



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ



КИЇВ 2017

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

**ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МЕХАНІЗМІВ
УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

За загальною редакцією академіка НААН України,
доктора економічних наук, професора М. А.Хвесика

КИЇВ – 2017

УДК 338.2:330.15
ББК 65.9(4)
Ф-79

Формування системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів /за заг. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А.Хвеси́ка. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. – 595 с.

Досліджено ключові аспекти розвитку методології управління природними ресурсами в Україні з позицій урахування факторів, пов'язаних із процесами євроінтеграції. Зокрема, розкрито змістовні ознаки алгоритму впровадження інноваційного концепту децентралізації відповідної управлінської системи. Акцентовано увагу на визначенні шляхів переформатування структури фінансово- та організаційно-економічних механізмів управління природними ресурсами з метою максимізації досягнення позитивного ефекту, а також питанні інституційного та нормативно-правового забезпечення трансформації системи управління природними активами.

Монографію підготовлено за результатами виконання НДР III-14-16(21) «Формування системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів» (державний реєстраційний номер 0115U005548).

Рекомендовано до друку вченою радою Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» (протокол № 11 від 26 жовтня 2017 р.).

Рецензенти:

О.І. Амоша, акад. НАН України, д.е.н., проф., Інститут економіки промисловості НАН України;

Я.Б. Олійник, акад. АПН України, д.е.н., проф., Київський національний університет імені Тараса Шевченка;

В.М. Жук, акад. НААН України, д.е.н., проф., ННЦ «Інститут аграрної економіки».

ISBN 978-966-02-8400-5
(електронне видання)

© Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНЦЕПТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ.....	8
1.1. Європейська практика децентралізованого управління природними ресурсами.....	8
<i>Системні ознаки децентралізованого управління природними ресурсами в європейському просторі. Особливості децентралізації управління водними ресурсами у європейському просторі. Особливості децентралізації управління земельними ресурсами в європейському просторі. Особливості децентралізації управління лісовими ресурсами у європейському просторі. Зарубіжний досвід управління мінерально-сировинним комплексом.</i>	
1.2. Методологічні засади децентралізації управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів.....	101
<i>Методологічні основи проведення децентралізації управління природними ресурсами у процесі євроінтеграції. Методологічний концепт децентралізації управління водними ресурсами у процесі євроінтеграції. Методологічний концепт децентралізації управління земельними ресурсами в процесі євроінтеграції. Методологічний концепт децентралізації управління лісовими ресурсами в процесі євроінтеграції. Децентралізація управління мінерально-сировинним комплексом України у процесі євроінтеграції.</i>	
1.3. Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурс.....	167
<i>Рамкові засади формування структури євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурсами. Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління водними ресурсами. Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління земельними ресурсами. Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління лісовими ресурсами. Механізм децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення.</i>	
РОЗДІЛ 2. НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ.....	229
2.1. Пріоритети євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами.....	229
<i>Аналіз структури управління природокористуванням у країнах Європейського Союзу. Мейнстрім трансформації управління природними ресурсами. Пріоритети інституційної перебудови вітчизняної сфери надрокористування в умовах глобалізації та євроінтеграції. Класифікація систем управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів.</i>	
2.2. Фінансово-економічний механізм євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами.....	313
<i>Формування фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами. Моделювання структури фінансово-економічного механізму на засадах синергетичного світосприйняття. Рентна складова</i>	

фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами. Механізм децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення.

2.3. Трансформаційні механізми управління природними ресурсами євроінтеграційного спрямування. 386

Євроінтеграційний тип механізму управління природними ресурсами. та Інституціональна складова фінансово-економічних трансформацій структури управління природними ресурсам. Шляхи переформатування системи механізмів управління природними ресурсам. Модернізація механізмів управління природними ресурсами у рамках замкненого циклу. Євроінтеграційний напрям розвитку інституту транскордонних родовищ.

РОЗДІЛ 3. АЛГОРИТМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ. 444

3.1. Алгоритмізація процесу децентралізованого управління природними ресурсами у євроінтеграційному напрямку 444

Системні ознаки формування алгоритму децентралізації управління природними ресурсами. Алгоритм децентралізації управління водними ресурсами. Алгоритм децентралізації управління земельними ресурсами у процесі євроінтеграції. Алгоритм децентралізації управління лісовими ресурсами. Алгоритм реалізації децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення.

3.2. Організаційно-економічний механізм реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами. 498

Структурні складові алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами. Інституційна складова механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами. Інноваційна схема диференціації природно-економічного простору. Концептуальні засади формування територіальних господарських округів в Україні в рамках вимог угоди про асоціацію з ЄС.

ПІСЛЯМОВА. 556

ЛІТЕРАТУРА. 563

ПЕРЕДМОВА

В умовах пошуку шляхів та засобів забезпечення подальшого розвитку економіки України, інтеграції до європейського та світового господарського простору, формування конкурентоспроможних територій все більшого значення набуває запозичення досвіду ефективного управління природними ресурсами в Європі. Тому на всіх рівнях державного управління виникла необхідність трансформації організаційної структури управління природними ресурсами в інноваційних напрямках з урахуванням перш за все процесів децентралізації та у зв'язку з цим – зміни функцій, механізмів і повноважень щодо сталого розвитку територій, а також досягнення сталого соціально-економічного розвитку України.

Вирішення проблеми трансформації організаційно-економічної структури інноваційного управління природними ресурсами в нашій державі для забезпечення ефективного євроінтеграційного процесу спрямоване на поєднання високої ефективності використання природних ресурсів з їх максимальним збереженням, орієнтоване на підтримку відтворювальних соціально-економічних процесів та формування фінансової стійкості територій тому є надзвичайно актуальним, своєчасним та нагальним завданням. Особливого значення набувають розробки, пов'язані з обґрунтуванням системних ознак децентралізації та формуванням бізнес-методів у муніципальному управлінні природними ресурсами, напрямів трансформації організаційної структури та створення інституційного забезпечення, а також інноваційного організаційно-економічного механізму реалізації найсучаснішої моделі управління природними ресурсами. Актуальними стають питання щодо розподілу функцій управління природними ресурсами на рівні держави та окремих територій, удосконалення економічного механізму розподілу плати за використання природних ресурсів між державним та місцевими бюджетами, податкового й неподаткового регулювання у сфері природокористування, визначення шляхів наповнення державного й місцевих бюджетів.

Проблемам раціонального, екологічнобезпечного природокористування та охорони навколишнього природного середовища в Україні на місцевому та регіональному рівнях присвячена значна кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених. Узагальнення їх поглядів щодо ефективного управління використанням природних ресурсів та оптимізації розподілу відповідних доходів між регіонами і центром дає підстави стверджувати, що пошук сучасних механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів є важливим кроком у напрямі формування національної моделі сталого розвитку інноваційного типу.

Ключовими на цьому шляху стають питання, пов'язані, як з визначенням особливостей європейського підходу до впровадження децентралізованого типу управління природними ресурсами на перспективу, так і напрямів їх імплементації в умовах України. Саме з таких позицій сформовано структуру монографії, в якій послідовно розкриваються змістовні ознаки європейського концепту децентралізації управління природними ресурсами (розділ 1), напрями трансформації структури управління природними ресурсами в Україні (розділ 2) та алгоритм децентралізації управління природними ресурсами в Україні (розділ 3).

Монографія орієнтована на широке коло фахівців різноманітних форм та видів діяльності, пов'язаних із забезпеченням сталого розвитку простору життєдіяльності людини. Концептуальні положення сформовані авторським колективом, передбачають активізацію процесів щодо забезпечення максимізації ефекту управлінських рішень в напрямі підтримки самовідтворювальних циклів у просторових утвореннях, що наразі почали з'являтися в Україні.

Автори сподіваються, що це наукове видання буде корисним як у процесі проведення стратегічних реформ у майбутньому, так і вирішення нагальних питань сьогодення, зокрема: для науково-дослідних та проектних установ під час розробки проектів управління природними ресурсами

України в умовах децентралізації, стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, удосконалення Генеральної схеми планування території України та схем і проектів планування окремих регіонів; урядових структур у ході формування державної політики в галузі управління раціональним використанням природних ресурсів і сталим розвитком територій; органів місцевого самоврядування та місцевої влади для прийняття ефективних управлінських рішень у різних сферах використання природних активів.

Авторами монографії є: д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесик; д.е.н., проф., академік НАН України О.М. Алимов; д.е.н., проф. І.К. Бистряков; д.е.н., проф. В.А. Голян; д.е.н., с.н.с. Л.В. Левковська; д.е.н., проф. І.М. Лицур; д.е.н., проф. В.В. Микитенко; д.е.н., с.н.с. А.М. Сундук; к.е.н., доц. О.О. Демешок; к.е.н., с.н.с., доц. Д.В. Клиновий; к.е.н., с.н.с. Н.В. Коржунова, к.т.н., с.н.с. В.В. Матюха; пр. економіст Л.В. Бондар; к.е.н., с.н.с. А.О. Коваленко; к.е.н., с.н.с. О.А. Голуб; к.е.н., с.н.с. Л.О. Шашула; к.е.н., с.н.с. К.І. Ришова; к.е.н., с.н.с. О.В. Яроцька; к.е.н., с.н.с. В.М. Мандзик; к.е.н., с.н.с. О.В. Сакаль; к.е.н. Ю.Г. Чередніченко; к.е.н. Н.А. Третяк; пр. економіст О.М. Гамзіна; пр. економіст О.М. Митрофанова; пр. економіст І.С. Денисенко.

РОЗДІЛ 1

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНЦЕПТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ

1.1. Європейська практика децентралізованого управління природними ресурсами

Системні ознаки децентралізованого управління природними ресурсами в європейському просторі. Нагальним є визнати, що в умовах становлення демократичного державного устрою в Україні важливого значення набувають питання побудови гармонійних політико-правових відносин між органами державного управління природними ресурсами різних рівнів.

Оскільки на сучасному етапі розвитку нашої держави проблема відсутності чіткого розподілу компетенції та повноважень органів державного управління природокористуванням різних рівнів призводить до непорозумінь та перешкод у здійсненні державного управління, тому дослідження процесів взаємодії органів державного управління в зарубіжних країнах дасть змогу нам застосувати досвід європейських країн у вирішенні питання розмежування владних повноважень органів державного управління різних рівнів в Україні.

ЄС – докорінно змінив як саму систему державного управління охороною природного середовища так і переглянув співвідношення компетенції органів управління різного рівня. Тому метою даного етапу є аналіз досвіду та пошук найбільш сприятливих здобутків європейського досвіду взаємодії органів державного управління різних рівнів країн ЄС і можливість його застосування для вдосконалення вітчизняної системи управління природними ресурсами. Даний досвід є цінним для нас тим, що наша держава і більшість країн ЄС мають багато схожих проблем, пов'язаних з врегулюванням природокористування та природоохоронної функції держави. Оцінюючи ефективність прийняття зарубіжними країнами тих або інших рішень у сфері управління природними ресурсами легше собі

уявити проблеми, що можуть виникнути при застосуванні аналогічних методів державного регулювання в Україні, а отже визначити для нас напрямки вдосконалення вітчизняної системи управління природними ресурсами.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати європейський досвід взаємодії органів державного управління різних рівнів; визначити основні здобутки європейських країн при регулюванні діяльності органів державного управління різних рівнів; запропонувати шляхи покращення взаємодії органів державного управління в Україні на основі зарубіжного досвіду.

Система державного управління країн ЄС має багато відмінностей у формах організації та діяльності центральних та місцевих органів державного управління. Ці відмінності залежать, деякою мірою, від ступеня розвитку цих країн. В країнах з однаковим політичним устроєм та рівнем соціального та економічного розвитку виникають досить різні моделі державного управління, що, насамперед, залежить від територіальної організації держав. Тому з погляду територіального розподілу компетенції для європейських політичних систем характерні федеративна, унітарна та конфедеративна форми. Так, наприклад, федеративна система управління складається з певних територіальних одиниць, що проводять власну політику (землі в ФРН та Австрії, кантони в Швейцарії). Центральна влада цих країн має право лише на законодавчому рівні вносити певні зміни у функціонування цих територіальних одиниць. Як відомо, на відміну від федеративної форми державного устрою, унітарна система передбачає надання територіям, що входять до її складу, достатньо малу автономію, оскільки безпосереднє управління здійснює столиця держави. Територіальні одиниці, такі як департаменти у Франції, провінції в Італії, графства у Швеції, більшою мірою існують для адміністративних зручностей управління. Конфедерація - досить рідкісна форма державного устрою, прикладом якої виступає Швейцарія (проте фактично, на сучасному етапі її

розвитку, вона має федеративний тип адміністративно-державного управління. Конфедерація являє собою вільне утворення, складові частини якого досить активно протидіють центральній владі.

ЄС притаманні чотири рівні державного управління, а саме, наднаціональний, національний (федеративний), регіональний (управління земель, провінцій) та місцевий рівні. Ці одиниці становлять піраміду державного управління, в основі якої перебувають одиниці місцевого управління. Середній рівень становлять одиниці управління землями та провінціями. Основним, тобто, базовим управлінським рівнем вважаються органи центрального управління держави. Найвищий рівень система наднаціональних самостійних органів ЄС (рис. 1.1).

Необхідно зазначити, що держави з унітарною формою державного устрою мають також три рівні державного управління, але, на відміну від федерацій, їх найнижчі рівні державного управління наділені лише незначною частиною влади. Специфіка їх функціонування полягає у тому, що федеральні міністерства провадять урядову політику, як правило, не самостійно на всіх рівнях держструктури, а лише через аналогічні органи виконавчої влади земель ФРН і на місцях. Виключення становлять міністерства міжнародних справ, оборони, деякі підрозділи міністерств фінансів, транспорту, внутрішніх справ, тією мірою, якою конституція ФРН фіксує пряме виконання федерацією відповідних функцій.

Важливим є те, що при федеративній формі державного устрою, адміністративні функції держави поділяються юридично та фактично між федерацією та суб'єктами федерації, що призводить до неоднорідності державного апарату, оскільки кожен член федерації може вибирати структуру своїх адміністративних підрозділів на власний розсуд. Крім того, федеративний устрій приводить до виникнення двох рівнів адміністрації, між якими не існує обмеженого зв'язку.

Важливим є те, що при федеративній формі державного устрою, адміністративні функції держави поділяються юридично та фактично між

федерацією та суб'єктами федерації, що призводить до неоднорідності державного апарату, оскільки кожен член федерації може вибирати структуру своїх адміністративних підрозділів на власний розсуд. Крім того, федеративний устрій приводить до виникнення двох рівнів адміністрації, між якими не існує обмеженого зв'язку.

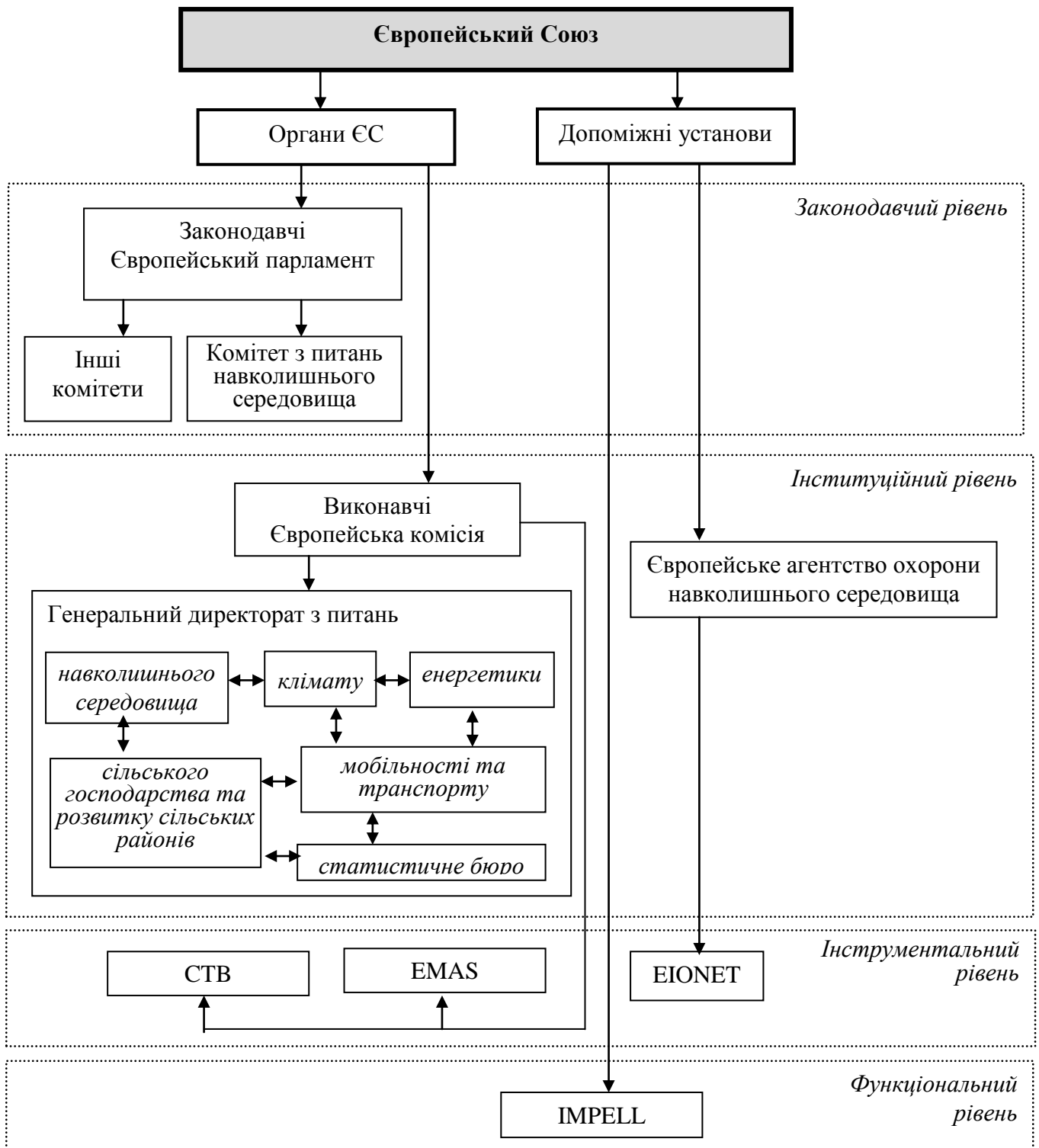


Рис. 1.1. Рівні державного управління природними ресурсами в ЄС

Однак прийняття рішень на місцевому рівні має і свої недоліки, оскільки часто місцеві адміністрації стикаються з проблемою недостатньої кількості фінансових засобів для реалізації соціальних програм. Крім того, державні службовці місцевих органів влади недостатньо кваліфіковані та в деяких випадках корумповані, що призводить до того, що прийняття рішень на місцевому рівні спричиняє подвоєння послуг та сприяє погіршенню координації.

Крім цього суттєвим недоліком держав з унітарною формою державного устрою можна вважати те, що надмірна концентрація влади в центрі може призвести до повного розчарування та бездіяльності громадян країни, оскільки вони вважатимуть, що будь-яка активність при вирішенні проблем місцевого рівня не призведе до бажаних результатів, адже уся влада належить центру. Це може сприяти відчуженню громадян від уряду та адміністративно-державних інститутів.

Розподіл сфер компетенції та обсягу повноважень між центральними, регіональними та місцевими рівнями управління в кожній країні має свої особливості. Наприклад, Великобританія та Франція, які належать до унітарних держав, відзначаються тим, що вищі органи державного управління мають повноваження, які достатні для проведення державної політики. Водночас регіональні і місцеві органи влади мають лише ті повноваження, що були делеговані їм вищими органами державного управління. Основна характерна риса унітарних систем полягає у тому, що уряд та центральні адміністрації мають значний контроль над місцевими органами влади. Незважаючи на це центральна влада в унітарних державах не може вирішувати усі питання, у компетенцію місцевих органів державного управління входять: управління питаннями освіти, охорони здоров'я, соціальної політики, охорони правопорядку та навколишнього середовища.

Розглядаючи взаємодію органів державного управління різних рівнів необхідно зазначити, що в більшості європейських країн до органів

державного управління національного (федеративного) рівня належать адміністрація президента, апарат парламенту та Верховного суду. Структура центральних органів управління підлягає частим змінам, оскільки при зміні уряду змінюються кількість, функції та назви міністерств. При цьому переважно у всіх державах поділ функцій між відомствами на рівні центральних, регіональних та місцевих органів породжує проблеми чіткого розподілу компетенції.

Регіональні органи державного управління в федеративних державах реалізують федеративні закони на двох рівнях:

- управління за дорученням федерації, при якому адміністративні органи регіону підлягають правовому контролю з боку федеративного уряду;
- реалізація федеративного права під власну відповідальність, при якому адміністративні органи регіону підлягають лише правовому нагляду.

Щодо органів місцевого рівня державного управління, то і в унітарних, і в федеративних державах місцеві органи виконують, як правило, шість основних функцій:

- громадська безпека та утримання поліції, пожежної охорони та служби охорони здоров'я;
- програми допомоги людям у віці, дітям та інвалідам;
- регулюючі функції, включно з дорожньою безпекою та захистом прав споживачів;
- планування громадського будівництва;
- громадські послуги (школи, парки, бібліотеки);
- володіння та розпорядження державними підприємствами.

У європейських країн чітко прописані норми та способи, що визначають створення органів державного управління, ухвалення ними рішень та розподіл компетенції і повноважень між ними. Крім того, такі особливості взаємодії органів державного управління країн ЄС з різними

формами державного устрою ґрунтуються на багатолітніх державницьких традиціях європейського суспільства.

Тому оптимальними способами покращення взаємодії органів державного управління в Україні виступає визначення та затвердження на конституційному рівні чіткого розподілу повноважень між органами державного управління різних рівнів, упровадження принципів децентралізації та деконцентрації влади на усіх рівнях державного управління в країні.

Сучасні євроінтеграційні тенденції докорінно відрізняються рядом особливостей від процесів, що призвели до створення цього макрорегіонального державного утворення. Якщо євроінтеграційні тенденції (т.з. "Хвилі розширення ЄС") попередніх років де-факто не ставили для нових країн-кандидатів у членство вимог до докорінної зміни зверху донизу всієї системи державного управління, то в разі нашої країни навіть для асоціативного членства на перший план виходять достатньо суворі вимоги до глибинних трансформацій у всій соціально-економічній системі країни, в першу чергу у законодавстві, включаючи просторовий аспект децентралізації управління національним господарством.

Зважаючи на це, необхідним завданням є визначення теоретико-методологічних основ побудови відносин Україна – ЄС на новітній основі, підґрунтям якої є трансформація національних механізмів управління економікою для переходу на таку модель розвитку і управління, що забезпечуватиме в перспективі до 2030 року можливості повноцінної євроінтеграції. Передусім, необхідно наголосити, що успіху буде досягнуто лише тоді, коли національна система управління національним господарством не вбудовуватиметься в жорсткі рамки якоїсь стандартної моделі "під ЄС", а буд трансформована в дієвий механізм, який забезпечуватиме ефективне вирішення завдань соціального, економічного та екологічного розвитку, необхідних для набуття членства в Євросоюзі та подальшого сталого розвитку в межах загальноєвропейської спільноти. Така

модель має бути унікальною, національно-орієнтованою і визначатися ключовими компетенціями нашої країни, актуальними для господарської системи Європи та світу. Якщо для попередніх країн-членів місце в ЄС з господарської точки зору було де-факто близьким до готовності і немов би "очікувало" на них, перед Україною та іншими потенційними кандидатами на членство (Молдова, Туреччина, країни, що колись входили в СФРЮ тощо) стоїть найскладніше завдання створення такого місця для себе в глобальній Європі одночасно з проведенням трансформаційних реформ для ефективної системної євроінтеграції.

Одночасно розширення географічних кордонів ЄС перетворює його із об'єднання західних та окремих східноєвропейських держав на союз континентального масштабу, могутній економіко-політичний полюс, який стоїть перед якісно новими викликами як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Регулярне розширення надає ЄС кількісної ваги, але одночасно робить його більш неоднорідним і ставить зростання політичної ваги у залежність від здатності ЄС уникнути послаблення його внутрішньої згуртованості та єдності і готовності сприймати нові виклики та реагувати на загрози в глобальному протистоянні "Схід-Захід" та "Південь-Північ".

