управлінні) господарюючих суб'єктів тільки в тому випадку, коли відповідні послуги не надаються або не можуть бути надані в майбутньому так само ефективно підприємствами інших форм власності» [6, с. 27–28]. Тобто на законодавчому рівні закріплено фактичну неможливість для муніципалітетів виступати в ролі інвесторів. Справа в тому, що інвестиційна діяльність розглядається як певна діяльність у сфері фінансових послуг, яка реалізується відповідними суб'єктами за сприянням органів влади. Тобто в Німеччині органи місцевого самоврядування виступають координаторами та стимуляторами інвестицій в економіку окремої громади чи декількох громад.

Хоча з цього ж приводу Р. Петухов вказує, що в Німеччині виділяють дві форми міжмуниципального співробітництва: «політичну» та «господарську». Так, до господарських форм відноситься, зокрема, право органів місцевого самоврядування утворювати міжмуниципальні об'єднання і засновувати господарські товариства, а також інші міжмуниципальні організації з метою об'єднання фінансових коштів або залучення додаткових коштів у вигляді інвестицій [11]. Натомість політичне співробітництво ознаменувалося суто представництвом інтересів територіальних громад у відносинах з органами державної влади федерального та земельного рівнів.

На нашу ж думку саме в такому синтезі – політичного та господарського міжмуниципального співробітництва – закладено найбільш дієвий механізм реалізації ММІС. Так, на рівні політичного співробітництва міжмуниципальні органи виступають фактично лобістами інтересів громади, в тому числі у сфері інвестицій, а тому здатні впливати на центральні органи влади з метою прийняття таких законопроектів, які б захищали та розширювали інвестиційну спроможність окремих об'єднань громад.

Що стосується самого механізму реалізації ММІС в Німеччині, то, ґрунтуючись на результатах досліджень учених [11; 16; 20], умовно його можна зобразити таким чином (рис. 1).

З великою впевненістю можна говорити про те, що цей механізм хоча і в спрощеному вигляді, але фактично



Рис. 1. Механізм реалізації ММІС у Німеччині

є першоосновою для реалізації ММІС в більшості закордонних країн.

Досвід ММІС в Італії також засвідчує правильність наведеної тези, оскільки переважна більшість ММІС реалізується у формі асоціацій місцевого самоврядування, що є окремим незалежним інституційним творенням. Так, «асоціація – це публічно-правовий орган, який має всі операційні можливості для виконання делегованих муніципалітетами функцій, в тому числі в межах інвестиційного співробітництва. Статус, статутні положення та порядок функціонування Асоціації визначаються виключно органами місцевого самоврядування, що входять до неї» [9, с. 212]. Але, на відміну від Німеччини чи Франції, оформлюється така форма ММІС не договором а прийнятими різними муніципалітетами рішеннями, що є ідентичними та закріплюють волевиявлення громади [19; 21]. Досвід Італії чітко зазначає відсутність обов'язкової необхідності договірної оформлення відносин. Так, ухвалюючи рішення про наді-

лення Асоціації певним колом повноважень, різні муніципалітети на практиці реалізують принцип делегування та деконцентрації, що повністю входить у межі природи парадигми місцевого самоврядування.

Окрему увагу на практику ММІС в Угорщині, Чехії та Словаччині звертають В. Демчишен і В. Толкованов. Так, дослідники засвідчують, що в Угорщині, Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створюють «спільні бюро» для надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері інвестиційної діяльності, оскільки самостійно муніципалітети позбавленні права виступати в ролі інвестора. Такі бюро є прикладом акумуляції залучених коштів з метою їх подальшого використання [3, с. 8]. В цьому контексті звертає на себе увагу практика подання необхідних заявок на інвестування від «спільних бюро». При чому такі заявки подаються в банк, зокрема і в Світовий банк, для участі у грантових програмах тощо. Так «спільні бюро» залучають органі-

заційних донорів для участі в окремих інвестиційних проектах у громаді.

Дещо подібний досвід організації ММІС існує в Іспанії і отримав назву синдикату. Синдикати — міжмуниципальні асоціації зі статусом юридичної особи, які мають власні бюджети, але правом встановлювати власні податки не наділені. Управляє роботою синдикату комітет, що формується з представників муніципалітету, та голови синдикату. Окремо виділяються змішані синдикати, у які можуть входити не тільки муніципалітети, а також департаменти (територіальні одиниці державного управління), громадські організації [9, с. 225; 18]. При цьому такі синдикати можуть виступати самостійними інвесторами в силу наявності власного позабюджетного фонду. Регулювання їх інвестиційної діяльності здійснюється окремо на засадах, визначених у законодавстві, але практична реалізація ММІС здійснюється за нормативними актами локального характеру. Про підвищення фі-

нансової спроможності територіальних громад зазначає в своїх роботах і П. В. Жук, але науковець робить акцент на гарантіях держави органам місцевого самоврядування щодо їх економічної та фінансової самостійності, в тому числі при кооперації та співробітництві. Зокрема, в працях науковця зазначається, що «зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць можна з-поміж іншого домогтися шляхом зміни міжбюджетних відносин, кардинального збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів і гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад» [4, с. 22].