Поглиблення інтеграційних процесів поза межі економічної сфери виводить ЄС на шлях побудови не тільки політичної, але й господарської Європи, що має визначити її нове місце в світі, оскільки нові країни-члени ЄС з однієї сторони, утворюватимуть перехідну, буферну зону з мало притаманною ЄС у цілому спеціалізацією, в якій домінуватиме достатньо довго сировинна, орієнтована на природні ресурси економіка, а з іншої сторони, достатньо потужні економіки цих "буферних" країн, у першу чергу України й Туреччини перенесуть на себе значну вагу як достатньо помітних економічних і політичних гравців в системі глобального простору світу, що змінить господарський вектор ЄС. В таких умовах виникає нагальна потреба створення інноваційного механізму залучення нових держав до європейської інтеграції, у якому домінуватимуть не тільки і не стільки

політичні, скільки політико-економічні, загальногосподарські пріоритети, за рахунок яких Україна має стати у політичному та господарському сенсах необхідною для ЄС.

Натепер поки такої ситуації не створено. Відсутність на сьогодні єдиних підходів в оцінках якщо не політичної, то господарської природи, економічних рушійних сил європейської інтеграції, активні дебати щодо визначення та формування загальноєвропейської інтеграційної стратегії всередині ЄС і, відповідно, стратегії відносин з навколишнім оточенням ЄС, визначенням його географічних кордонів, вимагають ефективного цілісного дослідження специфіки шостого етапу розширення, за час якого Україна має не просто зайняти, а створити собі чільне місце в євро просторі і які ставить певні завдання щодо докорінної модернізації механізмів системи управління національним господарством та природними ресурсами, зокрема.

Ключовим фактором для входження в ЄС з точки зору управління національним господарством є просторовий, а саме – забезпечення децентралізації управління економікою таким чином, щоб на регіональному рівня забезпечено було створення ефективної системи управління місцевою (муніципальною) та регіональною економікою. Інший, не менш важливий аспект актуальності, обумовлюється на фоні безпосереднього наближення ЄС до кордонів РФ, наявністю радикальних розходжень в оцінках доцільності, можливостей, перспектив і наслідків реалізації Україною європейського вибору представниками різних соціальних груп, неузгодженістю наукових концепцій євроінтеграції, відсутністю чіткої і, головне, стабільної концептуальної господарської основи забезпечення євроінтеграційної стратегії України, дедалі більш зростаючим протиставленням європейського та євразійського напрямів інтеграційної політики на регіональному рівні. Усе це потребує створення єдиного рамкового, проте дуже гнучкого й такого, що враховує регіональні особливості механізму та відповідного алгоритму децентралізації. Відтак

проблема модернізації механізмів управління природними ресурсами в контексті євроінтеграції потребує поглибленого дослідження як на теоретико-методологічному рівні, так і на прикладному для обґрунтування стратегії і тактики реалізації геостратегічного вектора розвитку України.

Проблеми процесу євроінтеграції та його впливу на соціально-економічний розвиток України у контексті євроінтеграційних прагнень нашої держави широко висвітлюються в публікаціях багатьох українських науковців. Серед них можна виокремити Буряка П. Ю. [1], Веселовського А. [2], Воробйової Г. Є. [3], Гуцала С. А. [4], Ковальнової О.О. [5], Копійки В. В. [6], Леонова А. О. [7], Малика Я. [8], Чалого В. [9], Шишкова Ю.В. [10], Яворської Г. [11] та інших. Як це не парадоксально, але в останні 5 років наукової літератури з проблем євроінтеграції випущено значно менше, аніж у попередні роки, сучасні проблеми модернізації системи управління природними ресурсами в контексті євроінтеграції практично ніде не висвітлено, окрім робіт [12] та [13], де висвітлено, однак, в основному лише в аспектах децентралізації управління природокористуванням та місцевого міжрегіонального співробітництва у євроінтеграційному векторі. Більше робіт останніх років присвячено екологічній модернізації економіко-господарської системи нашої держави у контексті євроінтеграції, проте, це є предметом досліджень іншого характеру, фокус яких спрямований не стільки на створення комплексного механізму ефективного управління природокористуванням, скільки на впровадження окремих загальних принципів ресурсозбереженні і сталості в систему існуючої систему господарювання.

Проте, практика показує, що досягнення бажаних результатів екологічної модернізації господарства є неможливим без докорінної трансформації всієї системи управління природокористуванням. Самі по собі правильні принципи "Зеленої економіки" (справедливість розподілу ресурсів між народами, поколіннями, статями; обережність по відношенню до впливу на навколишнє середовище; розуміння високої цінності

природного і соціального капіталу, інтерналізація зовнішніх екологічних витрат; впровадження «зеленого» обліку; оцінки витрат за період життєвого циклу продукції; поліпшення управління; ефективність використання ресурсів; стійке споживання та виробництво; створення «зелених» робочих місць) для України на сьогодні є лише декларативними орієнтирами, самі по собі без механізмів та алгоритмів їх реалізації вони не можуть суттєво вплинути на систему природокористування в нашій країні, яка є за фактом абсолютно непридатною для функціонування Євросоюзу.

В той же час питання євроінтеграційного впливу на майбутній стратегічний розвиток незалежної України як господарського суб'єкту державного рівня, проблеми модернізації механізмів управління економікою та природними ресурсами зокрема у контексті євроінтеграції висвітлені абсолютно недостатньо. Тим більше, що навіть на самому високому рівні ні в Україні, ні в ЄС немає чіткого бачення місця та господарської ролі України з її нинішньою господарською системою, побудованою на де-факто індустріально-аграрному технологічному укладі з високим рівнем природно-сировинної орієнтації виробництва. На сьогодні ні стратегія, ні національний план дій зі сталого розвитку та модернізації системи управління природокористуванням, які б відповідали міжнародним стандартам і були б придатні для обґрунтування прийняття управлінських рішень та виконання міжнародних зобов'язань України щодо євроінтеграції, підготовлені не були. Досвід країн ЄС свідчить, що проведення державної політики сталого розвитку потребує координації зусиль не тільки органів виконавчої влади, але й широкого кола громадських організацій, «зеленого» бізнесу, експертного середовища та засобів масової інформації. Однією з причин неефективності державної політики сталого розвитку в Україні є традиційне для пострадянських країн, домінування індустріального ресурсокористування за умов природоохоронного нормативно-регулюючого та заборонного підходу. Тому, наразі достатньо висока регуляторна та нормотворча активність центральних органів виконавчої влади не

призводить до активних трансформацій в системі управління природокористуванням, які стримуються саме пануючими в Україні технологічними укладами, у цілому резистентними до інновацій.

Підтвердженням цієї тези є те, що державний вибір геополітичного курсу, та повноцінна інтеграція України в європейську спільноту декларується здебільшого в заявах політиків, проте, ані чітких строків, ані конкретних секторів ринку, на які має бути спрямована спеціалізація української економіки, в Євросоюзі не виділено. Україна зможе увійти до складу Європейського Союзу за умови підтягнення до його рівня загальногосподарської, соціально-економічної, й політичної систем. Оскільки факт географічного розташування України автоматично не забезпечує їй членства в європейській сім'ї, необхідно робити активні цілеспрямовані зусилля у цьому напрямі, у тому числі, в модернізації механізмів управління природокористуванням, які ми вважаємо ключовими, оскільки саме вони визначатимуть ефективність трансформації національного господарства у високопродуктивну господарську систему, адаптовану до європейських економічних реалій.

За нашим баченням, такий процес повинен охопити три етапи: на першому – до 2020 р. мають бути сформовані базові організаційно-економічні та правові засади модернізації механізмів управління природокористуванням, зокрема – в частині децентралізації повноважень в управління природними ресурсами, на другому – у період 2020-2025 років необхідно забезпечити формування інституціональних структур та економічних важелів (включаючи фінансові, зокрема – рентні) інноваційних механізмів управління природними ресурсами в сфері державного управління та місцевого самоврядування, на третьому – у 2025-2030 роках має бути забезпечено перехід до адаптованої щодо вимог євроінтеграції системи управління природокористуванням шляхом передачі повноважень в сфері управління природокористуванням суб'єктам господарювання на публічно-приватній корпоративній основі, яка завершиться формуванням в

регіонах територіально-виробничих кластерів, готових до інтеграції в єдиний європейський господарський простір.

Завдання модернізації механізмів системи управління природокористуванням в контексті євроінтеграції, за нашим баченням, включає в себе низку завдань, об'єднаних рамками єдиної триєдиної парадигми, що спирається на загальний концепт сталого розвитку. Отже, в процесі модернізації системи управління природокористуванням має бути створено:

По-перше – дієву систему управлінських важелів правового, інституціонального, організаційно-економічного та фінансового характеру для ефективного з економічної, екологічної та соціальної точок зору природокористування, структуровану на трьох просторових рівнях – загальнодержавному, регіональному та місцевому, що передбачає децентралізацію управління природними ресурсами (земельними, водними, лісовими, мінерально-сировинними тощо) з відповідною передачею на місцевий і регіональний рівень частини повноважень управління і використання природних ресурсів, що знаходяться зараз у загальнодержавній компетенції зі збереженням загальнонародної власності на природні ресурси згідно ст. 13 Конституції України, якими забезпечується створення ресурсної бази розвитку національної економіки "знизу доверху". При цьому держава, регіони і низові територіальні громади мають отримати той необхідний баланс повноважень, що забезпечуватиме з однієї сторони – економічне зростання, а з іншої - стале використання природно-ресурсної бази економічного розвитку держави та всіх її територій як єдиного економіко-просторового утворення.

По-друге – алгоритм переходу до структурно трансформованої на екологоорієнтованих принципах ("синьої", "зеленої", "наноекономіки") в галузевому та регіональному вимірах інноваційної економіки, яка орієнтується на сучасні технологічні уклади і відходить від галузево-структурованої індустріально-аграрної ресурсо- та енергоємної орієнтації

виробництва на користь створення у певному ступені енергонезалежних високотехнологічних взаємоінтегрованих в територіальні природно-господарські комплекси виробничих структур корпоративного типу з конкурентними на європейському та світовому ринках ключовими компетенціями у виробництві товарів і послуг, що базуються на притаманному євро простору кластерному підході до організації господарської діяльності. За рахунок цього має бути подолано існуючий на сьогодні "відомчо-галузевий" перекис в управлінні національним господарством та збалансовано використано галузевий та територіальний підходи до управління господарством, за рахунок чого побудовано екологічно орієнтоване, економічно ефективне та гнучке з управлінської точки зору виробництво, здатне до глибокої інтеграції в міжнародний бізнес і зокрема – в європейський економічний простір.

Очевидно, що інноваційний економічний механізм управління природокористуванням має бути об'єднаним і єдиною системою сукупністю механізмів різнопланового характеру, діяльність яких слугує вирішенню основної мети сталого розвитку – якомога більш ефективного в економічному, соціальному та екологічному аспектах та збалансованого з точки зору сталості використання природних ресурсів території у господарському процесі для досягнення результатів розвитку.

З однієї сторони така цілісна сукупність економічних, фінансових, адміністративних та інших механізмів управління природними ресурсами повинна спиратися на єдині концептуальні засади, що реалізовані у вигляді рамкових форм і методології сталого розвитку. З іншої сторони, управління природними ресурсами є невід'ємною частиною управління розвитком територіального утворення (регіону в широкому розумінні) і має бути диференційованим, таким, що враховує специфіку та потреби кожної території обласного, районного, муніципального рівня, максимально враховувати унікальність регіонального природно-ресурсного комплексу. Тому необхідною умовою ефективного управління природними ресурсами є

його децентралізація, тобто певне розмежування управлінських повноважень між центром і регіонами різного рівня.

Основними цільовими функціями децентралізованого механізму управління природними ресурсами є забезпечення шляхом розмежування та делегування повноважень у використанні природних ресурсів активізації та сталості господарської діяльності у регіонах різного рівня на основі впровадження нових виробничих відносин на принципах "синьої", "зеленої" та "наноeкономіки" й відповідного поліпшення використання територіального природно-ресурсного та загальноeкономічного потенціалу, знаходження й високоефективного використання місцевих природних активів та джерел eкономічного розвитку території (у першу чергу – рентного походження), збалансованого розподілу eкономічних результатів виробничої діяльності за рахунок створення відповідних адміністративних та eкономічних механізмів відповідального структурного корпоративного управління природокористуванням, інтегрованого в сфері територіального управління, включаючи регіональний та муніципальний рівні.

Тому, зважаючи на задачі євроінтеграції, можна окреслити основні напрями впровадження складових децентралізованого механізму управління природокористуванням. Для ефективної "вбудови" національної системи управління природними ресурсами в європейський простір повинні бути створені відповідні умови для:

1. Створення ефективної системи оцінки та обліку природних активів в процесі децентралізації для забезпечення відповідної інформаційної складової завдання розмежування управлінських повноважень між державними і регіональними органами влади щодо управління природокористуванням та забезпечення безпеки і інтересів держави та регіонів й дотримання законності й конституційних прав громадян у процесі децентралізації управління природними ресурсами;

2. Створення механізму відповідальної передачі (делегування) повноважень в управлінні, володінні та розпорядженні природними

активами від вищих до нижчих територіальних рівнів управління природокористуванням як суб'єкт-суб'єктних та суб'єкт-об'єктних відносин, включаючи формування на регіональному рівні управлінських структур на механізмах договірного співробітництва, державно-приватного партнерства, корпоративної соціальної та екологічної відповідальності тощо.

3. Створення на базі природних активів висококонкурентних виробництв через посилення ключових компетенцій регіонів на високодохідних виробництвах, та побудову високоефективних виробництв на унікальній місцевій природно-ресурсній базі на принципових підходах "синьої" та "наноекономіки" шляхом надання широких прав муніципалітетам та громадянам у використанні природних ресурсів місцевого значення, стимулювання низової економічної ініціативи через програмування пріоритетних регіональних орієнтирів, територіальне планування, застосування відповідних преференцій, селективних режимів, цільової державної та регіональної підтримки програм і проектів у сфері сталого природокористування, включаючи екологічну модернізацію муніципальної та регіональної економіки.

4. Формування на регіональному рівні повноцінних територіальних природно-господарських комплексів, зокрема – кластерного типу, з розвинутою фінансовою складовою природокористування, включаючи корпоративні фінансові структури за типом суверенних фондів, за рахунок чого забезпечуватиметься фінансування та реалізація комплексних проектів сталого розвитку територій за рахунок механізмів структурного та проектного управління і фінансування господарської діяльності, фінансизація природокористування.

5. Екологічної модернізації господарства регіонів та країни на принципах "зеленої" економіки шляхом запровадження європейських екологічних норм та стандартів, наглядової практики та механізмів відповідального сталого природокористування типу "GoodGovernance",

"Public-Private Partnership" та ін. Паралельно з економічною складовою, цей механізм має відповідати завданням ліквідації локальних соціально-економічних та екологічних криз в окремих регіонах та створенню сприятливих умов для життєдіяльності населення в усіх регіонах України, підйому та випереджаючого розвитку депресивних територій країни, що забезпечуватиме в кінцевому результаті ефективність євроінтеграційних процесів, та відповідно, вбудовування національного механізму управління природними активами в європейську систему управління природокористування.

У цілому, за нашим баченням, результати даного дослідження мають окреслити як рамковий механізм впровадження політики децентралізації управління природними ресурсами, так і дієві важелі трансформації всієї системи механізмів щодо управління природокористуванням як щодо окремих видів ресурсів, так і щодо інтегральних природно-господарських комплексів, спрямовані на високі економічні, екологічні та соціальні результати від природокористування. Так інструменти мають враховувати просторову специфіку, застосовуватися диференційовано і на всіх рівнях децентралізованої системи управління – державному, регіональному та муніципальному забезпечувати високоефективне та адаптоване до загальноєвропейських вимог і реалій управління природними ресурсами. Подібні важелі можуть бути реалізованими тільки із застосуванням сучасних теоретико-методологічних підходів та практичних рішень, серед, окрім загального концепту просторової децентралізації управління природокористуванням яких варто на перспективу визначити: по-перше – інтегративний підхід до управління природними ресурсами як цілісними територіальними природно-господарськими комплексами, по-друге – кластерно-корпоративну основу природокористування як гнучку та ефективну форму територіальної організації господарювання, адаптовану до регіональної та місцевої специфіки природних активів, по-третє – концепт структурного управління природокористуванням, який передбачає

створення корпоративних структур управління активами природного походження, фінансовими активами, в основі яких лежить природний капітал тощо, по-четверте – орієнтований на кінцевий результат проектний (у широкому розумінні, за іншим визначенням – "проективний") підходи до організації управління природно-антропогенними об'єктам, що передбачає запровадження їх системно-цільових орієнтирів розвитку на певні періоди часу, по суті – об'єктно-орієнтованої проектно-планової системи природокористування, у якій об'єктом планування виступає, проте не ресурс, а конкретний господарський результат його застосування в економічній діяльності. По-п'яте – виключно важливою окремою складовою системи механізмів управління природними ресурсами має бути низка механізмів, що використовуватимуть апарат сучасної фінансовіки, зокрема – сек'юритизацію природних активів з виходом їх на організований фондовий ринок, розвинуту інституціональну складову страхування ризиків у використанні природних ресурсів, інституціональні механізми консолідованого фінансування та сталого інституціонального інвестування в природно-господарську діяльність, фінансовий апарат ефективного функціонування рентних відносин, включаючи фіскальну, фондову та банківську системи вилучення, накопичення та розподілу рентних доходів від участі природних активів у господарській діяльності.

Для конкретизації вказаних напрямів та орієнтирів розвитку механізмів управління природними ресурсами в інноваційних напрямках, що забезпечуватимуть трансформацію механізмів управління природокористуванням в напрямі адаптації не тільки до поточної, але й до перспективної європейської практики управління природними ресурсами, необхідно визначити принципові підходи та концептуальні засади формування механізмів природно-ресурсного менеджменту в закордонній практиці в децентралізованій системі управління природними активами національного господарства.

Концепт децентралізації як такий є дуже широким поняттям теоретико-практичного характеру, як стосується системи загального державного врядування. У стислому формулюванні він передбачає здійснення певним чином заміщення в інституціональному та функціональному аспектах централізованої державної влади і управління системою місцевої влади і самоврядування, що реалізується самоврядними територіальними (місцевими) громадами. З семантичної точки зору поняття "децентралізація" є номіналізацією може бути визначено двояко – з однієї сторони як система управління, за якої частина функцій центральної влади передана до місцевих органів самоуправління шляхом розширення прав низових органів управління [14], з іншої сторони вона являє собою процес як алгоритмічну послідовність дій, що призводить до переходу таких повноважень від центральної до територіальної (місцевої та регіональної) влади. Вичерпний аналіз термінології, що пов'язана з тлумаченням поняття і змісту концепту децентралізації наведено у документах ООН та ПРООН [15].

У даних документах наголошується на системних ознаках децентралізації. Так, зокрема, наголошується, що з управлінської точки зору децентралізація відноситься до реструктуризації та реорганізації владних повноважень таким чином, щоб їх результатом стала система розподілу відповідальності між закладами управління на центральних, регіональних та місцевому рівнях згідно принципу субсидіарності. Цей принцип вбачається в тому, що держава або вище стоячий у рангу територіальної влади регіон вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на нижчому територіальному рівні рівнях, причому принцип субсидіарності є одним з основоположних принципів Європейського Союзу.

Акцентується увага на тому, що ідея децентралізації спрямована на підвищення якості та ефективності системи управління шляхом збільшення владних повноважень на рівнях, що є нижчими за загальнодержавний.

Визначається, що децентралізація є обов'язковою складовою загальної системи менеджменту, що має назву "доброго врядування" (Good Governance). Наголошується, що децентралізація надає можливості територіальним громадам та мешканцям територій напряду приймати участь у прийнятті економічних, соціальних і політичних рішеннях.

Ключовими ознаками децентралізації визначаються наявність повноважень, інтерактивність (наявність зворотного зв'язку), відповідальність відкритість, представництво щодо потреб і пріоритетів громадян та гарантії. Також визначається, що децентралізація вимагає покращеного планування, бюджетування та інноваційних методів управління. Визначається, що сектора децентралізації включають все сфери розвитку – політичну, соціальну, культурну, економічну та природно-екологічну. Дуже важливим аспектом щодо децентралізації визначається застосуванні системного підходу, за якого процес децентралізації реалізується як система заходів правового, адміністративного, економічного, фінансового, політичного характеру. Основною кінцевою ланкою реалізації процесу децентралізації є муніципалітет, як публічна корпорація з надання комплексу послуг у сфері врядування територіальної громади відповідно делегованим їй повноваженням.

Також, з аналізу загальних теоретичних положень щодо децентралізації до відношенню до природних активів як об'єкту такого процесу можна зробити загальні висновки, які стосуються конституційних прав громадян. Таких принципових висновків є як мінімум два, які стосуються прав громад і прав громадян відповідно.

По-перше – природні ресурси є де-факто основним матеріальним об'єктом децентралізації повноважень у використанні наявних активів, тому що, на відміну від виробничих об'єктів та фінансової складової природна складова багатства території складає саму основу цілісного територіального природно-господарського комплексу, формує цілісне просторове середовище існування територіальної громади на основі земельного

капіталу, а отже, повноваження мають передаватись не на використання окремих ресурсних компонентів, а створювати можливість управління ними громадою як єдиним цілим.

По-друге – природні об'єкти, що предметом децентралізації повноважень різного роду мають залишатися в конституційному полі власності народу України, необхідно залишати за ним певний набір прав, які забезпечуватимуть виконання положень ст. 13 Конституції України [16]. При цьому, важливим положенням, задекларованим, зокрема, в підходах ПРООН, є свобода користування природними активами для громадян, що проживають на території територіальної громади, що може, проте, бути обмежена по відношенню до інших громадян держави або громадян інших держав рішенням територіальної громади, якщо їй надається таке право законодавством країни.

Зважаючи на це, коло основних проблемні питань щодо децентралізації в управлінні природокористуванням в Україні включають у першу чергу вирішення завдань створення механізмів місцевого (муніципального управління) природокористування та самофінансування природно-господарської діяльності територій, оскільки на відміну від багатьох розвинутих країн світу, де створено потужну систему муніципалітетів, які являють собою публічні корпорації, в Україні не визначено права муніципальної власності і муніципалітету щодо розпорядження місцевими ресурсами розвитку, розташованими на території громади, владним структурам вищих рівнів (регіонального та державного) делеговано управлінські права на території низових, муніципального рівня структур, якими вони по-факту не користуються, а низовим ланкам користуватись цими правами не дають. При цьому, у владі складається ситуація, за якої "верхи можуть, але не роблять", а "низи хочуть робити, але не можуть". Тому, нами визначено три ключові завдання щодо децентралізації в управлінні природокористуванням, які мають йти паралельно:

- ефективне делегування управлінських повноважень територіальним громадам;
- створення ефективних децентралізованих механізмів управління природними ресурсами;
- інформаційне, інституціональне (включаючи організаційне та правове), фінансове та інше рамкове функціональне забезпечення ефективного природокористування в системі децентралізованого управління регіонами.

У цілому, задачу децентралізації в управлінні природними ресурсами можна визначити як створення системи управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ). Управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ) являє собою форму управління природними ресурсами, яке контролюється й санкціонується територіальною громадою. За європейською практикою, права власності на природні ресурси можуть здійснюватися з участю місцевих громад відносно ресурсів як загальних, так і приватних благ.

УПРМГ можна вважати широкою та глибокою формою децентралізації, оскільки в ній є присутні не тільки права власності, але й широкі повноваження контролю місцевої громади за природними ресурсами.

УПРМГ може давати різні позитивні економічні ефекти:

- створення нових робочих місць та забезпечення продуктивної зайнятості;
- раціональне використання природних ресурсів на принципах стійкості отримання доходів в довгостроковій перспективі;
- ефективне управління господарюванням за рахунок планування і проектування використання ресурсів;
- широкі можливості щодо вилучення, накопичення й розподілу рентних доходів за рахунок місцевих фіскальних інструментів;
- забезпечення ефективної охорони природних об'єктів тощо.

Перевагами децентралізації є те, що УПРМГ може давати різний економічний ефект: створення нових робочих місць, раціональне використання природних ресурсів на принципах стабільності й одержання доходів у довгостроковій перспективі.

Недоліками децентралізації є те, що: УПРМГ може страждати від тих же недоліків, що й інші форми децентралізації; передачі повноважень на прийняття рішень на місцевий рівень не гарантує, що пересічні громадяни автоматично будуть відігравати роль у цьому процесі [17, с. 36-37].

Головним системним проблемним питанням процесу децентралізації є питання про співвідношення централізованих і децентралізованих функцій в управлінні природокористуванням між суб'єктами різних рівнів влади. Це питання в має бути основним в процесі реформування державної та місцевої влади і повинно вирішуватися системно з усебічним аналізом та урахуванням інтересів усіх учасників економічної діяльності – від держави до пересічних громадян. Один з найважливіших напрямків перебудови системи управління полягає в децентралізації управління природокористуванням щодо такого перерозподілу функцій і повноважень, який забезпечив би максимальну муніципальну ініціативу і самостійність активним розпорядженням природними ресурсами на місцях при збереженні наглядово-контрольної функції держави. При цьому, саме муніципалітет є тією "точкою зустрічі і розмежування" повноважень між державою і регіоном щодо використання природних активів.

За нашим розумінням, підґрунтям котрого є сучасні уявлення конституційного права США, Канади, Австралії, Бразилії, країн Азії (Індія, Філіппіни, Індонезія тощо) та європейських держав про місцеве самоврядування та територіальний розвиток, муніципалітет є публічно-правовою корпорацією, самоврядною громадою із правами юридичної особи, яка виступає самостійним учасником економіко-правових відносин із власною ресурсною базою економічного розвитку. Поки що в Україні таких

дієвих структур не створено, об'єктивно існують місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень.

Основою децентралізації та економічної самостійності регіону в управлінні природними активами в умовах децентралізації влади має стати створення дієвої системи муніципально-корпоративного управління територіями та відповідне розмежування повноважень держави та регіону в управлінських сферах на основі гармонійного поєднання державного управління і місцевого самоврядування з визначенням регіональних та загальнодержавних пріоритетів. До цього необхідно залучити досвід проведення децентралізації в управлінні природними ресурсами в світі. Цей процес ґрунтується на конституційних нормах кожної країни та залежить у першу чергу від системи адміністративно-територіального устрою (унітарна держава або федерація).

Децентралізація являє собою процес передачі центральним урядом повноважень і функцій в управлінні природними ресурсами місцевим інститутам, таким як:

- галузеві підрозділи місцевих органів публічної влади (йменується деконцентрацією або делегуванням);
- такі, що обираються на місцевому рівні органи державного управління (політична децентралізація);
- групи користувачів природних ресурсів (деволюція) [17, с. 36].

Досвід децентралізації в управлінні природними ресурсами показує різну її ефективність для різних країн. В першу чергу це пов'язано із стартовими умовами проведення реформ на певний момент. Якнайкраще децентралізація в управлінні природокористуванням відбувається там, де стійкий, переосмислений для місцевих умов, досвід самостійного природокористування на місцевому рівні (приклад: Польща, Фінляндія) або ж давні або стійкі традиції федеральних стосунків (приклад: Швейцарія, США). У будь-якому випадку запорукою ефективною децентралізації є, з одного боку, інформаційна відкритість в управлінні природними ресурсами

і дотримання правил інформаційної безпеки, побудованих на принципах відкритого доступу громадян та місцевих громад до інформації і природних ресурсів, а з іншого боку, дотримання принципу контролю державою інформації про передачу прав місцевим співтовариствам та захисту стратегічно важливої інформації про природні ресурси, яка носить, в необхідній мірі, закритий характер (наприклад, інформація про певні корисні копалини, що становить державну таємницю). Таким чином, інформаційна безпека в процесі децентралізації влади припускає як закриття доступу до певної інформації, так і навпаки - відкриття інформації про те, які права і повноваження відносно яких ресурсів передаються місцевим органам влади.

Досвід країн Східної Європи, Балкан, Азії, Південної Америки [17, 18] показує, що, як правило, децентралізовані інститути демонструють незадовільні результати з наступних причин:

- реформа має інформаційно-закритий характер, не створює підзвітні, репрезентативні місцеві інститути, втрачається місцевий контроль над ресурсами;
- на місцевий рівень не передаються ні інформація про природні ресурси, ні конструктивні повноваження або не обмовляються такі самі повноваження, на практиці ресурси не передаються у ведення місцевих громад;
- навпаки, на місцевий рівень передаються повноваження, які місцеве співтовариство здійснити об'єктивно не може через відсутність фінансових, інформаційних або інших засобів;
- місцевим громадам передаються ширші повноваження, ніж це необхідно, при цьому держава втрачає контроль над стратегічно важливими ресурсами, місцеві громади, по суті, привласнюють державну монополію на такі ресурси;

- не визначені і не узгоджені політичні та соціально-економічні інтереси, як місцевих громад, так і держави, які є рушійним чинником процесу децентралізації.

Європейські дослідники виділяють три чинники, які особливо серйозно впливають на результат процесу децентралізації [19]:

- інформаційний, технічний та фінансовий потенціал місцевого співтовариства (громади);
- міра соціально-економічної рівності, рівень розвитку громадянського суспільства та інформаційної свободи;
- усеосяжний інформаційний характер і підзвітність місцевої інституційної бази.

При децентралізованому управлінні природними ресурсами центральний уряд, як правило, відіграє координуючу роль, а роль місцевих органів міститься в наступному: виявлення власників прав і ведення місцевого реєстру ресурсів; виявлення одержувачів; виявлення законних претендентів і врегулювання конфліктів; виявлення претендентів і управління ресурсами [17, с. 37-38].

У свій час вчені ЄС (Е.Остром та ін.) сформулювали певні критерії, що є значимими для успішного керування природними ресурсами за участю місцевих громад [20]:

- відкрите суспільство і соціальна відповідальність – більшість зацікавлених осіб, включаючи як юридичні, так і фізичні особи – від уряду держави до громадян можуть брати участь у прийнятті і перегляді рішень;
- легітимізація повноважень місцевих громад – органи державної влади визнають право користувачів створювати власні інститути управління й встановлювати плани природокористування, розробляти і реалізовувати проекти з використання природних ресурсів;
- фізичний юридичний і документарний розподіл повноважень – чітко визначено, хто має право використовувати ресурс, а хто не має, окреслено існуючі в реальності чіткі границі ресурсу;

- правила природокористування – регулюють час, інструменти і способи використання ресурсу, адаптовані до місцевої специфіки – хто, що, за допомогою яких інструментів робить для досягнення яких результатів;
- регіональна інфраструктура – існують місцеві інститути, здатні швидко забезпечувати управління ресурсами, урегульовувати конфлікти;
- гарантії – впевненість користувачів, що їх зобов'язання по управлінню й утримуванию ресурсу співвідносяться з вигодою, що з нього виходить і правами що користування такими вигодами, у першу чергу – приймати участь у розподілі рентних доходів, що генеруються за участі природних активів;
- відповідальність – порушники правил карають контролюючими зверху органами або самими користувачами чи підзвітними їм сторонами з накладенням санкцій, виходячи із змісту порушення.

Серед ключових проблем процесу децентралізації в управлінні природокористуванням в Україні, виходячи з поточної соціально-економічної ситуації, необхідно визнати такі проблеми, як обмеження відкритості доступу до ресурсів, інформаційні проблеми, аспект екологоекономічної безпеки, оборонний аспект та інституціональні проблеми, пов'язані з правами власності, користування та відповідним інституціональним інструментарієм УПРМГ.

Щодо аспекту обмеження прав, зокрема, за досвідом природокористування у багатьох країнах (наприклад, Іспанія, Греція, Португалія, Норвегія, Ісландія, Данія (децентралізація управління Гренландією) та ін.) широко визнається, що ресурси, що перебувають у власності або в управлінні місцевої громади, насправді не є зонами відкритого доступу. У випадку УПРМГ місцеве співтовариство дійсно може виключити сторонніх користувачів з використання ресурсу, що, однак, вимагає у випадку нашої країни узгодження з конституційним правом громадян на здійснення використання природних ресурсів як загальнонародної власності.

Щодо інформаційного аспекту, то цей процес повинен мати всебічну інформаційну підтримку таким чином, щоб уся необхідна інформація про природні ресурси, які передаються у використання місцевим співтовариствам, знаходилася у розпорядженні відповідних органів і громадян. Одночасно з цим необхідно забезпечити захист інформації про природні ресурси, яка часто носить закритий характер і не може бути винесена для відкритого доступу. Особливо важливим в процесі децентралізації в управлінні природними ресурсами являється аспект інформаційної безпеки для питань, що стосуються системи прав власності на природні ресурси, в яких право власності надається громаді, а воно, у свою чергу, виділяє землю або інші ресурси членам громади.

Щодо еколого-економічного аспекту, необхідно забезпечити екологічну і природно-техногенну безпеку України в регіональному вимірі шляхом розвитку як традиційних механізмів державного екологічного моніторингу та менеджменту, так і механізмів публічно-приватного партнерства, «хорошого врядування» («Good Governance»), відповідального природокористування та корпоративної соціальної й екологічної відповідальності тощо з відповідним розвитком муніципальної ланки управління природними активами, включаючи корпоративні відносини за кластерним типом організації господарської діяльності.

Оборонний аспект визначається як актуальний через те, що значна частина регіонального природно-ресурсного потенціалу натепер знаходиться в зоні бойових дій та на окупованих територіях, що викликає необхідність прийняття заходів оборонного характеру щодо природних ресурсів. Це може забезпечуватися шляхом забезпечення дієвої участі оборонних структур, включаючи військові підрозділи територіальної оборони у забезпеченні по-перше – попередження впливів негативного характеру на природні об'єкти, включаючи терористичні та інші дії, що можуть нанести шкоду природним об'єктам (наприклад, охорона водних об'єктів лісових масивів, родовищ корисних копалин тощо, участь у

ліквідації екологічних наслідків надзвичайних ситуацій), по-друге – посилення оборонних заходів щодо регіонів, які знаходяться в умовах потенційного загострення суспільно-політичної обстановки та військових загроз, які можуть нести небезпеку природним об'єктам.

Щодо проблеми прав власності та інструментарію реалізації УПРМГ, то необхідно зазначити, що, права власності на природні ресурси можуть здійснюватися за участю місцевих громад відносно ресурсів як загальних благ, так і приватних благ. Для цього місцеві громади повинні мати певні права щодо по-перше розпорядження природними ресурсами як об'єктами господарювання, а по-друге – права на продукти природокористування. Прикладами служать права на сільськогосподарські і пасовищні угіддя, дику природу, лісогосподарську продукцію, рибу, морські ресурси і так далі. Як будь-які інші права власності, вони можуть бути прив'язані до певного часу, прикладом служать права на полювання або на рибальство на певний вид біоти у певну пору року. Ці права мають бути певним чином оформленні у національному законодавстві і належно визначені у нормативно-правових рішеннях, що приймаються на місцевому рівні. В цьому аспекті виникає проблема застосування відповідного інструментарію децентралізованого управління природними ресурсами (УПРМГ).

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що основними інструментами децентралізації управління природокористуванням на світовому і європейському просторі є:

- конституційні та інші законодавчі норми, якими встановлюються повноваження щодо власності на природні ресурси;
- агенції регіонального розвитку та інші структури органів місцевого самоврядування, за якими закріплюється право використання ресурсів;
- угоди регіонального розвитку, де прописується розподіл делегованих повноважень між центром і регіоном по управлінню ресурсами;

- механізми державно-приватного партнерства, корпоративної соціальної та екологічної відповідальності.

Отже, для ефективної децентралізації управління природними ресурсами України необхідно забезпечити на базі теоретико-методологічних засад муніципального менеджменту використання гнучких форм структурного та проектного управління та регулювання розвитку природно-економічних об'єктів, у т.ч. ефективних для впровадження кластерно-корпоративних структур природокористування на різних територіальних рівнях. Реалізуючи конституційне право народу на власність на природні ресурси (ст. 13 Конституції України), необхідно розширити права місцевого самоврядування в управленні і використанні в господарстві природних ресурсів, що знаходяться на території регіонів, забезпечити передачу до муніципальної власності відповідної частини земель й інших природних ресурсів – земель, водних, лісових масивів, рекреаційних територій, за умов створення відповідної системи контролю – корисних копалин, що входять до простору забезпечення життєдіяльності громади, з розробкою відповідних законодавчих актів, котрі визначатимуть статус муніципальних природних та екологічних об'єктів, а також регламентують права органів місцевого самоврядування на їх вільне користування й володіння у контексті впровадження муніципального підприємництва у сфері використання природних ресурсів.

Особливості децентралізації управління водними ресурсами у європейському просторі. Сучасні умови розвитку, на відміну від попередніх десятиліть, визначаються високим рівнем кризовості й турбулентності, що значною мірою ускладнює функціонування будь-якої держави світу. Зважаючи на значну інтегрованість водно-ресурсного потенціалу до основних сфер розвитку, його визначальні характеристики також локалізуються і суттєво залежать від змінних тенденцій, які неможливо врахувати і скоригувати, дотримуючись консервативних

управлінських підходів. Це, в свою чергу, призводить до неефективного використання наявного водно-ресурсного потенціалу. У цьому контексті доцільно орієнтуватися на європейські підходи до системи управління водними ресурсами.

У процесі формування системи менеджменту у сфері водних ресурсів необхідно враховувати їх властивості, наприклад, їх невичерпність та одночасно сприйнятливість до впливу інших компонентів природного комплексу. Крім того, вода існує в різних формах, що мають неоднакову цінність з погляду задоволення людських потреб, тобто ресурс. Для них характерна відчутна мінливість режиму в часі як добових, так і вікових коливань водозабезпеченості кожного джерела. Складна взаємодія безлічі факторів надає коливань стоку характер випадкового процесу. Крім того, водним ресурсам притаманна територіальна мобільність утворення, (наприклад, ресурси формуються на одній території, а реалізують свій потенціал в межах іншої).

Властивості водних ресурсів тісно пов'язані з їх кількісними і якісними характеристиками. Перші мають важливе значення, адже ці ресурси розміщені нерівномірно й залежать від водозабезпеченості території країни та її регіонів.

Важливим залишається якісний склад водних ресурсів. Якісні показники пов'язані із дією господарського фактору, природних екологічних впливів тощо. Якість води як важливий показник можливості застосування водних ресурсів у різних сферах національного господарства залежить від механічних наносів і розчинних речовин. При використанні води для водопостачання та інших цілей доводиться її відстоювати. Значна кількість наносів часто завдає великої шкоди водогосподарським об'єктам: замулюються канали, стави й водосховища тощо.

Таким чином, водні ресурси, на відміну від інших, мають певні особливості, які повинні враховуватися у процедурі управління, що певною мірою ускладнює ситуацію. Крім того, наведені властивості впливають і на

характеристики залученості води в економічні процеси, які реалізуються в чітких просторово-часових координатах. Водні ресурси через свою специфіку, можуть не “вкладатися” у визначені межі.

Оцінка специфіки управління водними ресурсами в ЄС передбачає два рівні – наднаціональний та національний (державний). Перший визначає загальноєвропейські засади та підходи до менеджменту водних ресурсів, їх правові та інституційні особливості.

В інституційному аспекті управління водними ресурсами ЄС регулюється низкою установ загальноєвропейського значення, зокрема Європейською комісією, Європейським парламентом та Європейською радою, кожна з яких здійснює вплив на водну політику співтовариства.

Європейська комісія (The European Commission) – це вищий орган виконавчої влади Європейського Союзу, який практично відповідає ролі й функціям уряду в системах національних урядів. На відміну від національних урядів, Єврокомісія може також користуватися функцією законодавчої ініціативи, але тільки у рамках та відповідно до законодавства ЄС. У межах діяльності Єврокомісії функціонує Генеральний директорат з довкілля, Генеральний директорат з розвитку АПК та міського розвитку.

Європейський парламент (The European Parliament) – законодавчий орган Європейського Союзу, що обирається прямим голосуванням його громадянами. Спільно з Радою ЄС і Європейською комісією він виконує законодавчі функції. Серед усіх структур парламенту можливо виділити такі, діяльність яких стосується водних ресурсів: Комітет з довкілля, здоров'я і продовольчої безпеки, Комітет агропромислового і міського розвитку та Комітет рибальства.

Рада Євросоюзу (The European Council) є найвищою політичною установою та інститутом, що забезпечує узгодження національних інтересів держав-учасниць із виконанням завдань і досягненням цілей інтеграційного об'єднання та функціонує як міжурядова конференція. Проблемами водних ресурсів опікується Комітет з навколишнього середовища та Комітет із

сільського господарства і рибальства.

Управління водними ресурсами в європейському просторі *законодавчо* регулюється водними директивами, що гармонійно узгоджуються з національними законодавчими актами. Його особливістю є можливість розподілу принципів менеджменту на загальні та спеціалізовані. Разом з тим більшість директив характеризується сформованістю як перших, так і других підходів.

Усі дії та відносини у сфері раціонального використання водних ресурсів, охорони вод від засмічення, забруднення та виснаження, а також охорони населення від шкідливої дії вод і ліквідації її наслідків на території всього ЄС регулюються Водною Рамковою Директивою ЄС 2000/60/ЄС (EU Water Framework Directive 2000/60/EC). Дотримання норм та принципів, викладених у цьому документі, є загальнообов'язковим для країн-членів, а однією з вимог вступу до ЄС, є підтримка та впровадження положень Європейського водного законодавства.

Досвід комплексної системи управління водними ресурсами в ЄС свідчить про переваги створення відповідних адміністративних структур, розробки планів, здійснення моніторингу та контролю якості води і може бути прикладом для пошуку шляхів її удосконалення. Такі переваги можна спостерігати за низкою показників, що характеризують раціональність водокористування в тій чи іншій країні.

Значна увага в директиві приділена прикладним питанням. Як зазначається у документі [21], в “ЄС існують різні умови та потреби, які вимагають різних конкретних рішень. така різноманітність має враховуватися в процесі планування та виконання заходів щодо забезпечення охорони та відтворювального використання води в рамках річкового басейну. Рішення повинні прийматися якомога ближче до місць, де вода зазнає впливу або використовується. Пріоритет повинен надаватися діям у межах відповідальності держав-членів ЄС шляхом складання програм заходів, пристосованих до регіональних та локальних умов” (п.

13). Крім того, “Держави-члени повинні мати за мету досягнення щонайменше доброго стану вод завдяки визначенню та впровадженню необхідних заходів у межах інтегрованої програми заходів, враховуючи існуючі вимоги ЄС” (п. 26) [21, с.15].

Крім цієї директиви, можна виділити такі, що регулюють питання поводження з водними ресурсами, зокрема: Директиву Ради 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною від 3 листопада 1998 року, Директиву Ради про очистку міських стічних вод від 21 травня 1991 року 91/271/ЄЕС, Директиву Європейського парламенту та ради 2007/60/ЄС про оцінку і управління ризиками затоплення від 23 жовтня 2007 року, Директиву 2008/56/ЄС Європейського парламенту та ради, що встановлює рамки діяльності Співтовариства у сфері політики з морського середовища (Рамкова директива про морську стратегію) від 17 червня 2008 року.

Директиви, генеровані європейськими інституціями, стосуються всіх країн-членів ЄС, однак вони є лише однією складовою загального потоку впливів. Відповідно до цього, система управління водними ресурсами держав (у межах національних кордонів) також перебуває під дією зовнішніх факторів, що посилюється і внутрішніми (ендогенними), ускладнюючи процес управління (рис. 1.2).

Характерною особливістю таких впливів є інтенсивний рух інформаційних потоків, що в значній кількості випадків відбувається у двосторонньому напрямі та охоплює як функціональні складові внутрішнього простору, так і зовнішнього. Впливи між цими елементами можливо назвати пріоритетними у зв'язку з проголошеним курсом євроінтеграції України, а ті, що формуються між ендогенними складовими – субпріоритетними.

У центрі цих взаємодій перебуває водний блок, до складу якого належать водно-ресурсна складова та система управління. Важливо

акцентувати увагу на тому, що цей блок є надзвичайно транспарентною системою, здатною до рецепції впливів та їх генерації.

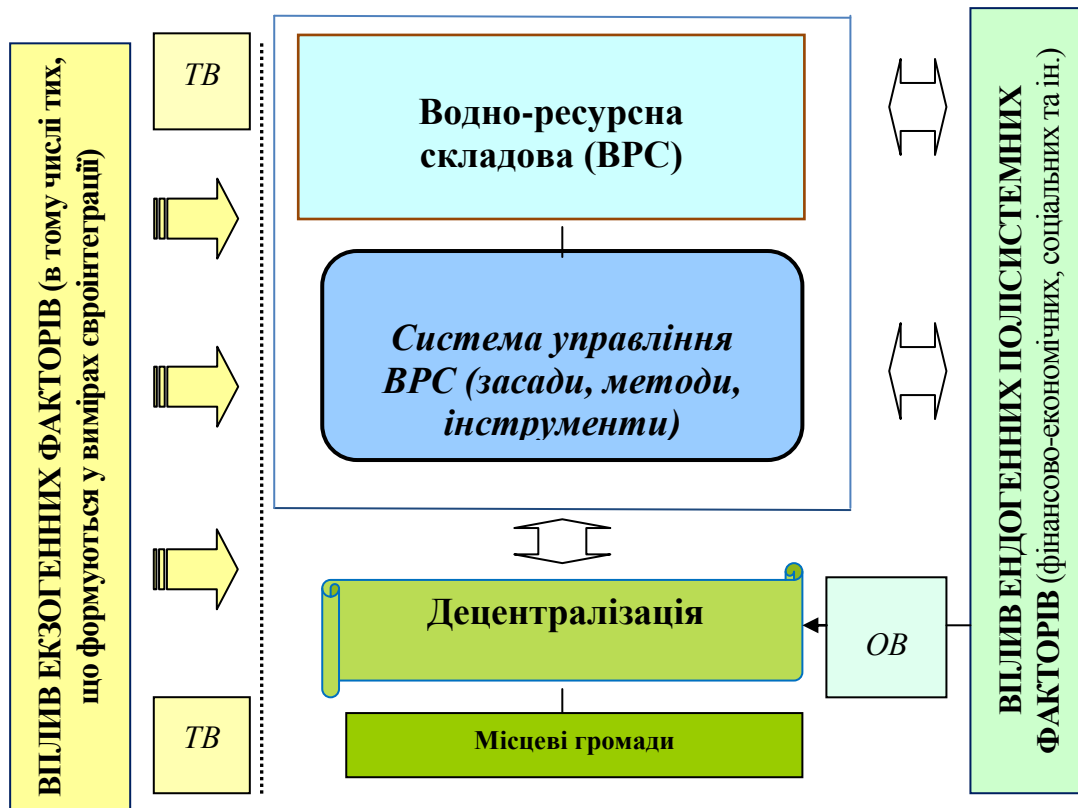


Рис. 1.2. Принципи взаємодії системи управління водно-ресурсною складовою, політики децентралізації та процесів євроінтеграції для країни-реципієнта (ТВ – транскордонний вплив, ОВ – обумовлений вплив)

Розглянемо три варіанти взаємодії між водним блоком та екзогенними факторами, ендогенними полісистемними факторами та політикою децентралізації.

За масштабністю переважаючою є взаємодія у межах першої площини, для якої характерні контакти та впливи між водними елементами та зовнішнім середовищем. Процеси євроінтеграції свідчать, що внутрішній досвід управління водним комплексом є раціональним та доцільним для конкретної країни, однак він має відповідати вимогам ЄС та загальним рекомендаціям. Останні здебільшого сприяють покращенню функціонування водних систем держав. Можливо стверджувати, що євроінтеграція формує сприятливі передумови для якісного та ефективного реформування системи управління водними ресурсами. Особливістю цього

виду взаємодії є переважно одностороннє спрамування впливів (від простору ЄС до країни).

Стосовно впливів між водним блоком і ендегенними полісистемними факторами, то рівень взаємодії між ними є більш тісним порівняно з попереднім і пояснюється тим, що водні системи функціонують і розвиваються у межах і з орієнтацією на внутрішнього споживача, а ресурси для їх підтримки мають переважно ендегенний характер. Така взаємодія вирізняється двосторонніми впливами: водні системи можуть діяти на внутрішні фактори і навпаки.