Узагальнюючи наведене вище, а також окремі збудки праць Л. Рогозіної [14], В. Толкованова, Р. Герцог та ін. [15–17; 20; 21], доцільно навести порівняльну характеристику форм реалізації ММІС у табл. 1.

Таблиця 1

Закордонний досвід реалізації ММІС у різних формах

Форма ММІС і країна	Основна характеристика	Сфера та механізм діяльності
Міжмуниципальні союзи (Фінляндія)	Самостійні фінансові й адміністративні органи	Акумуляція та залучення інвестицій в соціальний сектор (фінансування лікарень, санаторіїв, освітніх закладів тощо)
Синдикати (Іспанія, Франція)	Міжмуниципальні асоціації зі статусом юридичної особи та власним бюджетом	Будь-які питання інвестиційної діяльності. Залучення інвестицій та їх розподіл відбувається як цільовим методом, так і власне через бюджет асоціації
Спільноти (Франція)	Створюються з метою активізації економічного розвитку муніципалітетів – членів співтовариства шляхом розробки та реалізації спільного інвестиційного проекту	На рівні спільноти відбувається узгодження інтересів муніципалітетів у сфері економічного та територіального співробітництва та розподіл інвестиційних потоків
Регіональна агенція розвитку (Німеччина)	Міжмуниципальний орган управління у формі некомерційної організації	Координація інвестиційних проектів без акумуляції інвестиційних ресурсів, але з широкими адміністративними можливостями щодо стимулювання та оперативного захисту інвестицій
Кредитна асоціація (Данія)	Спеціальне інституційне утворення у вигляді некомерційної організації з повноваженнями по акумуляції інвестиційних ресурсів	Інвестування проектів здійснюється за рахунок акумульованих коштів, що надходять з бюджетів різних муніципалітетів

Джерело: сформовано автором на основі [6; 10; 16; 17; 19; 21]

Таким чином, найбільш дієвою формою реалізації ММІС є створення спеціальних організацій, інституцій, які наділені повноваженнями у сфері акумуляції та розподілу інвестиційних ресурсів. Так, вбачається вдалим досвід Данії, де снують спеціальні кредитні асоціації. Фактично кредитна асоціація функціонує за рахунок внесків окремих муніципалітетів, які мають право на отримання кредиту від неї за пільговими умовами. Всі інші отримувачі інвестиційних ресурсів роблять це за підвищеною відсотковою ставкою. В такий спосіб досягатиметься максимальний рівень гарантій прав тих муніципалітетів, які є учасниками асоціації, оскільки в такий спосіб відбувається певне страхування їх ризиків. Але стосовно запровадження у вітчизняну практику ММІС функціонування кредитних асоціацій, що формуються за рахунок бюджетних внесків від територіальних громад, то тут слід зауважити на тому, що на сьогодні для

цього не має навіть передумов законодавчого регулювання. Це означає необхідність постійної еволюції законодавства та пошуку Урядом, територіальними громадами, інститутами громадянського суспільства напрямків покращення та підвищення ефективності ММІС.

Висновки. Аналізуючи закордонний досвід у сфері реалізації міжмуниципального інвестиційного співробітництва, були зроблені такі висновки.

По-перше, ММІС є не достатньо поширеною практикою та напрямком співробітництва територіальних громад і їх органів управління. Законодавство більшості аналізованих країн не закріплює чітких норм, які б регламентували або регулювали ММІС настільки, наскільки це вимагає практика територіального управління й розвитку території. Загалом навіть можна стверджувати, що ММІС є винятком і, так би мовити, неординарним поодиноким випадком

у процесі співробітництва муніципалітетів, оскільки основний акцент у такій формі взаємодії між ними робиться на адміністративне та організаційне співробітництво. У той же час доведена ефективність кооперації та координації зусиль муніципалітетів з метою залучення та управління інвестиційними потоками.