Дедалі більшого поширення набувають контакти між водним блоком і принципами децентралізації, що має стимулювати розвиток локальних ланок водного комплексу, які тісно пов'язуються з місцевими громадами. Цьому типу взаємодії, аналогічно до попередньої, властивий двосторонній рух впливів.

Із засадами децентралізації пов'язується *національний рівень управління* водними ресурсами. В цілому, згідно з оцінкою європейського досвіду управління водними ресурсами, децентралізація є важливим фактором сталого розвитку як держави, так і місцевих громад. Крім того, для місцевих громад водно-ресурсний потенціал доцільно розглядати як територіальний стимулятор розвитку, здатний каталізувати місцеві переваги з їх подальшою трансформацією в чинники зростання.

Розглянемо базові принципи децентралізації в контексті формування засад залучення природно-ресурсних факторів до цього процесу. Зазначимо, що початок процесів децентралізації пов'язаний з гіпотезою теорії менеджменту про те, що звуження кола завдань приводить до підвищення якості їх виконання та покращення результатів роботи. На основі цього припущення центральні уряди розвинених країн намагаються максимально обмежити свої локальні функції, які більш ефективно можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних завдань.

Відповідно до цієї позиції, важливою ознакою політики децентралізації є передача більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст і їх чітке розмежування між різними органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Цей процес має узгоджуватися з принципом субсидіарності, коли рішення у державі ухвалюються на нижчому можливому рівні, а верхні ланки управління можуть вдатись до будь-яких дій тільки в тому разі, якщо вони будуть більш ефективними порівняно з ними.

Закономірно, що реальна децентралізація державного управління (відповідно, і витратних зобов'язань) завжди супроводжується передачею органам місцевого самоврядування еквівалентних фінансових джерел. У протилежному випадку це загрожує перетворенням органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією політики центральної влади.

Якщо провести реальну децентралізацію, то можна отримати позитивні результати, про що свідчить досвід у ЄС, де цей процес здійснено не тільки у федеральних країнах та з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й унітарних.

По-перше, підвищилася якість державного управління на центральному рівні. Уряди отримали можливість займатися дійсно важливими справами національного масштабу. Чиновники зосереджуються на державних проблемах і розвитку держави загалом, а не відволікаються на локальні питання. По-друге, зростає якість роботи місцевої управлінської еліти. Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти та повноваження щодо їх мобілізації, вони несуть політичну відповідальність за соціально-економічний стан певної адміністративно-територіальної одиниці. По-третє, децентралізація влади і бюджетної системи сприяє збільшенню ефективності використання бюджетних коштів. Очевидно, що центральний уряд, який переважно вирішує загальнонаціональні завдання і географічно розташований у столиці, фізично не може орієнтуватися у

проблемах різнорідних регіонів країни. Тому ґрунтуючись на неповній інформації, він не здатний ефективно витратити бюджетні ресурси в багатьох напрямках.

Якщо ж бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які зазвичай формуються з представників місцевої еліти, обізнаних із місцевими проблемами, то це сприяє більш раціональному використанню державних коштів.

Урахування місцевих ініціатив та особливості функціонування управлінської системи у сфері водних ресурсів можна простежити на прикладі Польщі, де вона вирізняється значною ефективністю та здатністю врахувати як внутрішні інтереси, так і загальноєвропейські. Зазначене є наслідком імплементації рекомендацій та пропозицій центральних європейських структур і їх фінансової допомоги.

Основним джерелом правових норм, що регулюють водні правові відносини у Польщі є закон “Водне право” від 18.07.2001 р, навколо якого формується відповідна законодавча система. До найголовніших питань, регульованих названим законом належить система (структура), що включає органи адміністрації, які відповідають за реалізацію законодавчих норм та інших актів, які утворюють підсистему водного права.

Крім того, діяльність водопровідно-каналізаційного господарства Польщі визначає безліч законів. Зокрема, в 2002 р. набув чинності закон “Про централізоване водопостачання”, який розпочав гармонізацію національної законодавчої сфери з європейською. До цього водопостачання здійснювалось згідно із законом “Про водне господарство”. Водний кодекс 1974 р. змінився у липні 2001 р. Система відносин, описаних у цих документах стосується гмін і застосовується вже більше як півстоліття. Правовими актами, що регламентують відносини підприємств водно-каналізаційного господарства і гмін, є закони “Про самоврядування гмін” та “Про комунальне господарство”. На діяльність підприємства водопровідно-каналізаційного господарства впливають два закони: “Про торгіві

товариства” і “Про свободу господарської діяльності”. Безперечно, всі названі вище документи орієнтуються та узгоджені з Водною рамковою директивою ЄС від 23 жовтня 2000 року.

Оцінюючи діяльність органів водної адміністрації Польщі, слід зазначити, що ця група структур має неоднорідний характер, обумовлений різними підходами до використання *адміністративних важелів і механізмів*. З одного боку, законом пропонується низка компетенцій для органів загальної адміністрації, тобто таких, сфера діяльності яких не обмежується лише водним правом. До цієї групи відносяться (рис. 1.3):

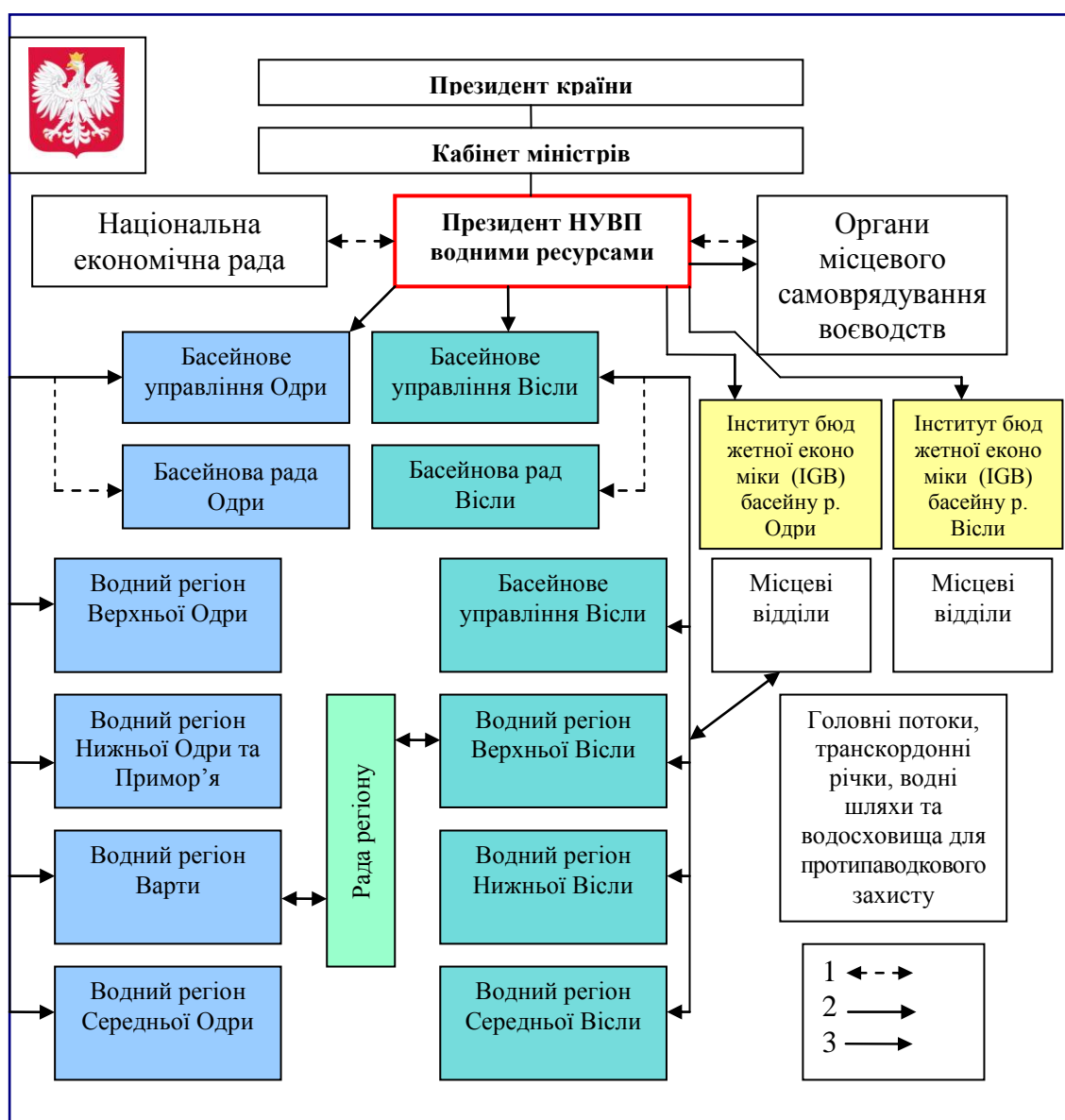


Рис. 1.3. Схема функціонування водного комплексу Польщі (1 – співпраця, 2 – підпорядкування, 3 – нагляд) [2]

орган адміністрації центрального рівня – міністерство, а саме міністр охорони навколишнього середовища, оскільки наразі саме він відповідає за водне господарство;

органи адміністрації регіонального рівня – воєводства – найбільшої одиниці поділу країни (наразі налічується 16 одиниць). Воєвода – представник державної адміністрації на території, а маршал воєводства – одноосібний представник місцевого самоврядування;

органи адміністрації місцевого рівня: староста на території середньої за величиною одиниці поділу країни – повіту, що менший ніж воєводство і більший порівняно із гміною (сьогодні територія Польщі підрозділяється на 300 повітів). Староста – це керівник колегіального виконавчого органу – ради повіту;

органи муніципальної влади – органи місцевого самоврядування у межах найменшої одиниці поділу території країни – гміни (наразі їх налічується 2 479 од.), органами виконавчої влади яких є: вуйт (неміські гміни); мер міста (гміни, місцезнаходженням влади яких є місто малого та середнього розміру); президент міста (гміни, місцезнаходженням влади яких є місто, з населенням понад 100 тис.). Певні завдання, що стосуються водного господарства, виконує і законодавчий орган муніципальної влади – рада повіту.

До другої групи належать органи адміністрації, які є спеціалізованими, але основний напрям їх спеціалізації не обмежується водним господарством, а саме: головний та воєводський (обласний) інспектори охорони навколишнього природного середовища; санітарна інспекція.

Хоча ці органи не створені спеціально для охорони водних ресурсів та здійснення водно-господарської політики, для повного та ефективного виконання основних завдань їм необхідно вживати заходів щодо забезпечення і збереження водних ресурсів.

Третю групу формують спеціалізовані органи водної адміністрації, які відповідають виключно за вирішення різних питань, пов'язаних з водно-господарською політикою та охороною водних ресурсів: голова Державного управління водного господарства; директор воєводського управління водного господарства [22].

У процесі децентралізації на початку 1990-х рр. водний сектор було реструктуровано шляхом переведення систем водопостачання і водовідведення з державної власності в муніципальну, і зараз муніципалітети, а також об'єднання або асоціації муніципалітетів, що володіють однаковими правами власності, можуть використовувати різні *організаційно-правові форми* для виконання своїх завдань з надання комунальних послуг населенню. Після реструктуризації місцеві органи отримали можливість вибрати одну з трьох організаційно-правових форм для створення підприємств:

- *бюджетний підрозділ* – входить до структури муніципалітету (гміни), фінансується безпосередньо з муніципального бюджету та не є самостійною юридичною особою.
- *бюджетне підприємство* – також не є самостійною юридичною особою, але, на відміну від бюджетного підрозділу, не фінансується з муніципального бюджету;
- *товариство з обмеженою відповідальністю або акціонерне товариство* (100% чи менше акцій належить муніципалітету) – як організаційно-правова форма істотно відрізняється від двох попередніх, оскільки є самостійною юридичною особою, що надає комунальні послуги, здійснює капіталовкладення і відповідає за експлуатацію основних засобів.

Ці організаційні форми можуть визначатися різними способами використання *фінансових механізмів*. Хоча бюджетні підприємства безпосередньо не фінансуються з муніципального бюджету і повинні самостійно покривати всі витрати за рахунок власних доходів, місцеві органи влади все ж беруть участь в їх діяльності. Бюджетне підприємство

направляє до муніципального бюджету частину свого прибутку, а в разі збитків отримує субсидії з нього, покриваючи також усі капітальні витрати. За станом на 2005 рік, у Польщі зареєстровано близько 1400 водогосподарських підприємств, з яких 41% бюджетні, а 32 – комерційні.

Значні кошти для інвестиційного забезпечення водного господарства Польщі виділяються Євросоюзом у вигляді грантів структурних фондів та Фонду вирівнювання ЄС. Одним із пріоритетних напрямів є розвиток сектору водопостачання і водовідведення, зокрема будівництво до 2015 р. каналізаційних мереж і водоочисних споруд у муніципальних утвореннях з населенням понад 15 тис. Усього на такі цілі виділено 2 784 млрд євро.

Цей напрям узгоджується з Національною програмою розвитку муніципальних водоочисних споруд, за якою в Польщі необхідно побудувати і модернізувати водоочисні споруди у 318 населених пунктах з населенням більше як 15 тис., а також розширені та модернізовані каналізаційні мережі в 459 населених пунктах.

Оскільки фінансування з фондів ЄС не перевищує 85,0% необхідних капітальних витрат, виникає потреба у співфінансуванні. Державне співфінансування природоохоронних проектів здійснюється в Польщі у вигляді позик і субсидій Національного фонду охорони навколишнього середовища та раціонального використання водних ресурсів, який заснований 1989 р. і в основному фінансує природоохоронні інвестиційні проекти. Однак ці кошти не покривають капітальні витрати повністю, тому муніципалітети повинні зі свого боку співфінансувати капіталовкладення. При цьому не має значення, здійснюватимуться капіталовкладення в інфраструктуру водогосподарських підприємств окремими муніципалітетами, чи міжмуніципальними об'єднаннями. У двох випадках муніципалітети повинні зі свого боку вкладати у проекти кошти, основним джерелом яких є банківські позики. Крім того, вони все частіше безпосередньо виходять на ринки капіталу за допомогою випуску муніципальних облігацій.

На розвиток водного комплексу Польщі значною мірою впливають процеси децентралізації, які тісно пов'язуються з місцевими ініціативами. Зрозуміло, що для успішного впровадження проектів децентралізації необхідна чітка і виважена позиція місцевих органів влади, як основного рушія і промоутера, не чекаючи допомоги від центру. Успішні приклади децентралізації пов'язані з державно-приватним партнерством, де для вирішення місцевих проблем (водопостачання, каналізація) залучаються потужні міжнародні інвестори. Місцеві громади через певний проміжок часу відчували позитиви від такої діяльності, зокрема, підвищення якості послуг водопостачання, підтримка розвитку комунальної інфраструктури, реконструкція водогінних мереж тощо.

Ілюстративним прикладом активності місцевих громад та ефективності всієї політики децентралізації є діяльність компанії Veolia, яка викупила значну пайову частину РWiК Тарновські Гури. Компанія отримала звання “Символ 2013” в екологічній номінації. Журі оцінило досконалу реалізацію пріоритетів підприємств, належне виконання зобов'язань перед муніципалітетами та місцевими громадами, прагнучи надати клієнтам якісні продукти, послуги, а також доступність і відкритість. Компанія виграла тендер і підписала контракт на надання послуг з експлуатації систем водопостачання та каналізації для гміни Крупський Млин.

Особливості децентралізації управління лісовими ресурсами в європейському просторі. Системним трансформаціям еколого-економічних відносин у лісовій сфері у напрямі децентралізації управління лісовими ресурсами повинно передувати вивчення досвіду зарубіжних країн, які здійснили складні перетворення в усіх господарських ланках, що забезпечило не тільки підвищення економічної ефективності, а й екологічної (посилення охорони і захисту лісових екосистем), соціальної (створення додаткових робочих місць, покращення умов праці, підвищення

зарплати, рівня життя населення і доходів територіальних громад лісозабезпечених територій) та бюджетної (ефективний перерозподіл коштів, самофінансування й самоокупність у сфері лісового господарства) ефективності.

У процесі аналізу особливостей побудови та функціонування зарубіжних моделей управління лісовими ресурсами важливо зосередитися на таких ключових аспектах, які потрібно врахувати при визначенні напрямів реалізації трансформаційних процесів:

- склад і структура системи державного управління;
- система фінансування та оподаткування лісового господарства;
- види й суб'єкти, особливості набуття і передачі права власності на ліси та майно лісокористувачів;
- специфіка побудови системи взаємовідносин між суб'єктами господарювання сфери лісового господарства та лісопереробки;
- роль окремих громадян і місцевих громад у сфері лісових відносин;
- принципи формування системи охорони і захисту лісу;
- переважаючі організаційно-правові форми господарювання та особливості розвитку й регулювання лісового ринку.

Слід також урахувати, що кожна країна реалізовувала трансформаційні заходи, виходячи з притаманних їй зовнішніх і внутрішніх, суб'єктивних й об'єктивних чинників, викликів і загроз, а також специфіки форми державного устрою, розвитку громадянського суспільства, національних і регіональних традицій, політичної системи та інше.

Тому не слід ідеалізувати та копіювати досвід розвинених зарубіжних держав. Важливо дослідити їхні підходи до трансформації інститутів, економічних механізмів, організаційних форм господарювання, а також здійснити критичний аналіз та оцінку можливих негативних наслідків і недоліків на шляху системних перетворень, щоб відібрати прийнятні для специфіки України заходи, мінімізувавши ризики повторення помилок.

Для країн з федеративним державним устроєм (Росія, США, Канада, Німеччина, Австралія) характерна багаторівнева система управління лісовим сектором, яка відрізняється тільки розподілом повноважень між центральним рівнем та федеративними утвореннями.

Зокрема, у Росії на федеральному рівні лісоуправління повноваження у сфері лісових відносин розподілені між Міністерством природних ресурсів і екології (законодавче та нормативне правове регулювання) і Федеральним агентством лісового господарства (координація організації використання, охорони, захисту і відтворення лісів, включаючи міжрегіональну взаємодію; контроль виконання суб'єктами федерації переданих повноважень у сфері лісових відносин, адміністрування платежів та контроль використання суб'єктами субвенцій федерального бюджету, надання державних послуг і управління майном у сфері лісових відносин). Регіональний рівень управління лісовим господарством представлений відповідними органами суб'єктів федерації (уряди та їх виконавчі органи) і лісництвами (лісопарками). Функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері лісової, целюлозно-паперової та деревообробної промисловості здійснює Міністерство промисловості і торгівлі.

Функціональні повноваження лісництв значно відрізняються залежно від правових форм, повноважень органів виконавчої влади щодо лісових відносин суб'єктів федерації, а також природно-економічних особливостей регіонів. Також у Росії немає єдиного підходу до створення органів управління в лісовому секторі, що не сприяє ефективній координації лісгосподарської діяльності з боку федеральних органів і ускладнює реалізацію єдиних підходів до забезпечення сталого лісоуправління [29].

Усі ліси Росії перебувають у суспільній власності. Лісозаготівлю здійснюють орендарі лісових ділянок, але аукціони щодо їх вибору проводяться непрозоро, контрактні зобов'язання не виконуються в повному обсязі, контроль за їх діяльністю є недосконалим, що призводить до

послаблення охорони й виснаження лісових екосистем, обмеження доступу та неповного задоволення потреб населення. Лісове господарство є бюджетнозалежним, а сфера лісопереробки не використовує потенціал нарощення виробництва продукції поглибленої лісопереробки.

У США ліси перебувають головним чином у приватній власності, хоча ситуація в різних регіонах не є однаковою. Загалом близько 20 % становлять державні ліси (управління якими здійснюється Лісовою службою), 38 – приватні некорпоративні, 18 – приватні корпоративні, 13 – ті, що належать іншим федеральним структурам, 9 – які, що перебувають у власності штатів, і 2 % – ліси, котрі є власністю округів і муніципалітетів. Приватні лісоволодіння переважають на півдні та півночі, у той час як більшість лісів на узбережжі Тихого океану і в регіоні Скелястих гір належать до суспільної власності [30].

У Канаді немає єдиної системи лісоуправління, жорстко регульованої через нормативну базу центральним міністерством або відомством. Навіть стандарти FSC регіональні, а не національні. Ведення лісового господарства повністю передано на рівень провінцій і визначається їх законами. На національному рівні єдиним органом, що координує ведення лісового господарства, є Рада міністрів лісового господарства провінцій, а обговорює питання лісової політики та правозастосування в лісовому секторі, але не приймає обов'язкових до виконання рішень. Провінції розробляють і ухвалюють власні законодавчі акти, що визначають ведення лісового господарства [31].

Загалом Канада і Росія є лідерами за площею орендованих лісів, але, якщо канадські орендарі виконують взяті зобов'язання та приносять додатковий дохід до місцевих бюджетів, то російська система виявилася неефективною та передбачає повернення до практики функціонування спеціалізованих державних лісогосподарських підприємств.

В Австралії існують два типи власності на лісові ділянки – державна і приватна, при цьому структура управління лісовим фондом

децентралізована на рівні штатів. Відповідно до Конституції країни кожен штат має величезний обсяг повноважень з управління своїми територіями, у тому числі природними ресурсами. На федеральному рівні приймаються тільки стратегічні рішення, здебільшого пов'язані з виконанням міжнародних угод і зобов'язань[32].

Для Німеччини як федеративної держави характерна також децентралізація системи управління лісовим сектором. Основи його державного регулювання на національному рівні заклав федеральний закон про ліси. На рівні окремих адміністративних утворень (земель) сформована трьохрівнева система управління, яка включає міністерство, дирекцію лісового господарства (в окремому регіоні землі) та лісогосподарське підприємство. Але в окремих регіонах, зокрема Нижній Саксонії, другого рівня не існує, а решта земель також не передбачають його у перспективі.

У підпорядкуванні міністерства, як правило, перебуває управління планування (інвентаризація, картографія, планування тощо), дослідницький інститут, школа лісових робітників, а дирекції – машинний парк, де зосереджена важка лісова техніка для лісозаготівлі та будівництва лісових доріг [33]. Більшість суб'єктів лісового господарства працюють на засадах самоокупності, але держава також інвестує кошти для підтримання збалансованого ведення лісового господарства в приватних, комунальних і державних лісах.

Отже, на основі вивчення досвіду федеративних держав можна констатувати, що здебільшого він не придатний для застосування в Україні, яка є унітарною державною, але положення щодо розбудови органів управління та розподілу функцій на рівні виконавчих структур у межах окремого регіону можуть бути використані у процесі реалізації принципу децентралізації системи управління лісовим сектором.

Серед унітарних європейських країн перш за все важливо вивчити досвід Фінляндії та Швеції, які відзначаються найбільшим рівнем забезпеченості лісовими ресурсами.

Власність на ліси в Фінляндії переважно приватна і має таку структуру: державні ліси – 32,2 %, належать лісопромисловим компаніям – 8; не експлуатаційні, які належать приватним власникам, – 54,8, приватні ліси інших власників – 5 %. Приватна форма лісокористування є ключовим питанням життєдіяльності лісового сектору країни, так як 80–90 % деревини, що використовується лісопромисловою ланкою, заготовляється саме в цих лісах. Через велику кількість власників, які мають право приймати рішення з питань вирощування лісів і лісозаготівель, механізм цього процесу загалом надто децентралізований. Ділянку лісу має майже кожна третя сім'я, тому сімейне лісове господарство у Фінляндії означає ведення малого приватного господарства однією сім'єю [34].

Господарське управління лісами, які перебувають у власності держави, здійснює Лісова служба (Metsähallitus) у статусі власника – державного унітарного підприємства. Вона підзвітна двом органам: Міністерству сільського господарства – з комерційної діяльності та Міністерству охорони навколишнього природного середовища – щодо виконання адміністративних функцій у галузі охорони природи. Лісова служба виконує лісогосподарські та лісозаготівельні роботи, постачає на ринок круглі лісоматеріали, але не має власної техніки та обладнання, адже всі заходи виконуться на контрактній основі. Переробку заготовленої деревини силами підприємства законодавчо заборонено, але Лісова служба наділена повноваженнями щодо продажу лісових земель, в основному невеликих ділянок приватним власникам з обмеженням суми угоди до 5 млн євро. Рішення щодо правочинів з більшою вартістю приймає парламент Фінляндії.