По-друге, велика кількість форм, моделей і способів реалізації ММІС, незважаючи навіть на певну рідкість їх застосування, свідчать про найважливішу характерну рису самого ММІС. Йдеться про специфічність та унікальність вирішуваної в такий спосіб проблеми, характер громади та території, в межах яких реалізується ММІС, а також місцеві традиції і культурні особливості регіону, що відображаються на самому характері співробітництва. Тобто ММІС не можна розглядати як шаблонне вирішення проблем регіонального або територіального розвитку. Активізація такого виду співробітництва виходить із зустрічних потреб декількох громад у вирішення проблем власного розвитку та задоволення потреб населення таких громад в умовах обмеженості ресурсного забезпечення муніципальних органів влади. Економічний потенціал територій частіше за все перетворюється на об'єкт інвестування, в той час як самі органи муніципальної влади розробляють такий механізм залучення інвестицій, який дасть змогу максимально ефективно їх реалізувати саме на цій конкретній території. З цих позицій вбачається доцільно навести досвід Франції, де з метою залучення та управління інвестиціями створюються спеціальні агентства, підпорядковані одразу декільком органам муніципальної влади, однак координація діяльності яких здійснюється відповідним колегіальним органом. Також звертає на себе увагу і досвід Німеччини, використання якого дасть змогу розкрити нові форми функціонування органів місцевого самоврядування в Україні через інструмент адміністративного договору, коли в самому договорі закріплюється велика кількість можливостей з управління інвестиціями. Власне адміністративний договір між органами місцевого самоврядування відомий і для вітчизняного законодавства, однак він спрямований на закріплення та розподіл функцій у межах законодавства та відповідальності в межах фінансової спроможності. Натомість досвід Німеччини свідчить, що такий договір може виступати навіть правостановляючим актом за умови обмеженості законодавчого регулювання або наявності прогалин права.

По-третє, найбільш дієвими з точки зору вітчизняної практики організації місцевого самоврядування та фінансових потоків слід вважати такі форми ММІС, як створення окремої міжмуніципальної інституції (органу), уповноваженого управляти або регулювати реалізацію інвестиційних процесів, та адміністрування інвестиційних процесів шляхом укладання адміністративного договору, при чому не лише між органами влади громад, але і шляхом приєднання до такого договору самого суб'єкта інвестування. Така форма кооперації та взаємодія на рівні прямого контакту між органами влади та суб'єктом приватного права, зацікавленого в інвестуванні, є більш прийнятною з точки зору захисту прав та інтересів всіх сторін таких відносин. Гарантії, надані законодавцем у сфері інвестиційної діяльності, – це беззаперечно сильна сторона вітчизняного фінансового права. У той же час наявність чітко виписаного

ного договору дасть змогу значно підсилити власні позиції сторонами відносин у сфері ММІС задля ефективного захисту прав територіальної громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш Т. Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2014. Вип. 2. С. 44–52.
2. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія : Державне управління. 2015. Т. 263. Вип. 252. С. 54–58.
3. Демчишен В., Толкованов В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні. *Віче*. 2010. № 24. С. 6–9.
4. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 1 (111). С. 20–25.
5. Жук П. В., Кравців В. С. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
6. Исупова С., Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски. *Местное право*. 2009. № 9–10. С. 19–30.
7. Кравців В. С., Жук П. В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
8. Кравців В. С., Сторонянська І. З., Жук П. В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності. *Економіка України*. 2017. № 1. С. 41–51.
9. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / уклад. : В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. Київ : Фенікс, 2012. 392 с.
10. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособие / под ред. В. В. Еремина. М. : Фонд «Мир» ; Академ. Проект, 2006. 752 с.
11. Петухов Р. В. Межмуниципальное сотрудничество как способ модернизации местного самоуправления. *Труды института государства и права Российской академии наук*. 2012. № 1. С. 209–226.
12. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 214–218.
13. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та доп. / наук. ред. М. О. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2006. 744 с.
14. Рагозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. *Вопросы местного самоуправления*. 2010. № 1 (29). С. 79–101.
15. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / В. Толкованов, Р. Герцог, А. Гук та ін. Київ, 2011. 249 с.
16. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. Київ, 2016. 154 с.
17. Bel G., Warner M. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Admin.* 2015. No. 93.

P. 52–67. doi: 10.1111/padm.12104 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12104/full>

18. Citroni G., Lippi A., Profeti S. Remapping the state: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*. 2013. No. 39.2. P. 208–234. doi: 10.1080/03003930.2012.707615 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2012.707615>

19. Hertzog R. Inter-municipal Cooperation in France: A Continuous Reform, New Trends // *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management* / F. Teles, P. Swianiewicz (eds). Palgrave Macmillan, Cham, 2018. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_7

20. Franzke, Jochen. «Traditions, Problems and Challenges of Inter-municipal Cooperation in the German Federal State of Brandenburg». *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. P. 189–207. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_10

21. Lysek J., Šaradin P. Mapping the Success: Inter-municipal Cooperation in Two Czech Micro-regions. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. P. 315–326. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_18

REFERENCES

Barabash, T. H. "Finansovi peredumovy obiednannia ta spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini" [Financial prerequisites for the association and cooperation of territorial communities in Ukraine]. *Naukovi pratsi NDFI*, no. 2 (2014): 44–52.

Bel, G., and Warner, M. "Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence" *Public Admin*. 2015. doi:10.1111/padm.12104 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12104/full>

Citroni, G., Lippi, A., and Profeti, S. "Remapping the state: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures" *Local Government Studies*. 2013. doi:10.1080/03003930.2012.707615 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2012.707615>

Demchysheh, V., and Tolkovanov, V. "Pro deiaki aspekty rozvytku mizhmunitsypalnoho spivrobitnytstva yak innovatsiinoho instrumentu v realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky v Ukraini" [On some aspects of the development of inter-municipal cooperation as an innovative tool in the implementation of the state regional policy in Ukraine]. *Viche*, no. 24 (2010): 6–9.

Franzke, J. "«Traditions, Problems and Challenges of Inter-municipal Cooperation in the German Federal State of Brandenburg»" *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_10

Hertzog, R. "Inter-municipal Cooperation in France: A Continuous Reform, New Trends" *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_7

Hryndei, O. I. "Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo – innovatsiina forma mistsevoho rozvytku" [Inter-municipal cooperation is an innovative form of local development]. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnogo universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia»*. *Seriia : Derzhavne upravlinnia* vol. 263, no. 252 (2015): 54–58.

Isupova, S., and Markvart, E. "Mezhmunitsypalnoye sotrudnichestvo v Germanii: vidy i formy, preimushchestva i riski" [Inter-municipal cooperation in Germany: types and forms, advantages and risks]. *Mestnoe pravo*, no. 9–10 (2009): 19–30.

Kravtsiv, V. S., and Zhuk, P. V. "Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii" [Reform of the administrative-territorial system: results, problems, follow-up actions]. *Stratehichna panorama*, no. 4 (2016): 104–113.

Kravtsiv, V. S., Storonianska, I. Z., and Zhuk, P. V. "Reformuvannia terytorialnoi osnovy mistsevoho samovriaduvannia v konteksti yoho finansovoi spromozhnosti" [Reforming the territorial basis of local self-government in the context of its financial capacity]. *Ekonomika Ukrainy*, no. 1 (2017): 41–51.

Lysek, J., and Saradin, P. "Mapping the Success: Inter-municipal Cooperation in Two Czech Micro-regions" *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_18

Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo [Inter-municipal cooperation]. Kyiv: Feniks, 2012.

Munitsypalnoye pravo zarubezhnykh stran (sravnitelno-pravovoy analiz) [Municipal law of foreign countries (comparative legal analysis)]. Moscow: Fond «Mir»; Akademiya. Proekt, 2006.

Petukhov, R. V. "Mezhmunitsypalnoye sotrudnichestvo kak sposob modernizatsii mestnogo samoupravleniya" [Inter-municipal cooperation as a way of modernizing local self-government]. *Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk*, no. 1 (2012): 209–226.

Poltavets, V. D. "Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo u Frantsii. Dosvid ta uroky" [Inter-municipal cooperation in France. Experience and lessons]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, no. 2 (2013): 214–218.

Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid [Problems of decentralization: national and international experience]. Kyiv: Atika-N, 2006.

Ragozina, L. "Pravovoye obespecheniye i praktika osushchestvleniya razlichnykh form mezhmunitsypalnoy kooperatsii v Rossii i za rubezhom" [Legal support and practice of implementation of various forms of intermunicipal cooperation in Russia and abroad]. *Voprosy mestnogo samoupravleniya*, no. 1 (29) (2010): 79–101.

Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad (mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo – MMS) [Cooperation of territorial communities (inter-municipal cooperation - MMC)]. Kyiv, 2016.

Tolkovanov, V. et al. *Rozvytok mizhmunitsypalnoho spivrobitnytstva: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid* [Development of inter-municipal cooperation: domestic and foreign experience]. Kyiv, 2011.

Zhuk, P. V. "Aktualni zavdannia ta shliakhy reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini" [Actual problems and ways of reforming the administrative-territorial system in Ukraine]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, no. 1 (111) (2015): 20–25.

Zhuk, P. V., and Kravtsiv, V. S. "Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii" [Reform of the administrative-territorial system: results, problems, follow-up actions]. *Stratehichna panorama*, no. 4 (2016): 104–113.