У фінансовій сфері всі витрати, за винятком тих, які забезпечують виконання природоохоронних функцій, Лісова служба покриває за рахунок одержуваних доходів. Після сплати всіх установлених податків (за аналогією до приватного бізнесу) вона вносить до держбюджету отриманий чистий дохід у формі дивідендів, що свідчить про високу ефективність

господарського управління землями, які перебувають у державній власності. Державне унітарне підприємство «Лісова служба» входить до п'ятірки найбільш ефективних державних компаній Фінляндії [35].

У Швеції державне управління лісовим господарством організовано на високому рівні. Лісова адміністрація розташована в рамках Міністерства сільського господарства, і має регіональний поділ. Національне лісове агентство виконує лише функції контролю та підтримки. Найбільшим власником лісу є державна акціонерна компанія «Sveaskog», 100 % акцій якої належить державі без права їх продажу на фондовому ринку. За право користуватися державним майном компанія відраховує 50 % чистого прибутку, а держава не втручається в її справи, якщо рівень рентабельності інвестованого капіталу вищий нормативного – 5 %. Крім того, функціонують ще дві невеликі державні лісові компанії зі 100 % акцій держави: одна (Fastighetsverket) – управляє лісовими землями, які мають спеціальні умови для випасання північних оленів, а інша – підпорядкована департаменту оборони.

Державна акціонерна компанія наразі являє собою конгломерат лісового господарства і потужностей з переробки, серед яких переважає лісопильне виробництво. Лісопереробні потужності планується виставити на продаж. Серед семи членів правління цієї компанії лише один представляє міністерство промисловості, а решта призначаються державою, але не є держслужбовцями. Потужності поглибленої деревообробки, целюлозно-паперові та лісохімічні виробництва перебувають у приватній власності.

Лісопильний сектор Швеції стабільно розвивається. При цьому тенденція укрупнення бізнесу за допомогою злиття і поглинання малих підприємств великими концернами триває вже не одне десятиріччя й особливо чітко спостерігається в теперішній час. Така ж тенденція спостерігається і в целюлозно-паперовому виробництві, яке є найпотужнішою ланкою лісового сектору [36,37].

Отже, основні відмінності побудови системи управління лісовим сектором Фінляндії та Швеції полягають у можливості доступу державної лісової компанії не тільки до сфери лісового господарства і лісозаготівлі (Фінляндія), а й лісопереробки (Швеція).

Ураховуючи обраний Україною курс на подальшу євроінтеграцію, особливо важливим є аналіз досвіду сусідніх постсоціалістичних держав (Польщі, Словаччини, Чехії), а також колишнього СРСР (Латвії та Естонії), де відбулися ринково орієнтовані трансформаційні процеси у лісовому секторі.

У державній власності Чехії перебуває понад 60 % лісів, основна частина з яких передано в управління державній лісовій компанії «Ліси Чеської Республіки». Інституціональна структура лісового сектору складається з Центрального органу державного управління – Міністерства сільського господарства, до якого входять три спеціалізовані департаменти (розвитку лісового сектору, лісової політики та лісового планування й захисту, рибного і мисливського господарства). Разом з тим у країні спостерігаються процеси поступової передачі більшості повноважень на регіональний рівень.

Господарську діяльність у лісах державної власності здійснює також підприємство «Ліси Чеської Республіки» через 13 регіональних представництв (які, у свою чергу, мають 80 районних підрозділів), 5 лісових підприємств, насінневий завод, 7 регіональних адміністрацій з управління водними ресурсами. У лісах працює також державне підприємство, якому підпорядковані ліси оборонного призначення. Асоціація муніципальних і приватних власників Чехії об'єднує понад 700 недержавних власників лісу (комуни, муніципалітети, близько 90% великих приватних власників, лісові кооперативи), які володіють майже 10% лісових земель. Лісові підприємства, що представляють інтереси муніципалітетів і працюють у лісах навколо міст, створені у формі акціонерних товариств, усі акції яких належать відповідному місту [38].

Характерними ознаками організації лісоуправління у Чеській Республіці є передача управління лісами державній структурі, формування обласних планів розвитку лісів та інформаційної бази даних, зниження частки штучного лісовідновлення, надання переваги вибірковим рубкам, вигода держави продавати не ліс на корені, а готовий продукт, контрактна організація лісогосподарських робіт.

У Словаччині рівень лісистості території перевищує 40 %. Особливістю системи державного управління у лісовому секторі є відсутність спеціалізованого міністерства. Питаннями лісового господарства займається Міністерство землеробства, у структурі якого виділена Секція лісового господарства. В її підпорядкуванні перебувають 8 крайових (регіональних) лісових управлінь, котрим, у свою чергу, підпорядковано 48 обласних лісових управлінь.

У державних лісах працює єдина управляюча організація – «Ліси Словацької республіки», генеральна дирекція якої має чотири управління, що відповідають за такі напрями діяльності, як технічний розвиток (у тому числі ведення лісового господарства), торгівля, економіка і фінанси, організація виробництва. До складу цього органу входять 26 лісових підприємств, по одному підприємству, яке займається насінництвом, технічним обслуговуванням лісогосподарської техніки.

Аналіз системи управління лісовим господарством у Словаччині свідчить про нерозмежованість господарських, управлінських і контрольних функцій, які зосереджені в лісових управліннях різних рівнів. Серед позитивних моментів можна відзначити забезпечення самокупності та прибутковості роботи державної лісової компанії «Ліси Словацької республіки», а також створення ефективної системи фінансування лісового сектору через спеціальний Державний фонд покращення ведення лісового господарства [39].

Зважаючи на географічну, етнічну та культурну близькість, особливо важливим є вивчення досвіду Польської Республіки щодо трансформації

системи управління в лісовому секторі, де понад 80 % лісів перебувають у державній власності. Інституціональна система управління включає профільне Міністерство охорони навколишнього середовища, у структурі якого створено відділ охорони лісової природи та ландшафтів, що виконує наглядові та контрольні функції.

Господарські функції щодо ведення економічної діяльності в лісах державної власності здійснює державний лісовий холдинг «Державні ліси Польщі», який організовує лісгосподарські роботи, здійснює рубки, продає деревину, забезпечує сертифікацію, охорону і захист лісу. Структура холдингу трьохрівнева: перший – генеральна дирекція; другий – 17 регіональних дирекцій; третій – 431 надлісництво (до складу яких входять лісництва) і 26 спеціалізованих підприємств регіонального підпорядкування. Фінансування генеральної та регіональної дирекцій здійснюється за рахунок коштів лісового фонду, який формується переважно з відрахувань від вартості продажу деревини в результаті діяльності надлісництв та прибутку від участі в діяльності товариств, а також бюджетних дотацій. Замовлення на проведення рубок, лісовідновлення, лісовирощування й інші роботи це підприємство передає приватним фірмам, але вся заготовлена деревина належить йому [39].

Суб'єкти господарювання держаного холдинга сплачують лісовий податок (розмір якого залежить від площі лісу) замість корпоративного, а інші податки нараховуються так, як у приватних компаніях. На відміну від України, де право розпорядження державними лісами передано обласним адміністраціям і органам місцевого самоврядування, у Польщі основними повноваженнями цього володіє Генеральна дирекція, яка має право самостійно визначати внутрішню структуру холдинга, у тому числі територіальну.

У Польщі динамічно розвивається деревообробна, меблева та целюлозно-паперова промисловість. Працює шість великих целюлозно-паперових комбінатів, заводи з виробництва деревних плит, значна

кількість лісопильних та меблевих виробництв. Державний холдинг «Державні ліси Польщі» функціонує на принципах самоокупності, практично не використовує належних коштів з державного бюджету на лісогосподарську діяльність. Приватні власники лісу отримують з бюджету дотації, які повністю чи частково покривають витрати на лісорозведення, компенсацію збитків і підготовку спрощеного плану лісовпорядкування [40].

Загалом польська система управління лісовим сектором є найбільш наближеною до сучасного перехідного періоду в Україні, адже характеризується переважанням державної власності на ліси, побудована на засадах самоокупності, стимулює розвиток приватного бізнесу в лісопереробних ланках, підтверджує можливість забезпечення ефективності роботи державних підприємств лісового господарства за умови виконання тільки господарських функцій.

Серед країн колишнього СРСР, які досягли успіхів у трансформації еколого-економічних відносин лісового сектору, можна виділити Латвію, де інституційні реформи пройшли в кілька етапів, у результаті чого приватизовано лісопромислове виробництво та сформовано структури державного і господарського управління лісами. У першому випадку нормативні й наглядові функції виконують Лісовий департамент у складі Міністерства сільського господарства і Державна лісова служба. Остання, у свою чергу, включає 26 головних лісництв, межі яких збігаються з адміністративними районами, 197 лісництв, 833 обходи. Господарське управління в державних лісах здійснює державне акціонерне товариство «Ліси Латвії» зі 100 % участі держави. При цьому закон установлює заборону на приватизацію лісів, що перебувають у володінні акціонерного товариства. Підприємство має право вийти на ринок при заготівлі лісу тільки з поставкою круглих лісоматеріалів. Як у Фінляндії, усі лісозаготівельні та лісогосподарські роботи виконуються на контрактній основі з дотриманням відкритих конкурсних процедур.

Фінансові відносини акціонерного товариства з державою базуються на сплаті всіх податків і зборів та внесенні до бюджету щорічно встановлюваного урядом дивіденду. Ніяких запозичень коштів із бюджетної системи для виконання завдань, що встановлюються товариству, не існує. Крім внесення частини доходу до бюджетної системи, воно інвестує значну частину коштів у будівництво селекційно-насінницьких центрів, лісових доріг і проведення лісомеліоративних робіт. Акціонерне товариство «Ліси Латвії» визнано однією з кращих державних компаній у лісовому секторі європейських країн [35].

Естонія відноситься до держав, в яких прискореними темпами збільшується площа лісів (порівняно з 1958 роком – в 1,7 разу). Основним органом управління в лісовому секторі є Міністерство охорони навколишнього середовища, у складі якого функціонує лісовий департамент, до компетенції котрого належать: розробка лісової політики, законодавчих актів у сфері лісового господарства, підготовка і фінансування державних програм та координація складання довгострокового плану розвитку лісового сектору; збір та аналіз інформації про його стан; контроль за веденням мисливського господарства; надання підтримки приватним лісовим власникам, включаючи підготовку пропозицій щодо надання фінансової допомоги; координація роботи з інвентаризації ключових біотопів і фінансової допомоги для їх охорони; здійснення міжнародної співпраці [42].

З іншого боку, до країн колишнього СРСР, де не відбулося системних перетворень, належить Республіка Білорусь, усі ліси якої є власністю держави. Із загальної площі лісового фонду (9,4 млн га) в управлінні Міністерства лісового господарства перебуває 8,1 млн га, у віданні Управління справами Президента Республіки Білорусь – 752 тис. га (ліси заповідників і національних парків). Невеликі площі лісів закріплені за Міністерством з надзвичайних ситуацій, Міністерством оборони, Міністерством освіти та іншими державними структурами. В системі

Мінлісгоспу діє 95 лісових господарств із загальною чисельністю працівників близько 35 тис. осіб, з них 14 тис. виконують функції лісової охорони. Система Мінлісгоспу є найбільшим лісозаготівником. Основною продукцією білоруської системи лісового господарства є не деревина на корені, а вже заготовлений круглий ліс [43].

Система управління лісовим господарством Білорусі збереглася практично без змін із середини 1980-х років. Вона характеризується державною власністю на ліси, сильною централізацією, наявністю у структурі лісогосподарських підприємств бюджетного і госпрозрахункового виробництв, кошторисно-бюджетним фінансуванням галузі. Відсутність системних реформ у перехідний період дала змогу зберегти керованість галуззю, не допустити зростання самовільних рубок, масових порушень лісовпорядкувальних проектів. Одночасно чітко проявилися недоліки діючого економічного механізму, зокрема відсутність мотивації працівників лісогосподарських підприємств до підвищення продуктивності праці та економії бюджетних коштів [44].

Досвід таких великих держав, як США і Канада, свідчить, що однією з основних стратегій за наявності відповідної правової та інституційної бази на національному рівні є децентралізація управління лісами, адже проблеми розвитку лісового господарства найкраще вирішуються на місцевому рівні. Перетворення, спрямовані на децентралізацію, повинні здійснюватися з одночасним визначенням сильних орієнтирів на регіональному рівні (наприклад, у рамках обласних програм розвитку лісового господарства), створенням ефективної системи моніторингу та контролю з метою попередження неконтрольованого використання лісів заради короткострокових політичних інтересів [45].

З усієї різноманітності підходів до організації системи управління лісовими секторами в зарубіжних державах, які були розглянуті вище, низка положень можуть бути враховані у процесі вибору моделі трансформації еколого-економічних відносин у лісовому секторі України.

Ураховуючи актуальність реалізації процесів децентралізації управління на всіх державних рівнях, слід також використати досвід Німеччини, де створена ефективна система управління лісовим господарством, яка передбачає надання більших повноважень регіональному та місцевому рівням. Створення в Україні спеціалізованих машинних парків лісової техніки забезпечить підвищення ефективності лісгосподарської діяльності, але на початковому етапі потребує значних інвестицій. Оскільки в Німеччині лісгоспи виконують управлінські та виробничі функції та об'єднують ліси різних форм власності, а малі власники лісу об'єднуються в кооперативи, цей досвід може бути успішно реалізований в нашій державі, але для забезпечення ефективності управління доцільно розділяти управлінські та виробничі функції.

Для реалізації досвіду США, де основні питання управління лісовим сектором вирішують місцеві громади через громадські об'єднання, необхідно вдосконалити нормативно-правову базу для передачі ширших повноважень на місцевий рівень. З метою утвердження за американським зразком партнерських відносин між державою та населенням, яке проявлятиметься в укладенні контрактів на управління державними лісовими ресурсами, важливо активізувати інвестиційні процеси та розвиток ринкових інститутів. Утворення в Україні за досвідом США кооперативів матиме перспективи у сфері лісозаготівлі та лісопереробки.

Згідно з позитивним досвідом Канади, де майже всі ліси перебувають у власності провінцій та федерального уряду, потрібно надати більші повноваження регіональним органам управління лісовим сектором, а для активізації орендних відносин – адаптувати законодавчу базу та організувати систему контролю.

Лісовий сектор України належить до стратегічно важливих у національній економіці, оскільки охоплює сукупність господарських ланок, які забезпечують відтворення, заготівлю, охорону й використання лісу для задоволення різноманітних матеріальних і нематеріальних потреб людини,

за своєю природою є унікальним природним ресурсом із багатоцільовим значенням. Саме на основі врахування цих особливостей, виходячи із сучасних тенденцій і закономірностей розвитку національної економіки на тлі системної затяжної кризи, яка посилюється наростанням зовнішніх і внутрішніх загроз, повинні визначатися принципи і пріоритети децентралізації управління в лісовому секторі в умовах євроінтеграції. Постає важливе наукове завдання: розроблення на основі позитивного досвіду європейських країн власної ринково орієнтованої моделі трансформації еколого-економічних відносин у напрямі децентралізації управління лісовими ресурсами.

У Стратегії сталого розвитку України «Україна–2020» [46], затвердженій Указом Президента № 5/2015 від 12 січня 2015 року, метою подальших перетворень визначено впровадження європейських стандартів життя та вихід на провідні позиції у світі, що забезпечить у перспективі повноцінне членство в Європейському Союзі, а також узагальнено дорожню карту та першочергові пріоритети реалізації стратегії, що передбачають системні трансформації в усіх сферах національної економіки, зокрема лісовому секторі.

Пріоритети трансформації еколого-економічних відносин у досліджуваній сфері частково визначені й у Коаліційній угоді фракцій парламентської більшості Верховної Ради України VIII скликання, яку підписано 19 листопада 2014 р. [47]. У ній окреслено такі напрями реформування лісового господарства:

- розмежування функцій держави, зокрема формування політики, контрольні та господарські виконуватимуться різними органами влади;
- створення на базі існуючих державних лісогосподарських підприємств єдиної державної структури, використавши відповідний досвід їх успішного функціонування в Польщі, Латвії та інших країнах;

- розгляд питання доцільності введення експортного мита на необроблену деревину, розроблення механізмів стимулювання розвитку вітчизняної деревообробної промисловості.

На Львівському форумі «Ліси в «зеленій» економіці: дії і задачі для країн Східної Європи, Північної і Центральної Азії» (11–14 вересня 2012 р.) затверджено концепцію і тези функціонування лісового сектору в умовах розвитку «зеленої» економіки, включаючи 10 чітких рекомендацій для урядів та лісової сфери країн регіону: осмислення справжніх цінностей лісів; ефективне використання всіх ресурсів; розумне споживання енергії; створення гідних і «зелених» робочих місць; усунення загроз для лісів; визначення принципів організації управління та їх дотримання; підвищення кваліфікації; розвиток інновацій та налагодження партнерських відносин; транскордонне співробітництво; пропаганда ролі лісового сектору в «зеленій» економіці[48].

Слід зазначити, що національна політика розвитку галузі також повинна відповідати базовим положенням нової лісової стратегії Європейського Союзу (EUForestStrategy), яка затверджена 20 вересня 2013 р. Європейською комісією та встановлює три основні принципи розвитку лісового сектору ЄС:

- стійке і багатоцільове управління лісами, збалансоване користування різними ресурсами та послугами лісу, забезпечення охорони лісів;
- ресурсна ефективність, оптимізація вкладу лісів і галузі в розвиток сільських територій, економічне зростання і створення робочих місць;
- глобальна відповідальність за стан лісів, стимулювання сталого (відповідального) виробництва і споживання лісової продукції.

Сучасні цільові орієнтири розвитку лісогосподарського комплексу України, визначені у Концепції реформування та розвитку лісового господарства, ухваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 208-р від 18 квітня 2006 р. [49], але цей документ носить переважно

декларативний характер, не підкріплений подальшими змінами нормативного правової бази, не передбачає реорганізації системи органів виконавчої влади, не спрямований на формування нових ринкових інститутів та розвиток перспективних організаційних форм підприємництва. До того ж концепція розглядає проблеми реформування тільки лісового господарства як первинної ланки лісового сектору, тоді як діяльність переробних підприємств залишилася поза увагою.

Серед пріоритетів розвитку лісоресурсної сфери слід остаточно вирішити питання щодо організаційно-правових форм діяльності та власності на ліси, недоцільність відокремлення від лісовирощування лісозаготівельного виробництва і первинної переробки деревини, визначення перспектив розвитку державно-приватного партнерства в лісовому секторі, можливості створення нових форм організаційних структур, наприклад кластерного типу різних асоціацій, холдингів тощо, виходячи, звичайно, з оцінки лісоресурсного потенціалу та природно-економічних умов господарювання.

Економічна нестабільність лісового сектору неможлива без структурної перебудови системи управління лісами та галузевими структурами лісового комплексу, переходу їх на засади сталого (екологічно збалансованого) розвитку, що формує основні ознаки нової економічної стратегії галузі, спрямовані на ринково орієнтовані, відносини власності на землі лісового фонду, лісові насадження та інші продукти лісу, стимулювання і відповідальності за прийняття рішень з лісової політики і лісоресурсної проблематики.

Реалізація зазначених заходів повинна базуватися на визначенні основних цільових установок та завдань з комплексного використання лісоресурсного потенціалу, формування заходів, спрямованих на стимулювання нарощування лісових ресурсів та доведення лісистості території до оптимального рівня як основи задоволення економіки країни в ресурсах лісу, природозахисних функціях, збереження та поліпшення

навколишнього природного середовища. Це перш за все стосується лісогосподарського комплексу, для якого характерними залишається, як і за часів планово-регульованої системи господарювання, надмірний директивний вплив держави на неринково орієнтовані напрями розвитку, що є значним стримуючим фактором переходу на засади сталого розвитку та адаптації до глобалізаційних процесів.

На сучасному етапі певні організаційно-управлінські структури з проблем лісу вже функціонують у регіоні Карпат (Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області). Їх основними завданнями в межах своєї компетентності є вирішення окремих питань у галузі регулювання лісових відносин, охорони, збереження, використання і відтворення лісових ресурсів. Аналіз діяльності регіональних структур управління лісами, незважаючи на обмежені права і повноваження, свідчить про їх ефективність і доцільність.

Зосередження управління лісами на державному рівні не суперечить різним формам власності і господарюванню. Державне управління функціонує і в умовах коли об'єкт управління перебуває у приватній власності. Такий підхід спостерігається в Швеції, Фінляндії, Німеччині, Великобританії. Певні кроки в цьому плані робляться і в країнах з перехідною економікою, наприклад Угорщині. В окремих випадках, щоб гарантувати збереження лісів від надмірної експлуатації, практикується їх викуп з метою ведення лісового господарства на рівні державних вимог, зокрема це стосується галузей всіх підприємств Франції, Італії, Великобританії. При цьому основою державного управління лісами є законодавчі, підзаконні та економічні засоби впливу.

Державне регулювання у сфері управління лісами на державному рівні – це важливий фактор розвитку лісового сектору, ліквідації негативних явищ в лісокористуванні, розширеного відтворення лісових ресурсів, підвищення продуктивності лісів, збільшення лісосировинної бази як основи задоволення потреби лісоспоживачів власними ресурсами лісу в

соціальних і екологічних функціях. Крім того, за таких умов створюються реальні можливості для надання методичної допомоги з питань ведення лісового господарства різним відомствам, у користуванні котрих є ліси як засоби виробництва в просторовому аспекті.

Об'єктом державного управління в лісовому секторі стають не об'єднання і підприємства (держлісгоспи в сучасному розумінні), а ліси України, безпосередньо процес розширеного відтворення лісових ресурсів, як на державному, так і регіональному рівнях у межах певної територіальної одиниці.

Функції щодо оперативного управління виробничо-господарської діяльності делегуються безпосередньо підприємствам лісового сектору (іншим організаційно-господарським ланкам), які безпосередньо створюють матеріальні цінності. Лісові підприємства за таких умов стають економічно незалежними, функціонують на базі лісів, наданих їм у користування (оренду) чи, якщо є така необхідність, у приватну власність.

Взаємовідносини підприємств лісового господарства з різними організаційно-господарськими структурами, відомствами, державними та місцевими органами влади здійснюються на основі економіко-правових механізмів. При цьому лісокористувачі, орендарі, лісовласники беруть участь у формуванні як державного, так і лісового бюджету. Пряме адміністративне втручання держави у процеси ведення лісового господарства та права розпорядження лісами недержавної форми власності не допускаються. Тут діють інші засоби – законодавчі, правові та економічні важелі, які перш за все пов'язані з екологічними і соціальними факторами.

Перехід організаційно-господарських структур лісового сектору економіки на новий рівень розвитку приводить до необхідності активізації нових високоефективних ринково орієнтованих організаційно-управлінських структур, якими вважаються, на наш погляд, корпоративні виробничі утворення, середні й малі підприємницькі форми, котрі поки що

не набули поширення в галузі лісогосподарського виробництва України. Виходячи з аналізу літературних джерел, у державах близького зарубіжжя до корпоративних структур відносяться передусім підприємницькі утворення, зокрема:

- різні види господарських товариств;
- акціонерні та інші товариства, учасники яких несуть обмежену відповідальність за їх зобов'язаннями;
- концерни, синдикати, асоціації, холдинги та інші;
- кооперативи, орендні підприємства;
- негосподарські союзи, асоціації.

Таким чином, розвиток корпоративного господарювання в лісоресурсній сфері різних країн відбувається на основі інтегральних процесів, зокрема вертикального комбінування технологічно пов'язаних підприємств з виробництва та реалізації певної продукції, а також виділення із структури корпорації головної інституції (підприємства, організації), здатної впливати на прийняття рішень щодо діяльності корпорації та розподілу прибутку. Зрозуміло, що такою організаційною структурою може бути лише юридична чи фізична особа з великими та контрольними пакетами акцій. Організація основних виробничих структур у галузі лісового господарства України сприятиме:

- формуванню державно-приватних відносин в галузевих структурах лісового комплексу, спрямованих на: зниження наявного рівня централізації і бюрократизації при прийнятті рішень з передачі земель лісового призначення чи лісових насаджень у користування чи володіння різним бізнесовим структурам;
- удосконаленню організаційно-управлінських структур на підприємствах лісового комплексу, орієнтованих на інноваційну модель розвитку та еколого-економічного зростання, підвищення ефективності використання і відтворення лісових ресурсів. Складність реалізації вказаної проблематики пов'язується з тим, що лісоресурсна сфера до цього часу ще

не позбавилась від колишньої планово-регульованої системи господарювання, базовим підґрунтям якої залишається інститут державної власності на землі лісового фонду, лісові ресурси і продукти лісогосподарської діяльності;

- конкретизації цільових установок різних корпоративних структур лісоресурсної сфери з метою зростання і розширення масштабів виробництва для підвищення ефективності його розвитку на основі інтеграційних процесів, концентрації, злиття чи поглинання, що нерідко доцільно для збалансування інтересів усіх складових корпоративного угруповання;

- об'єднання відносно вільних господарських суб'єктів за окремими компонентами, які відповідно до цільових установок зростання і їх розвитку слід вважати в галузевих структурах – лісовирощування, лісоексплуатації і відтворення лісових ресурсів, переробка деревини, передусім первинної, охорони лісів, для досягнення економічних вигод, боротьби за ринки збуту лісопродукції, порушення технологічних процесів і прогресивної техніки;

- сприяння концентрації та децентралізації виробництва, розвитку малих і середніх підприємницьких структур;

- забезпечення сприятливих умов для входження в галузеві структури лісового комплексу принципово нових інтегрованих структур, передусім різноманітних інституцій, які допоможуть з найменшими витратами та втратами адаптуватися до особливостей функціонування в умовах ринкової невизначеності;

- удосконалення напрямів поліпшення забезпечення населення і галузей економіки лісовими ресурсами в достатній кількості та належної якості при збереженні самовідтворювальної здатності лісових екосистем на основі реалізації пріоритетних завдань розвитку лісоресурсної сфери;

- підвищення ефективності управління лісами, виробничими структурами з ведення лісового господарства, первинної переробки деревини, експортно-імпортової діяльності;

- забезпечення високої ефективності відтворення, охорони та використання лісових ресурсів з акцентом переходу цих складових на засади сталого розвитку, створення у сфері лісогосподарського і деревообробного виробництва конкурентного ринкового середовища.

Значне підвищення ефективності підприємництва у галузях лісового комплексу можна забезпечити на основі їх об'єднання в окремі структурні угруповання. Вони повинні формуватися при регіональних органах управління лісами або місцевих органах влади за рахунок власних коштів підприємницьких структур, наприклад, для утримання координуючого центра й активізації його регулятивної функції. Основне призначення таких структурних підрозділів полягає в такому:

- узгодженні вимог державної політики щодо доцільності розвитку підприємництва з урахуванням його інтересів і потреб населення в лісопродукції і виробих із деревини;

- концентрації фінансових джерел з метою використання їх для розвитку підприємницької діяльності у лісовому комплексі;

- вивченні кон'юнктури ринку щодо реалізації лісопродукції і виробів з деревини як на місцевому, так і міжнародному рівнях.

Об'єднання підприємництва в окремі угруповання слід вважати важливим фактором переходу від стихійних процесів розвитку різних форм господарювання в галузі до керованих з боку державних структур управління і місцевих органів влади і урахуванням потреби в лісопродукції і послугах лісу в регіональному розрізі.

Економічне регулювання підприємницьких структур у галузі здійснюється на комерційних засадах або на підставі створення регіональних фондів підтримки малих форм господарювання. Окремі послуги в лісовому господарстві, наприклад виділення земель лісового фонду для проведення наукових досліджень, використання лісу в благодійних цілях, сприяння розвитку культури, спорту, можуть надаватись на безоплатній основі, якщо це не суперечить чинному законодавству.

Винятково важливим чинником в цьому плані є традиційне, так би мовити, ментальне ставлення суспільства в цілому та окремих конкретно визначених його частин (суспільних груп, корпоративних спільнот і навіть окремих впливових осіб) до того чи іншого об'єкта власності чи ведення господарства. Також неабияку роль відіграє як практичне, так і теоретично можливе ставлення вказаних вище складових суспільства до суб'єктів, які або претендують, або вже реалізували свої претензії стосовно певних об'єктів власності чи ведення господарської діяльності.

Методологічні засади забезпечення розвитку у сфері використання лісових ресурсів передбачають формування характерних для сучасної ринкової економіки господарчих утворень. Важливим фактором при цьому є їхні економіко-правові відносини з державними, регіональними та комунальними органами. Аналіз структури діючих лісогосподарських підприємств за адміністративно-територіальними одиницями (області, райони) ставить достатньо широке коло питань, але одночасно розкриває перспективні напрями їх ефективного вирішення, результативність яких, однак, має дуже тісну кореляційну залежність від суб'єктивних факторів, зокрема впливу владної вертикалі.

У методологічному аспекті не можна обійти увагою таке винятково важливе питання, як відповідне до вимог сучасного стану економіки впорядкування системи форм власності на лісові ресурси, нормативи їх використання та відтворення, котрі мають забезпечувати відповідний максимально можливий рівень збалансованості. Потребують своєчасного вирішення проблеми екологічно орієнтованої та лісозберігаючої політики розвитку, у тому числі за всіма складовими сфери використання лісових ресурсів.

Методологія формування системи управління визначає одним із ключових напрямів постійне вдосконалення економіко-правових механізмів взаємодії сфери використання лісових ресурсів з державою, органами законодавчої та виконавчої влади, галузевими структурами сфери

лісокористування та бізнесовими, які на нинішній час поки що не мають відповідного досвіду саме щодо екологічної орієнтованості своєї діяльності. Остання, на жаль, базується здебільшого на конфліктних принципах, що не сприяє мінімізації ризиків від застосування на практиці нераціональних методів лісокористування.

Необхідним з методологічного погляду є також максимально можливе уточнення місця і ролі управлінських структур загальнодержавного, регіонального та місцевого рівня щодо контролю й регламентування ними обсягів та методів лісокористування, що, у широкому розумінні, являє собою відповідну частину інституціональної основи соціально-економічного розвитку.

Для об'єктивного трактування суті проблеми визначальне значення має розуміння природи державного регулювання лісоресурсними системами у перехідному періоді, який у сфері лісокористування має повільніший темп, ніж в інших складових національної економічної системи. Ключовим у цьому сенсі є принцип, який передбачає, що завданням держави не є безпосереднє втручання у сферу охорони, використання й відтворення лісоресурсного потенціалу. Винятком з цього правила може бути безпосередня необхідність метою покращення діяльності господарюючого суб'єкта за його вимогою або згодою.

Будь-яке втручання інститутів державної влади у сферу використання лісових ресурсів може бути виправданим, якщо воно забезпечує виконання принципів справедливості та цілеспрямованого впливу з боку суспільства на вказану частину національної економічної системи. Визначальним має бути усвідомлення того, що держава покликана насамперед контролювати повноту виконання законодавства і захисту інтересів суспільства у певній сфері економічної діяльності.

Саме таким способом лише держава як формальний прояв територіально-організаційної структури вищого ієрархічного рівня через особливий юридичний вплив спроможна в найбільш ефективно регулювати,

контролювати та координувати роботу різноспрямованих за метою діяльності суб'єктів господарювання, сприяти раціональній організації виробництва на рівні економічної системи в цілому та в окремих сферах економіки. В цьому контексті основними напрямками у сфері використання лісових ресурсів можна вважати [50]:

- формування системи господарювання, орієнтованої на ринкові засади;
- розвиток та урізноманітнення складу підприємницьких структур;
- суттєве вдосконалення функцій комбінування, спеціалізації та концентрації виробництва як важливих чинників раціонального лісокористування;
- можливості суттєвого підвищення ефективності та конкурентоспроможності в галузі охорони, використання й відтворення лісоресурсного потенціалу;
- упорядкування та збалансування трансакційних витрат на різних рівнях ведення бізнесу (малого, середнього, великого).

Україна приєдналася до багатьох міжнародних угод щодо сталого розвитку лісового господарства, тому стратегічна модель управління природними ресурсами має базуватися на положеннях таких законів України: «Про ратифікацію протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 16.10.2012 р., «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 04.02.2004 р., «Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 29.10.1996 р., «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 07.04.2004 р., «Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції» від 07.09.2005 р., «Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття» від 29.11.94 р., «Про ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої і культурної і природної спадщини» від 04.10.1988 р. [50].

Метою Протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат є сприяння сталому управлінню Карпатськими лісами та їхній охороні в інтересах нинішнього та прийдешнього поколінь, що повинно базуватися на забезпеченні ефективнішого впровадження правових інструментів з питань розвитку лісового господарства Європейського Союзу. Європейське співтовариство дійшло 2006 р. до чітко визначених програмних завдань зі сталого лісового менеджменту в лісовому Плані Дій ЄС та низці національних програм розвитку сільських територій.

Відповідні міжнародні угоди, зокрема прийняті в рамках програми «Вдосконалення систем правозастосування і управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства і Росії» (ENPI FLEG), дали змогу підвищити рівень суспільного усвідомлення проблем та дійти згоди, що всі країни, які експортують чи імпортують лісову продукцію, поділяють відповідальність за реалізацію заходів щодо запобігання незаконним заготівлям лісових ресурсів і пов'язаною з ними торгівлею. Дослідження економічного та соціального впливу неефективних та несталих методів ведення лісового господарства та незаконних лісозаготівель здійснювалось у рамках програми ENPI FLEG (липень 2008 – червень 2011 рр.) з метою створення більш довершених механізмів управління в лісовому секторі, що відноситься до основних пріоритетних завдань, сформульованих в Санкт-Петербурзькій декларації та Індикативному плані дій Міністерського процесу FLEG в Європі та Північній Азії (ENA FLEG) та передбачає активну участь державних структур, громадських організацій і приватного сектору у проведенні регіональних заходів, орієнтованих на підготовку й апробацію сучасних методів і технологій оцінки якості та контролю переміщення лісопродукції.

Стале ведення лісового господарства можна розглядати як систему господарювання, способів управління лісами та лісовими площами і їх використання таким чином і з такою інтенсивністю, щоб забезпечувати їх

біорізноманіття, продуктивність, здатність виконувати відповідні екологічні, економічні та соціальні функції на місцевому, національному та глобальному рівнях не завдаючи шкоди іншим екосистемам [50].

Стратегічні підходи до господарювання в лісах спрямовані на [50]:

- збільшення їх площ;
- підвищення продуктивності та екологічного потенціалу лісових насаджень;
- дотримання принципу безперервного та невиснажливого лісокористування;
- збереження біологічного різноманіття лісових екосистем;
- нарощення та використання екологічного потенціалу лісів;
- поліпшення показників лісової галузі та її інфраструктури.

Позитивні якісні та кількісні зміни в лісовому фонді сприятимуть оптимізації його вікової структури, що дасть змогу повніше задовольняти потреби суспільства у деревині, інших лісових ресурсах і корисних властивостях лісів. Управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку передбачає гармонізацію економічних, екологічних та соціальних аспектів лісогосподарської діяльності з метою збереження, невиснажливого використання лісів та підтримки їх багатогранних природних і суспільних функцій у довгостроковій перспективі. Щоб сприяти поширенню практики управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку, розроблено низку схем, програм та систем добровільної лісової сертифікації. Однією з найбільш поширених у світі є схема Лісової опікунської ради, на основі керівних принципів якої розроблено, схвалено і зареєстровано стандарт організацій України «Сертифікація системи ведення лісового господарства. Принципи, критерії та індикатори». Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства. Теоретичним підґрунтям її формування та розвитку як ринкового

інструменту екологічної політики є концепція сталого розвитку та інші наукові теорії, що тісно пов'язані з нею.

Сталий розвиток передбачає екологічно орієнтоване, соціально прийнятне та економічно життєздатне ведення лісового господарства.

Зокрема, екологічно орієнтоване лісове господарство спрямоване на підтримку та збереження біологічного різноманіття; охорону рідкісних і зникаючих видів тварин і рослин, збереження лісів, які мають високе природоохоронне значення, відмову від застосування хімічних препаратів та мінімізацію негативного впливу на довкілля.

Соціально прийнятне лісове господарство повинно забезпечувати права та соціальні гарантії зайнятих працівників у ньому, урахувувати та поважати права місцевого населення, їх соціальні, економічні та духовні потреби.

Економічно життєздатне орієнтоване на досягнення економічної ефективності з урахуванням екологічної та соціальної складових, не повинно призводити до погіршення продуктивного стану і використання лісових ресурсів.

Формуванню стратегічної моделі управління лісовими ресурсами в ринкових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку України має передувати аналіз перспектив та потенціальних небезпек в економічній, екологічній та соціальній сферах суспільних відносин щодо лісових ресурсів (табл. 1.2).

Національна політика розвитку лісового сектору, крім традиційних завдань щодо забезпечення розширеного лісовідновлення та посилення охорони і захисту лісів, повинна концентруватися на реалізації пріоритетних напрямів, кожному з яких відповідають основні завдання та заходи (рис. 1.4).

SWOT-аналіз управління лісовими ресурсами в Україні *

Сильні сторони	Слабкі сторони
<p><u>Економічні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зростання загальної площі земель лісового фонду, загального і середнього запасу насаджень. 2. Збільшення обсягів виробництва й реалізації продукції, а також асортименту її. 3. Диверсифікованість ринків збуту. 4. Розвиток ринку вуглецю. 5. Запровадження електронного обліку деревини. 6. Державно-приватне партнерство в лісовому секторі. 7. Зменшення кількості лісових пожеж шляхом проведенням комплексу профілактичних та попереджувальних протипожежних заходів. 8. Реалізація деревини на відкритих аукціонах. <p><u>Екологічні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Збільшення частки лісів з обмеженим режимом лісокористування. 2. Розширення обсягів робіт з лісорозведення. 3. Збільшення площі сертифікованих лісів. 4. Наявність потенціалу для розвитку рекреації, мисливства. <p><u>Соціальні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Доступ місцевих громад до лісових ресурсів, ведення туристичної діяльності, випасання худоби поблизу лісових площ. 2. Наявність навчальних закладів у галузі лісового господарства 	<p><u>Економічні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Низький рівень технологічної обробки деревини та переробки відходів. 2. Недостатня забезпеченість транспортними шляхами для проведення лісогосподарських заходів. 3. Недосконалий маркетинг, недостатній рівень сертифікації продукції. 4. Застарілі енергозберігаючі і технологічні процеси на виробництві, зношеність основних засобів. 5. Відсутність необхідних та якісних даних про ліси. 6. Консервативні методи управління та відсутність сучасного менеджменту. 7. Недієві механізми стимулювання захисного лісорозведення <p><u>Екологічні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Глобальні кліматичні зміни. Прогресування стихійних явищ. 2. Неоптимальна вікова структура лісів, зниження їх біологічної стійкості. 3. Збільшення частки штучних насаджень та наявність малоцінних похідних деревостанів. 4. Збіднення біорізноманіття лісових фітоценозів. 5. Відсутність систематизації при проведені моніторингу навколишнього середовища. <p><u>Соціальні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зменшення кількості працівників за рахунок впровадження нових технологій. 2. Трудова міграція працездатного населення. 3. Дефіцит висококваліфікованих кадрів. 4. Відсутність розвинутої соціальної сфери. 5. Невисокі показники регіонального людського розвитку.
Можливості	Загрози
<p><u>Економічні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Спеціальне використання недеревних продуктів лісу, корисних властивостей лісів. 2. Будівництво нових лісових доріг. 3. Підвищення громадського контролю щодо лісових ресурсів. 4. Зростання попиту на ринку на екологічно чисту продукцію. 5. Удосконалення законодавчої бази. 	<p><u>Економічні фактори</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Незаконні лісозаготівлі. 2. Недотримання норм та нормативів використання лісових ресурсів. 3. Фінансові ризики сертифікації лісів. 4. Передача лісу в оренду тимчасовим лісокористувачам. 5. Відсутність податкового стимулювання сталого лісокористування.

Продовження табл.1.2

Сильні сторони	Слабкі сторони
<p>Урегулювання механізму процесу прийняття рішень щодо лісів.</p> <p>6. Зростання додаткових обсягів деревини при наближенні вікової та породної структури насаджень до оптимальної та середніх запасів насаджень.</p> <p>7. Залучення інноваційних технологій та інвестицій у розвиток галузі.</p> <p>8. Використання методу наближеного до природи лісівництва</p> <p><u>Екологічні фактори</u></p> <p>1. Підвищення стійкості деревостанів та їх продуктивності.</p> <p>2. Розвиток рекреаційних послуг лісів.</p> <p>3. Реалізація спеціальних освітніх програм щодо збереження лісів, підтримання їх корисних функцій і захисту біорізноманіття.</p> <p>4. Інвентаризація лісів. Лісовпорядкування.</p> <p>5. Формування мережі ділянок пралісів як навчальної бази.</p> <p>6. Збільшення об'ємів поглинання вуглекислого газу та його довгострокової консервації.</p> <p>7. Захисне лісорозведення на непридатних для сільськогосподарського виробництва ділянках.</p> <p>8. Збільшення площі сертифікованих лісів та сертифікованих виробів з деревини.</p> <p><u>Соціальні фактори</u></p> <p>1. Створення нових робочих місць.</p> <p>2. Налагодження підготовки кваліфікованих кадрів на замовлення суб'єктів господарювання.</p> <p>3. Підвищення прозорості роботи лісового сектору, поліпшення поінформованості населення</p>	<p>6. Несвоєчасне проведення лісовпорядних заходів.</p> <p>7. Наявність тіньового сектора щодо лісових ресурсів.</p> <p>8. Недостатність державної підтримки наукової та інноваційної діяльності у лісовому секторі.</p> <p><u>Екологічні фактори</u></p> <p>1. Руйнування лісових ресурсів унаслідок природних стихійних явищ.</p> <p>2. Низька екологічна і правова культура населення.</p> <p>3. Недотримання оптимального режиму рубок формування та оздоровлення лісів.</p> <p>4. Розбудова туристичної інфраструктури у безпосередній близькості від лісів.</p> <p><u>Соціальні фактори</u></p> <p>1. Зростання безробіття та втрата професійних навичок незайнятого населення.</p> <p>2. Порушення вимог законодавчих та нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки</p>

* Джерело: [50].

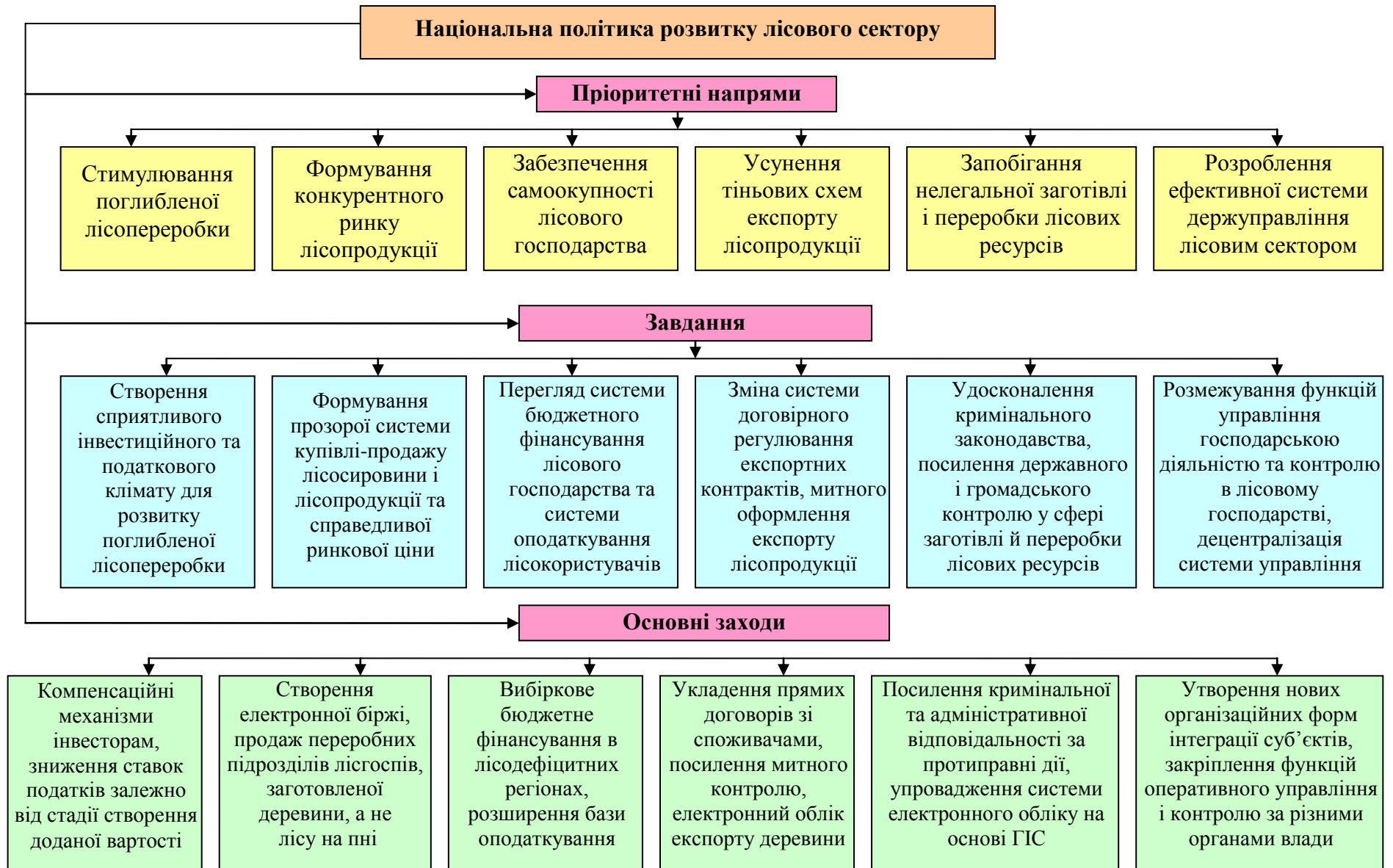


Рис. 1.4. Основні положення національної політики розвитку лісового сектору

Управління лісами й лісовим господарством в Україні сьогодні орієнтоване головним чином на виконання виключно галузевих завдань, які не завжди збігаються із загальнодержавними інтересами і потребами екології. За таких умов суттєво стримується становлення нових виробничих відносин, обмежується на всіх рівнях самостійність організаційно-господарських структур, цілеспрямовано відокремлюється апарат управління від працівників лісу, втрачається активність реалізації принципів рішень з питань розвитку лісогосподарського виробництва, основним завданням якого є подолання фінансової нестабільності галузі, задоволення потреби у лісосировинних ресурсах та середовищезахисних функціях лісів.

Варто наголосити, що система управління лісами також потребує суттєвих змін, які треба здійснювати, виходячи з реальної ситуації у лісовому секторі економіки та ефективних напрямів реформування. Метою вдосконалення лісових відносин має бути не задоволення відомчих, групових чи особистих інтересів так званих реформаторів, а створення ефективного економіко-правового механізму в галузі лісовирощування та лісоексплуатації. У цьому процесі повинні бути максимально враховуватися інтереси суспільства, держави і кожного громадянина, що власне є досить непростою проблемою. Однак її можна вирішивши тільки на основі поетапного реформування системи управління лісами саме на базі збалансованої стратегії раціонального лісокористування.

Зарубіжний досвід управління мінерально-сировинним комплексом. Необхідною складовою успішної участі країни в сучасних ринкових умовах є діяльність державних інститутів та методів їх впливу на діяльність гірничих підприємств.

Державні структури, як правило, вирішують питання управління національним мінерально-сировинним комплексом (МСК), а недержавні

(міжнародні чи національні) здебільшого беруть участь у виробленні загальних правил гри на світовому ринку мінерально-сировинної товарної продукції.

Україна має один з найбільших у Європі мінерально-ресурсний потенціал. Водночас сучасний рівень розвитку МСК України є незадовільним і не відповідає сучасним економічним реаліям, що склалися у вітчизняній економіці. Враховуючи цей факт, представляє практичний інтерес аналіз світового досвіду в організації управління національними МСК, вивчення схем та методів регулювання гірничих відносин на державному рівні для розробки пропозицій для оптимізації системи управління вітчизняним фондом надр.

Беручи до уваги той факт, що мінерально-сировинна база України є невід'ємною частиною світової мінерально-сировинної бази, тому представляє практичний інтерес дослідити та проаналізувати зарубіжний досвід управління національними МСК.

Аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання МСК свідчить про те, що розподіл права власності на ділянки надр у різних країнах відбувається по-різному. Ці розбіжності визначають методи та форми державного управління МСК. Всі держави можна розділити за цими розбіжностями на три групи:

- до першої групи країн – право власності на надра є державною, що визнано та закріплено на законодавчому рівні (Аргентина, Бразилія, Мексика, Перу, Чилі, Казахстан, Україна, Росія та ін.);
- до другої – право державної власності на надра розповсюджується на земельні ділянки, які знаходяться у державній власності, допускається приватна власність на ділянки надр та родовища корисних копалин, проте на всіх земельних ділянках, незалежно від форм власності, тільки державним органам належить право надавати дозвіл на розвідку та експлуатацію надр спеціальним суб'єктам підприємницької діяльності (Франція, ФРН, Японія та ін.);

- до третьої групи країн (Великобританія, окремі штати США та провінції Канади) за наявності приватної власності на земельну ділянку, допускається і право власності на корисні копалини, що розташовані під цією ділянкою. У більшості випадків тут допускається визнання самотійних прав на земельну ділянку або ділянку надр і допускаються угоди окремо у відношенні прав на земельну ділянку та ділянку надр під ним.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що в країнах далекого зарубіжжя застосовується більш спрощена система державного управління сферою надрокористування, ніж в Україні [51, 52].

Так, наприклад, у Бразилії основні положення, що регулюють використання мінеральних ресурсів, визначено Федеральною конституцією (від 5 жовтня 1988р.) та поправками до Конституції (№6,9 від 15 серпня 1995р.).

Відповідно до Конституції, мінеральні ресурси є власністю Федерального уряду і можуть бути розвідані та видобуті тільки за дозволом уряду громадянами Бразилії або компанією, що зареєстрована відповідно до Бразильського законодавства та має центральний офіс і адміністрацію в Бразилії. Власник землі, а також штати, федеративні райони та муніципалітети мають отримати компенсацію за видобуток мінералів, що належать до їх території. Організація, що займається видобутком мінерально-сировинних ресурсів, має відновити збитки довіллю відповідно до технічного стану, розробленого державною агенцією. Концесія на пошукові роботи та видобуток не може бути передана без попередньої згоди Уряду.

Регулювання пошуком та видобуванням корисних копалин у Бразилії здійснюється Гірничим Кодексом від 1967р. (Mining Code). Він класифікує поклади та рудники, визначає вимоги та умови для отримання дозволів, концесій, ліцензій, права та обов'язки власників прав на видобування, регулює діяльність з передачі, конфіскації, анулювання прав

на видобування. Відповідно до Бразильського законодавства, є кілька систем дозволів на проведення гірничих робіт: система дозволу на пошукові роботи; система концесії на гірничі роботи; ліцензійна система; система муніципального видобутку, система видобутку малими підприємствами.

Система управління, що регулює гірниче виробництво, складається з Національного департаменту гірничого виробництва (НДГВ), що входить до структури Міністерства видобувної промисловості та енергетики. Крім НДГВ, у структурі є ще два органи – Секретаріат гірничої та металургійної промисловості, що виробляє і координує політику по секторах галузі, та Геологічна служба Бразилії, яка відповідає за підготовку і поширення основної геологічної інформації.

Австралія. Права на надра та корисні копалини в Австралії належать, в основному, урядам штатів, яким ці права передані (так саме, як і в Канаді) Британською короною. Під юрисдикцією Уряду Австралії знаходиться континентальний шельф.

Видобування корисних копалин в Австралії регулюється як федеральними актами (законами), так і законами та нормативними документами штатів.

Основні федеральні закони, що регулюють видобувну діяльність в Австралії – це Закон про видобувну діяльність (1981р.), Закон про мінеральні ресурси, 1992р, Закон про вугільну промисловість, 1982р.

Федеральний закон Про мінеральні ресурси (1992р.) регулює питання

ліцензування робіт з розвідки та видобування мінеральних ресурсів, доступу до відповідних районів, а також охорону навколишнього середовища. Законом визначені підстави отримання права користування надрами, порядок їх надання, права та обов'язки надрокористувачів. В законі вказано, що будь-які видобуті в установленому порядку мінеральні ресурси після вилучення їх із надр стають власником надрокористувача.

В Австралії видають такі дозволи на проведення гірничих робіт:

- ліцензія на розвідувальні роботи;
- ліцензія на пошукові роботи;
- лізинг (оренда) земельної ділянки для видобування;
- загальна ліцензія;
- змішана ліцензія;
- ліцензія на утримання ділянки.

Власники ліцензії на розвідувальні та пошукові роботи має преференційне право на отримання земельної ділянки або ліцензії на загальні цілі (загальні ліцензії), на якій він веде розвідувальні / пошукові роботи, якщо він виконує умови договору та термін дії ліцензії ще не вичерпався.

Власник ліцензій на розвідувальні та пошукові роботи, ліцензії на утримання ділянки та права на оренду ділянки для видобування мають надати річний звіт про операційну діяльність щорічно до Департаменту промисловості та ресурсів.

Державним агентством, що опікується розвитком промисловості, є Департамент промисловості та мінеральних ресурсів.

Великобританія. Надрокористування у Великобританії регулюються наступними актами (законами) та нормативними актами.

Закони:

- Закон про шахти та кар'єри, 1954 р.;
- Закон про відкриті роботи, 1958 р.;
- Закон про шахти (спорудження та кріплення), 1966 р.;
- Закон про шахти та кар'єри (відвали), 1969 р.;
- Закон про охорону здоров'я та техніку безпеки, 1974 р.;
- Закон про охорону навколишнього середовища, 1990 р.;
- Закон про просідання земної поверхні, 1991 р.;
- Закон про вугільну промисловість, 1994 р.;

- Закон про навколишнє середовище, 1995 р.
- Нормативні документи:
- Правила по просіданню земної поверхні (схема арбітражу), 1994 р;
- Правила по просіданню земної поверхні (збитки та компенсації), 1994 р;
- Правила по просіданню земної поверхні (дренаж), 1994 р;
- Правила по управлінню технікою безпеки та охороною здоров'я на шахтах, 1993 р.;
- Правила по шахтам та кар'єрам (плани відвалів), 1971 р;
- Правила ведення відкритих гірничих робіт приймалися, виправлялись та доповнювались в період з 1959 по 1994 рр.;
- Правила міського та національного планування (корисні копалини), 1995 р.

У Великобританії усі рудники, що добувають золото та срібло, становлять власність Корони і називаються королівськими рудниками. Короні належать також корисні копалини, що знаходяться в надрах під землями, які належать Короні, як приватному власнику. Власнику земельної ділянки також належить і відповідна ділянка надр. Проте це правило має ряд винятків, що залежать від виду корисної копалини. Наприклад, приватна власність не розповсюджується на ділянки надр, в яких залягають родовища урану. Вони належать державі, яка управляє їх розвідкою та розробкою.

Площа земельної ділянки, що надається для проведення геологорозвідувальних робіт, не повинна перевищувати 200 кв. міль. Один і той же орендатор може отримати декілька ліцензій на проведення геологорозвідувальних робіт (ГРР). Термін дії ліцензії на проведення ГРР обмежений 5 роками, ліцензії на експлуатацію – 50 роками з можливим продовженням терміну дії ще на 25 років. У разі відкриття родовища

корисних копалин власник ліцензії на проведення ГРР має перевагу на отримання права розробки.

Слід зазначити, що для правового регулювання діяльності підприємств вугільної промисловості Великобританії важливе значення має Закон про вугільну промисловість, який був прийнятий у 1994 році.

У відповідності з цим законом створена Адміністрація вугільної промисловості, склад якої не може перевищувати восьми членів.

Законом встановлено, що надання ліцензій на вугледобувну діяльність відноситься до повноважень Адміністрації.

Необхідно також відзначити, що в законодавстві Великобританії, що регулює правовідносини між надрокористувачами та державою у вугільній промисловості існують розбіжності у термінах «ліцензія» та «оренда». Ліцензія дає дозвіл її власнику вести гірничі роботи по видобутку вугілля (як правило, з вказанням пласта, глибини та географічного положення). Ліцензія не дає йому права володіння вуглем або права займати будь-яку землю.

Оренда дає особі, якій вона була видана, право на використання шахти за умови виплати орендної плати, що вказана в оренді, та дотриманні усіх викладених в ній умов. Гірнича оренда дає також право на володіння вуглем після його видобутку з пласта та підйому на поверхню, в тому числі його продажу. Таким чином, законодавство Великобританії про надрокористування використовує принципи акцесії та гірничої свободи.

В Індії законодавчим документом, що регулює гірничу діяльність, є Закон про видобування та корисні копалини (Mines and Minerals Act, 1957). Він передбачає, що будь-яка пошукова або видобувна діяльність не може відбуватися без відповідної ліцензії на пошукові роботи або договору оренди землі на видобувні роботи.

Уряд держави має право вимагати від відповідного уряду штату дострокового припинення дії ліцензії на пошукові роботи чи договору

оренди землі, або власноруч ухвалити таке рішення, якщо на думку уряду, ці роботи можуть завдати шкоду довкіллю, загрожувати здоров'ю людей чи потенційному руйнуванню будинків, пам'ятників, інших конструкцій.

Уряд видає дозвіл на ведення розвідувальних робіт, ліцензію на ведення пошукових робіт, укладає договір оренди тільки за умови, якщо:

- фізична чи юридична (всі члени компанії (асоціації)) особи є громадянами Індії;
- особа задовольняє іншим визначеним умовам.

Регулювання гірничорудної галузі в країні здійснюють такі структури: Міністерство сталі, головними обов'язками якого є координація, планування розвитку та зростання гірничорудних і сталеливарних підприємств країни як державного, так і приватного сектору;

Міністерство видобувної промисловості здійснює керівництво за видобуванням усіх мінералів і наглядає за виконанням Закону про видобування та корисні копалини;

Індійська геологічна служба відповідає за оцінку геологічних та регіональних мінеральних ресурсів країни;

Індійське Бюро гірничорудної промисловості – Національна організація в структурі Міністерства гірничорудної промисловості, що займається розробкою мінеральних ресурсів країни.

Усю видобувну діяльність у Швеції регулює Закон про корисні копалини (1992р.), що замінив Акт про проведення видобувних робіт (1974р.) та Акт про певні мінеральні поклади (1974р.).

Державними установами, що регулюють видобування корисних копалин у цій країні, є: Міністерство промисловості, зайнятості та кооперації, Шведська Геологорозвідувальна служба, Гірничі інспекції.

Щоб вести розвідку корисних копалин, необхідний дозвіл на розвідку та дослідження, для видобування – концесія на видобування.

Збитки та шкоду від вторгнення, викликані пошуковими роботами, має компенсувати власник дозволу або концесії.

Шведська геологорозвідувальна служба. Урядова організація, що опікується питаннями геології та корисних копалин. Займається дослідженнями, підготовкою документів та інформації щодо покладів корисних копалин, підземних вод та ґрунту.

Гірничі інспекції регулює питання, пов'язані із Законом про корисні копалини. Її головним завданням є оцінка заявок, видача дозволів на проведення пошукових і видобувних робіт та нагляд за додержанням Закону про корисні копалини. Надає інформацію видобувним компаніям, власникам землі, громадськості, муніципалітетам тощо.

Угорщина. Відносини надкористування регулюються в країні Гірничим законом, що був прийнятий у 1993 році. У відповідності до цього Закону країна розділена на 2 категорії: закрита територія; відкрита територія.

Закрита територія (координати кордонів якої офіційно публікуються), на якій право власності на гірничий промисел (розвідку та експлуатацію родовищ) може бути придбано на підставі рішення Міністра промисловості та торгівлі або господарюючої організації, створеної для цієї мети державою, в якій держава має більшу частку власності, або господарюючою організацією, що зареєстрована в Угорщині та виграла публічний концесійний тендер (концесійне товариство).

Відкрита територія, на якій будь-яка господарююча організація може отримати дозвіл від відповідних урядових організацій на розвідку та експлуатацію родовища.

Таким чином, у гірничому законодавстві Угорщини про надкористування використовуються принципи концесії, свободи вибору та акцесії.

Венесуела. Нове законодавство країни про надкористування, яке було прийняте в останні роки, спрямовано в основному на залучення

національних, приватних та іноземних інвестицій у роботи, що пов'язані з розвитком мінерально-сировинної бази та гірничо-металургійної промисловості країни. Законодавство гарантує надання права виконання геологорозвідувальних та гірничих робіт усім фізичним та юридичним особам, що мають необхідні фінансові та технічні ресурси. Законодавство передбачає застосування більш жорстких мір до нелегальних надрокористувачів та забруднювачів навколишнього природного середовища при проведенні видобувних та геологорозвідувальних робіт, підсилення контролю за невеликими гірничими підприємствами.

Гвінея. В середині 90-х років в країні прийнято нове законодавство про надрокористування. Цим законодавством передбачені видача ліцензій на проведення ГРР та видобувних робіт (на родовищах з незначними запасами) та гірничої концесії на розробку крупних родовищ, освоєння яких потребує значних капіталовкладень.

Геологічна ліцензія дає її власнику виключне право на розвідку окремих видів корисних копалин на площі в межах 500км² протягом трьох років з можливою її пролонгацією двічі по 2 роки.

Гірничу ліцензію дає її власнику виключне право на розробку родовища протягом 10 років з можливою її пролонгацією на 5 років.

Законодавством визначена також шкала платежів за надання ліцензій та концесій та їх пролонгація.

Канада. Право розвідки та розробки родовищ корисних копалин може належати: приватним власникам; власник земельної ділянки, придбаної до 1880 р., є також власником надр. Власник земель, придбаних після 1880 року, права володіння надрами не має; провінціям; Федеральному уряду.

Для земель, що знаходяться у приватній власності, правовий режим їх використання для розвідки та розробки родовищ аналогічні практиці США.

В провінціях Канади діють різні правові норми надрокористування, проте є і загальні риси:

- право на розвідку надається на обмежену площу з тим, щоб залучити до цього процесу значне число фізичних та юридичних осіб;
- особі, що відкрила родовище, надається право на розробку родовища. Причому на розробку лише частини родовища, інша частина родовища продається органами влади;
- право на розвідку та експлуатацію родовищ надається тільки тим компаніям, де контрольний пакет належить канадцям або акції яких (у випадках компаній з іноземною участю) котируються на біржі.

З метою забезпечення відтворення мінерально–сировинної бази України, на нашу думку, представляє практичний інтерес практика проведення геологорозвідувальних робіт у Канадській провінції Онтаріо.

Так, наприклад, на геологорозвідку в цій провінції, яка займає площу у 17 разів меншою, ніж Росія і продає мінеральних ресурсів втричі менше, ніж Росія, витрачається коштів в 1,3 рази більше, ніж у всій Росії. Більш високі витрати на геологорозвідку забезпечують постійний розвиток гірничопромислового комплексу. Це стало можливим завдяки унікальним умовам, що створені в цій провінції для геологорозвідки. Кожний, в тому числі і приватна особа, може проводити геологорозвідку на свій страх і ризик, здійснює цю діяльність без спеціальних дозволів, користуючись заявним характером отримання відповідних дозвільних документів. У разі, якщо результати розвідки були вдалими, саме та особа, що здійснювала розвідку, має право на розробку родовища. Крім цього, витрати на геологорозвідку мають значні преференції з точки зору оподаткування. Навіть треті особи, що фінансують геологорозвідувальні роботи, можуть скористатися значними податковими пільгами.

Для земель, що знаходяться у федеральній власності, право на експлуатацію родовища надається, в основному, власникам права на його розвідку після того, як підтверджена комерційна цінність родовища.

Монголія. Законодавство Монголії про надра базується на Конституції країни та двох основних законах: Законі про надра Землі, прийнятим у 1991 році та Законі Монголії про корисні копалини, прийнятим у 1994 році.

У відповідності до Закону про корисні копалини, всі корисні копалини країни розподіляються на три категорії в залежності від їх значущості:

- стратегічного значення: руди благородних (дорогоцінних) металів, руди урану, алмази та каміння коштовне та колекційне, нафта та вугілля кам'яне;
- звичайні. Це, в основному, корисні копалини, що використовуються для виробництва будівельних матеріалів;
- спеціальні, крім вказаних в пп.1 та 2.

Держава має право першочергової закупівлі видобутих стратегічних корисних копалин в обсягах, передбачених Законом та контрактом з урахуванням цін на світовому ринку.

Закон передбачає регулювання відносин надкористування наступним чином. Великий державний хурал (вищий орган законодавчої влади країни):

- визначає державну політику;
- встановлює щорічний максимальний обсяг закупівлі стратегічних корисних копалин в масштабі країни;
- надає дозволи на розробку родовищ іноземними юридичними особами.

Уряд Монголії забезпечує виконання законодавства, а також затверджує меморандум про розвідку та експлуатацію стратегічних корисних копалин.

Міністерство геології та гірничої справи (центральний орган управління):

- організує виконання вимог законодавства та рішень Уряду;

- надає дозволи на геологічне вивчення та експлуатацію родовищ стратегічних корисних копалин, якщо інше не передбачено Законом;
- здійснює державний нагляд;
- веде державний облік запасів корисних копалин та виконує інші функції, що передбачені Законом.

Голови місцевої влади аймаків (провінцій) та сомонів (районів):

- організують на своїх територіях виконання законодавства, рішень Уряду та місцевих Хуралів представників громадян;
- надають дозволи на експлуатацію родовищ звичайних корисних копалин, надають земельні ділянки під розвідку та розробку родовищ на підвідомчих територіях.

При експлуатації родовища укладається відповідний договір між органом державної власності (орендодавцем) та власником дозволу експлуатацію родовища (орендатором), де обумовлюються терміни оренди, розміри плати та інші умови у відповідності до Закону. В статті 35 Закону вказано, що «орендна плата складається з плати за використання корисної копалини та плати за землю. *Розмір плати за використання корисної копалини має становити не менш ніж 1,5% та не більше 12,8% доходу від реалізації продукції, видобутої з родовища*».

В п'ятому розділі Закону встановлені конкретні вимоги та порядок робіт, спрямованих на охорону та відновлення природного середовища, попередження можливих негативних наслідків для здоров'я населення. При експлуатації родовища або його розвідці. Зокрема, у статті 53 Закону вказано, що власник дозволу не менше ніж 50% своїх планових видатків на заходи з охорони навколишнього природного середовища передає місцевій адміністрації в якості застави. Ці кошти повертаються йому після виконання запланованих природоохоронних заходів.

Сполучені Штати Америки. Правові засади діяльності підприємств гірничодобувної промисловості США були закладені Гірничим законом 1872 р. (Mineral Location Act of 1872). З поправками та доповненнями цей

Закон діє і на теперішній час. У 1920 році був прийнятий Закон про оренду корисних копалин (Mineral Leasing Act of 1920), який регламентує умови надання державних земель в оренду для розробки надр, котрий був потім доповнений Законом 1947 р. (Mineral Leasing Act for Acquired Lands of 1947). Ці Закони є основою Федерального гірничого законодавства США. Основна мета цих законів – регулювати процес надання гірничих відводів в межах федеральних земель. Проте, існує декілька категорій федеральних земель, на які дія цих Законів і, в першу чергу, Закону 1872 року не розповсюджується або розповсюджується з різними обмеженнями. До таких земель відносяться: придбані землі, тобто землі, придбані Федерацією у приватних осіб або таких, що перейшли у власність США по вироку суду або в результаті обміну, даріння або пожертви. Ці землі вилучені зі сфери дії Закону 1872 р. та знаходяться під юрисдикцією Законів 1920 та 1947 років. Проведення геологорозвідувальних робіт та видобування корисних копалин на цих землях регулюються спеціальними правилами.

Закони 1872 та 1920 років були доповнені у 1953 році Законом про підводні землі (Submerged Lands Act of 1953), у відповідності з яким усім прибереговим штатам надавалась зона шириною у 3 морські милі від берегової полоси та закріплюлася у власності США полоса шириною у 9 морських миль, та Законом про ділянки континентального шельфу (Owner Continental Shelf Lands Act of 1953), а у 1978 році Законом про мінеральні ресурси морського дна в межах 200- мильної економічної зони США. Прийнятий у 1976 році Закон про федеральну політику у сфері землекористування спрямований на здійснення комплексного та збалансованого використання земельних фондів. У відповідності з цим Законом Уряд регулює видачу патентів та ліцензій на право розробки надр. Поряд із законодавством, що регулює відносини надрокористування на федеральному рівні, є значна кількість законів, прийнятих законодавчими органами штатів. Разом з тим у законодавстві про надра

користування чітко передбачається пріоритет федеральних законів перед законами штатів. Законодавство штатів виступає тут як інструмент деталізації та конкретизації приписів федеральних органів.

Ступінь розвитку власного законодавства штатів у значній мірі визначається співвідношенням кількості земель Федерації, штату та приватних осіб: штати де переважають федеральні землі, в основному, орієнтуються на використання федеральних законів (Аляска, Вашингтон, Орегон, Вайомінг та ін.). Штати, в межах яких федеральних земель небагато, мають більш розвинуте місцеве законодавство.

Умови та порядок надання права на розвідку та розробку родовищ корисних копалин у США багато в чому визначається тим, в кого у власності знаходяться землі, на яких мають проводитися вищезазначені роботи. Землі, що знаходяться у приватній власності, становлять біля 75% території США. До категорії державних земель відносяться землі, що належать Федеральному уряду та штатам, а також землі, що знаходяться у власності індіанців. Правові відносини, що пов'язані з проведенням геологорозвідувальних робіт та експлуатацією родовищ корисних копалин на земельних ділянках, що належать штатам, як правило регулюються законодавством штатів. Проведення геологорозвідувальних та видобувних робіт на приватних землях допускається тільки після підписання відповідного орендного договору на визначений період часу між власником землі та геологічною та гірничою компанією. Власник землі отримує від компанії, що орендує земельну ділянку, наступні види винагороди: разову виплату після укладання договору оренди (бонус); орендну плату (ренталс) щорічно протягом усього терміну проведення розвідувальних робіт, плату за право розробки родовища (роялті) у вигляді процентної ставки від вартості вилученої з надр сировини.

В окремих випадках федеральна влада та влада штатів можуть зобов'язати землевласника надати земельну ділянку (звісно, з відповідною компенсацією) для проведення геологорозвідувальних та

гірничих робіт. Управління територіями, що знаходяться у федеральній власності, здійснює Бюро управління землями Міністерства внутрішніх справ США. Федеральна влада має право укладати договори оренди з будь-якою фізичною або юридичною особою американського громадянства або з іноземними компаніями, в яких присутній американський капітал. Право на оренду земельних ділянок надається шляхом проведення аукціонів. Переможець аукціону отримує ліцензію на розвідку родовища, а у разі відкриття родовища, що має комерційну цінність, як правило, і ліцензію на його розробку. Власність на цю земельну ділянку та надра під ним залишається за державою. В її казну надходять усі платежі: бонус, орендна плата та роялті. Аналогічний порядок існує, в основному, і для земель, що перебувають у власності штатів. Терміни дії ліцензії на проведення геологорозвідувальних робіт на приватних земельних ділянках у США становлять зазвичай 5–10 років з можливістю їх продовження. Терміни дії ліцензій на проведення геологорозвідувальних робіт на державних землях (федеральних та землях штатів) майже такі самі.

Федеративна Республіка Німеччини. Відносини надрокористування в цій країні на теперішній час регулюються Гірничим законом ФРН, що був прийнятий 13 серпня 1980 року. У відповідності з цим Законом всі корисні копалини у ФРН розподіляються на:

- корисні копалини, що відносяться до земельної власності та є власністю власника земельної ділянки. Це боксити, бентоніт та інші глини, слюда, кварц, тальк та ін.;
- корисні копалини, що є об'єктом гірничого промислу. До них відносяться: вуглеводні, руди кольорових та дорогоцінних металів, вугілля кам'яне, солі калійні, тепло надр Землі та ін.

Особа, яка бажає провести розвідку родовища корисних копалин, відкритих для гірничого промислу, має отримати дозвіл компетентного державного органу. Особа, яка хоче добувати корисну копалину, відкриту

для гірничого промислу, зобов'язана отримати ліцензію або право власності на гірниче підприємство.

Право власності на гірниче підприємство виникає з моменту вручення заявнику офіційного документу, що підтверджує це право. До цього документу додається маркшейдерський план, на якому встановлені кордони та розмір поля залягання корисної копалини. Право власності на гірниче підприємство підлягає скасуванню за клопотанням.

Передача дозволу на розвідку або ліцензії на розробку родовища третій особі або участь третьої особи в праві на розвідку або розробці родовища допускається лише за згодою компетентного державного органу.

Податок на видобування корисних копалин становить 10% ринкової вартості корисної копалини, яка досягнута в середньому протягом періоду обкладання.

Нагляд за гірничим промислом здійснюють компетентні державні органи (Гірничий нагляд).

Підприємцю за його клопотанням може бути передана земельна ділянка, що необхідна для проведення гірничих робіт та збагачення корисних копалин. За передачу земельної ділянки здійснюється компенсація його власнику.

У відповідності з Законом підприємець несе відповідальність за належне управління підприємством, безпеку робіт та відшкодування спричиненого збитку.

Для контролю за використанням гірничодобувними підприємствами вимог законодавства ФРН створена Федеральна контрольна служба, порядок діяльності якої визначений цим Законом. В Законі визначений судовий порядок розгляду позовів про відшкодування збитків, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення громадського порядку при проведенні геологорозвідувальних робіт та видобувних робіт та до карної відповідальності за порушення, що

створюють загрозу життю та здоров'ю іншої особи або нанесення значних збитків чужому майну.

Франція. Законодавство Франції про надрокористування має велику історію, оскільки перший Гірничий кодекс відноситься до епохи Наполеона Бонапарта та датований 21 квітня 1810 року. На теперішній час відносини надрокористування регулюються у Франції Гірничим кодексом, який був затверджений 16 серпня 1956 року і потім неодноразово змінювався та доповнювався. Діюча редакція Гірничого кодексу Франції відноситься до 1995 року та об'єднує правові норми, що закріплені наступними Законами: «Про відходи» (1992р.), «Про води» (1992р.), «Про кар'єри» (1993р.), «Про підсилення охорони навколишнього середовища» (1995р.).

Всі родовища Франції розділені на 3 групи, і для кожної групи існують свої правила освоєння:

- перша група включає родовища, що містять дорогоцінні метали, залізо, вугілля та ін. Ця група родовищ не може розроблятися навіть власником землі на поверхні без концесії від Уряду;
- друга група включає родовища алювіальних залізних руд та торф'яників. Для їх освоєння не треба отримання концесії, проте мають бути надані згоди землевласника та гірничої адміністрації;
- третя група включає родовища будівельних матеріалів, які можуть розроблятися без погодження гірничою адміністрацією, але при обов'язковій згоді землевласника.

Родовища корисних копалин за французьким законодавством відносяться до нерухомості. До нерухомості відносяться також будівлі, що необхідні для здійснення гірничої діяльності, гірничі машини, виробки, інше обладнання та споруди, що тісно пов'язані з родовищами корисних копалин. Акції компаній та (або) підприємств, які експлуатують родовища корисних копалин, або відсотки по них є рухомістю. До рухомого майна належить також видобута мінеральна сировина.

За наданням дозволу на проведення геологорозвідувальних робіт необхідно звертатися до Міністра гірничої промисловості. Воно включає відомості про заявника, докази його технічних та фінансових можливостей, технічну записку, програму запланованих робіт, фінансові зобов'язання, картографічні документи, довідку про те, що проблеми охорони навколишнього середовища взяті до уваги. Прохання розглядається місцевими властями протягом 30 днів з дня подання прохання. Крім того, по проханню дається висновок Ради генеральних директорів гірничодобувної промисловості. З урахуванням цих думок Міністром приймається рішення по даному проханню. Дозвіл на проведення розвідки надається на 5 років з можливістю ще двічі продовжувати його по 5 років. Він дає його власнику виключне право на всі роботи, що пов'язані з розвідкою, а також на вільне розпорядження попутно добутими корисними копалинами (за виключенням твердого палива та калійних солей). Власник права на проведення розвідувальних робіт має мешкати у Франції, або в країні, яка входить до ЄС.

Прохання на отримання права експлуатації родовища (концесії) направляється Міністру гірничої промисловості. Воно супроводжується, в основному, тими ж документами, що і в першому випадку, з додаванням опису експлуатаційних робіт. Як правило, таке прохання подається фізичною або юридичною особою, яка вже отримала право на ведення розвідувальних робіт. Прохання розглядається місцевою адміністрацією з урахуванням громадської думки. Концесія затверджується з правом користування на 50 років і більше декретом Державної ради Франції після обговорення прохання у Раді генеральних директорів гірничодобувної промисловості і Державною радою. Після завершення термінів, на які видана концесія, родовище безповоротно повертається державі.

У відповідності до статті 64 Гірничого кодексу родовища корисних копалин, що належать державі, можуть використовуватися безпосередньо державою або державним підприємством, або у будь-який інший спосіб.

На нашу думку, напрямом регулювання гірничих відносин у сфері надрокористування, який використовується у світовій практиці, є застосування інституту цивільної власності на природні ресурси, в тому числі і на мінерально-сировинні. Зазначено, що елементи цивільної форми власності на мінерально-сировинні ресурси використовуються такими країнами, як: США, Канадою, Австралією, Норвегією, Лівією та ін. Цивільна власність (не слід плутати із загальнонародною) характеризується наступними відмінними ознаками:

- суспільне володіння природними ресурсами (вони належать усім громадянам України в рівній мірі за правом народження або надбання громадянства); платне використання (експлуатацію природних ресурсів здійснюють корпорації, приватні, державні підприємства та організації: всі беруть їх в оренду і тільки за плату);

- державне або інше суспільне розпорядження (здійснення державними або суспільними організаціями ліцензування права використання природних ресурсів, експертиза проектів, контроль природокористувачів (в тому числі і надрокористувачів), визначення виду і розміру орендної плати та спрямування її в загальний фонд цивільної ренти);

- приватне присвоєння ренти (кошти усіх видів ренти за законом справедливо розподіляються у рівних частках між усіма громадянами – власниками природних багатств країни [53].

В усіх країнах в якості платежів за користування надрами широко застосовується роялті – плата за право експлуатації родовища корисних копалин. Методи її визначення різні – від 1–3% величини вартості добутих корисних копалин до 10-25% валового або чистого прибутку [54].

1.2. Методологічні засади децентралізації управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів

Методологічні основи проведення децентралізації управління природними ресурсами у процесі євроінтеграції. На сьогодні в контексті децентралізації управління природними ресурсами в Україні особливо гостро стоїть питання забезпечення конкурентоспроможності муніципальної економіки, на всіх рівнях – суб'єкта господарювання, місцевому, регіональному та загальнодержавному, оскільки в просторовому фракталі господарювання господарська роль первинних економічних ланок перебуває у формуванні "знизу доверху" системи економічних зв'язків, за рахунок котрих територія здатна розвиватися та розбудовувати стале виробництво. При цьому очевидно, що тільки та місцева економіка, яка здатна постачати на ринки різних просторових рівнів конкурентоздатні товари і послуги буде сталою та ефективною. Проблематичність завдання забезпечення регіональної (в широкому розумінні, включаючи місцевий рівень) економіки в умовах децентралізованого управління господарством перебуває в тому, що при цьому докорінно змінюється роль держави, яка розширяє повноваження територій, але одночасно звужує свою роль в регулюванні регіонального розвитку за принципами субсидіарності. Ще одним фактом є той, що конкуренція й конкурентоспроможність є економічними категоріями, які відносяться до економіки з ринковими відносинами. З їхньою допомогою виражаються взаємозв'язки й взаємодії між ринками різних типів, виробниками товарів і послуг, між територіально-прив'язаним виробництвом і регіональними ринками збуту, між виробниками й споживачами, між споживачами з їх запитом та ринком. Тому роль ринку в децентралізованій системі управління господарством, а особливо-природними активами виростає на порядок. При цьому, треба виходити з сучасної інституціональної ситуації, за якої природні ресурси знаходяться згідно ст. 13 Конституції України в загальнонародній власності, а отже,

розвиток ринкових відносин у цій сфері є уповільненим. Проте, для багатьох територій в умовах економічної кризи лише природні ресурси та людський капітал є де-факто єдиними факторами забезпечення економічного зростання, саме за рахунок них і повинна забезпечуватись конкурентоспроможність муніципальних утворень. За європейською практикою, в умовах ринку конкуренція діє постійно, забезпечує найкращі можливості задовольнити різноманітні потреби покупців товарів (послуг), стимулює товаровиробників до розвитку ринків на різних територіальних рівнях (місцевість – регіон – держава – глобальний світ) і пошуків нових способів удосконалення їх виробництва, підвищення якості товарів (послуг), зниження витрат і цін на продукцію, на створення й зміцнення позитивної підприємницької репутації в споживачів. Таким чином, конкуренція є елементом, який організовує змагання за ринки збуту між різними регіонами, країнами та навіть їх об'єднаннями, сприяє становленню регіональної спеціалізації, якісному поліпшенню територіальної економіки, зміцненню її господарського потенціалу. Тому в умовах євроінтеграційних процесів завдання забезпечення конкурентоздатності муніципальної економіки в царині використання природних активів для забезпечення економічного розвитку ще більш ускладнюється, а саме – залучення природних ресурсів у господарський обіг має відповідати вимогам ефективності та конкурентоздатності вже для мегамасштабного європейського ринку. Для Євросоюзу саме місцевий рівень природокористування став потужним фактором розвитку спільного ринку за рахунок створення на муніципальному і регіональному рівнях системи потужних кластерів як конкурентоспроможних територіальних виробничо-господарських комплексів, що високоефективно використовують місцеві ресурси, включаючи природні активи. Отже, для забезпечення завдання інтеграції децентралізованої системи управління природними ресурсами України в європейський простір необхідно у першу чергу забезпечити завдання створення конкурентоздатної

муніципальної економіки, побудованої на принципах управління природними ресурсами за участю місцевих громад, що вимагає визначення теоретико-методологічних засад побудови децентралізованої системи управління місцевими ресурсами на принциповій цільовій основі забезпечення при цьому конкурентоздатності муніципальної економіки.

Децентралізація управління природними ресурсами є складовою загального процесу децентралізації влади, у якій виділяються як мінімум три основні напрями: фінансова децентралізація, включаючи бюджетну, адміністративна децентралізація, що включає створення муніципальної системи управління об'єднаними територіальними громадами та інституціональна децентралізація, яка включає розмежування повноважень в управлінні різного роду власністю, включаючи у першу чергу природні та інші виробничі ресурси. При цьому ці напрями є не повністю виокремленими один від одного, а пересікаються і мають спільні поля дії, наприклад фінансова децентралізація і децентралізація в управлінні природними активами можуть передбачати передачу на місцевий рівень певних фіскальних прав щодо природно-ресурсних платежів.

Загальну методологію децентралізації в управлінні природними ресурсами визначають чотири основні, концептуальні принципи, реалізовані через систему делегування а саме:

Делегування - передача на місця прав використання та управління природними ресурсами як повноцінними економічними активами, що інтегруються в господарський обіг та слугують джерелом ренти і підприємницького доходу;

Інституціоналізоване розмежування повноважень в управлінні природними активами між державною та місцевою владою таким чином, щоб згідно конституційної норми володіння природними ресурсами залишалося в загальнонародній власності, а від імені народу

розпорядження ними здійснювали державні та місцеві органи влади та самоврядування.

Економічна самостійність території у розпорядженні власними та наданими шляхом делегування повноважень економічними, активами, включаючи природні ресурси та результатами їх використання у господарському процесі.

Субсидіарність, тобто побудова взаємовідносин між державною та місцевою владою на принципах максимальної регіональної самодостатності в розвитку і наданні державної допомоги лише у випадку неспроможності території виконати забезпечити його самостійно (рис. 1.5).

При цьому узагальненим фактором ефективності децентралізованого управління природними ресурсами в системі УПРМГ є, як сказано вище, *конкурентоспроможність місцевого виробництва*, яка забезпечується в свою чергу інституціональними (створення ефективних, у першу чергу - кластерних структур господарювання, на чому особливо наголошував М.Портер), технологічними (застосування ефективних технологій управління природокористуванням та залучення природних активів у господарський обіг, використання природних ресурсів у виробництві тощо) та організаційними (здійснення відповідних заходів, які стосуються перш за все корпоративного управління муніципальною економікою). Таким чином кластеризація та корпоратизація економічного простору регіонального та муніципального рівня разом з інноваційно-технологічними зрушеннями у виробництві, які Й.Шумпетер вважає основою підприємництва, створюють основу конкурентоздатності територіальної економіки.

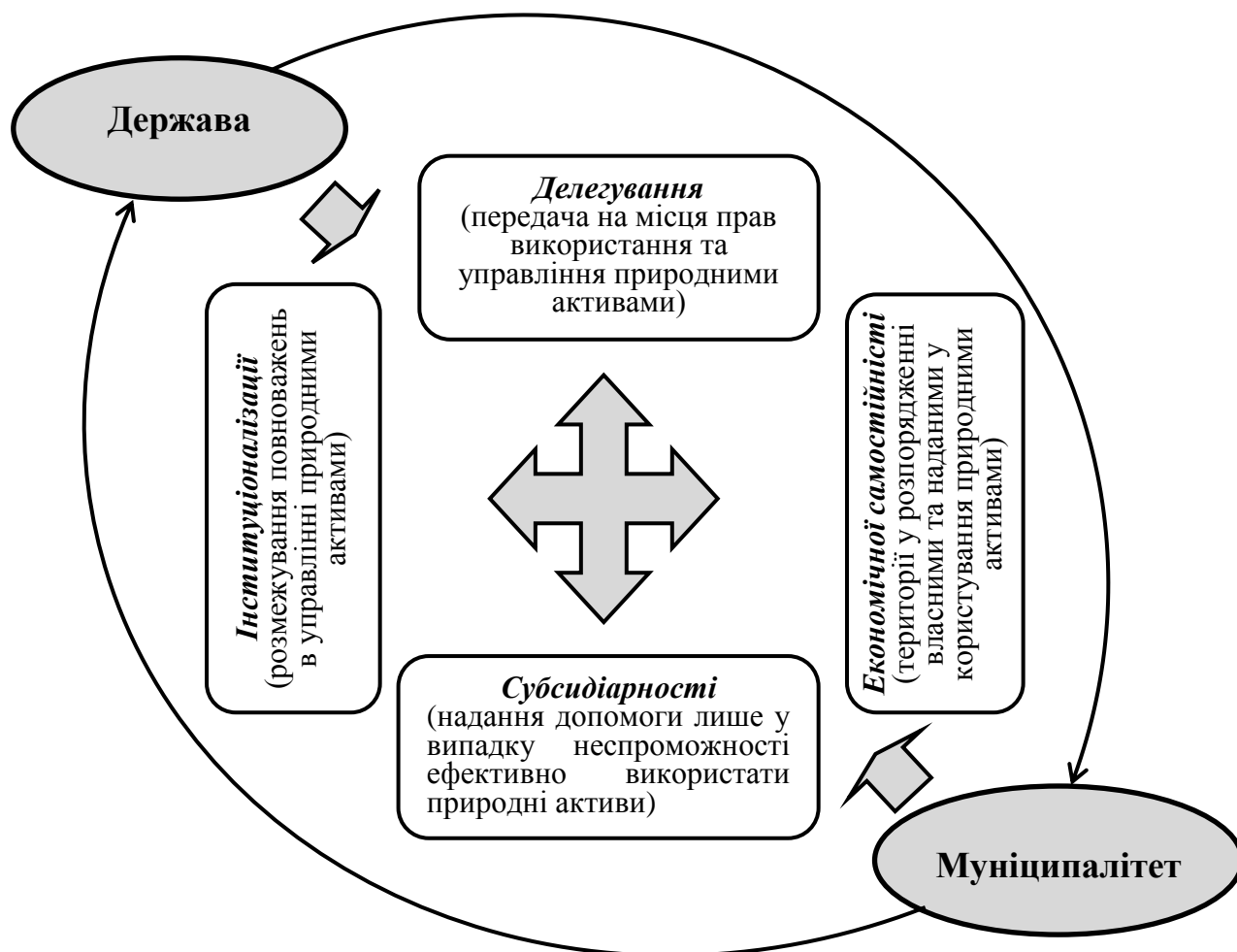


Рис. 1.5. Структура принципів забезпечення децентралізації управління природно-ресурсними активами територій

Розкриємо роль фактора конкурентоспроможності та його складових у забезпеченні ефективної децентралізації управління природними активами. Сутність конкуренції міститься в самій назві цієї економічної категорії. Конкуренція (лат. *concurrentia*; *concurrere* – зіштовхуватися) – це суперництво або боротьба між приватними товаровиробниками за найбільш вигідні умови виробництва й збуту товарів, за одержання найвищого прибутку. У той час, коли для підприємства, конкуренція – це процес керування своїми фінансовими й організаційними можливостями з метою одержання перемоги в боротьбі з конкурентами, що несе значну суб’єктивний елемент, то для території (регіону, муніципалітету – об’єднання територіальних громад, окремої територіальної громади) –

конкуренція – це більш об'єктивно обумовлене явище, чинниками котрого виступають відмінні від інших територій регіональні та місцеві і локальні умови господарювання.

Конкуренція породжує інше економічне поняття – конкурентоспроможність або конкурентоздатність товарів і послуг. Під цим розуміється здатність товару (послуги) бути вигідно проданим в умовах конкурентного ринку. Конкурентоспроможність товару (послуги) є його найважливішою характеристикою й обумовлює цілу низку факторів, таких як, зокрема – прибутковість виробництва, економічну його ефективність, часову довжину інвестиційного циклу, стійкість функціонування підприємства або регіональної економіки. Конкурентоспроможність може стосуватись різних ієрархічних рівнів – місцевої, регіональної, національної та міжнародної і світової економіки.

При цьому, можна окремо виділити конкурентоспроможність окремого підприємства (організації), як системного елемента регіональної економіки і конкурентоспроможність територіального виробництва у цілому, тобто – самої локальної, місцевої або регіональної економіки. Розглядаючи територіальну соціально-економічну систему країни у цілому, як сукупність її регіонів, можна говорити й про конкурентоспроможність у цілому державної економіки. Рівнями, на яких діють фактори конкурентоспроможності територій можуть бути:

- нанорівень – «точковий» рівень окремого підприємства, фізичної особи-підприємця, фермерського господарства, навіть окремого домогосподарства, яке використовує природні об'єкти;
- мікрорівень - рівень суб'єктів господарювання окремого муніципалітету (територіальної громади), об'єктом оцінки є економічно, зокрема, виробнича і фінансова діяльність підприємств регіону.
- макрорівень - рівень суспільного виробництва у цілому в межах регіону та країни, об'єктом оцінки є система регіональної та національної економіки;

- субглобальний (глокальний) рівень - рівень міждержавних і міжрегіональних наднаціональних структур (міждержавне й транскордонне співробітництво);

- глобальний рівень - рівень світового господарства у цілому.

З точки зору сучасної економічної науки, конкуренція, конкурентність і конкурентоспроможність є ґрунтовними елементами сучасного ринкового економічного механізму розвитку підприємства, регіону і країни. Конкурентоспроможність – це багатоаспектне поняття, що синтезує в собі всі сторони, фактори функціонування й розвитку об'єкта управління підприємства, території, країни). У силу багатоаспектності застосування даної категорії в різних галузях знань в економічній літературі існує ряд визначень, що не тільки доповнюють, але часом суперечать один одному.

Більшість визначень конкурентоспроможності базуються переважно на теорії конкурентних переваг, розробленій М. Портером [55, с. 38-40.]. Так, у літературі пропонується наступне визначення конкурентоспроможності: «...під конкурентоспроможністю розуміється комплекс споживчих і вартісних (цінових) характеристик товару, що визначають його успіх на ринку, тобто перевага саме цього товару над іншими в умовах широкої пропозиції конкуруючих товарів-аналогів» [56], яке фактично аналогічно розумінню поняття конкурентоспроможності Портером.

При цьому доцільно виділити загальне базове поняття конкурентоспроможності і специфічне тлумачення його характеристики і оцінки для конкретних суб'єктів чи об'єктів – товару, підприємства, галузі, регіону тощо. "Суб'єктами оцінки, - на думку Л. Шехавцевої, - можуть бути органи державної влади, організації, інвестори тощо. Об'єктами оцінки виступає товар, компанія, регіон, країна" [57]. Це відповідає теоретичним положенням науки про конкурентоспроможність.

Так, В. Андріанов відзначає, що "конкурентоспроможність – багатопланова економічна категорія, яку можна розглядати на декількох

рівнях. Це конкурентоспроможність товарів, товаровиробників, галузей, країни в цілому. Між всіма цими рівнями існує взаємозв'язок: адже конкурентоспроможність країни і галузі залежить від здатності конкретних виробників випускати конкурентоспроможні товари" [58]. Усі ці, а особливо останнє визначення абсолютно точно окреслюють проблематику забезпечення ефективного децентралізованого управління природними ресурсами, за якого конкурентоздатними мають стати:

- по-перше, органи муніципального та регіонального управління;
- по-друге, підприємства – природо користувачі;
- по-третє, технології виробництва товарів і послуг;
- по-четверте, структурна організація економіки;
- по-п'яте, стратегія і тактика управління природними ресурсами;
- по-шосте, самі товари і послуги;
- по-сьоме, ринки, на які вони виходять.

Останній фактор є дуже важливим, оскільки сучасний ринок є нерозривно пов'язаний з фінансовікою, в якій похідні фінансові інструменти від реальних, у нашому випадку – від сек'юритизованих природних активів здатні виступати де-факто заміниками природного капіталу як об'єкту природно-економічних відносин.

Таким чином, задача побудови в результаті децентралізації конкурентоздатного, самодостатнього регіонального виробництва вимагає застосування докорінно нових підходів до управління територіальними природними активами і до регіонального менеджменту у цілому.

На сьогодні найактуальнішим питанням при цьому є інституціональні засади побудови конкурентоздатного регіонального та муніципального виробництва. М.Портер виділив і систематизував три основних стратегії забезпечення територіальної конкурентоспроможності, які щодо галузей, що використовують природні ресурси можна окреслити, зокрема, як такі:

- Мінімізація витрат, яка досягається використанням високих технологій, конкурсним відбором найменш затратних інвестиційних

проектів, ефективним використанням унікальних конкурентних переваг території та формуванням ключових компетенцій та спеціалізації у виробництві товарів і послуг;

- Диференціація та забезпечення стійкості і сталості місцевої економіки за рахунок формування полігалузевої спеціалізації та розширення кола ключових компетенцій території через ідентифікацію ресурсів, залучення інвестицій, навчання персоналу тощо.

- Концентрація ресурсів та зусиль у вирішенні завдань створення конкурентоздатних регіональних виробництв шляхом консолідованого фінансування інвестиційних проектів комплексного спрямування, що охоплюють всі сторони розвитку територіальних природно-господарських комплексів [55, с. 52-55].

Крім того, М.Портер сформулював принципово новий підхід до розуміння об'єкта конкурентної боротьби. Якщо до нього компанія або бізнес розглядалися як єдине ціле, то Портер увів поняття ланцюжка формування цінностей для споживачів. Фактично це синонім для бізнесу-процесу, що може реалізовуватися не тільки на одному підприємстві, але в їх спільноті – територіальному кластері. Такий інструментарій дозволив звести розробку стратегії компанії, кластеру, регіону, галузі або навіть держави, до виконання зрозумілих і очевидних процедур - процесів і запровадити високоефективну сучасну орієнтовану на бізнес-процеси систему менеджменту якості ISO 9000, включаючи екологічні стандарти ISO 14000. ISO 14000 - міжнародний стандарт, що містить вимоги до системи екологічного управління (environmental management system), за якими проходить сертифікація. ISO 14000 має подібність із ISO 9000 (сімейством стандартів з менеджменту якості), обидва відносяться до процесу виробництва продукту, а не до самого продукту. Як і у випадку з ISO 9000, сертифікація здійснюється сторонніми організаціями, а не ISO прямо. Вимоги ISO 14000 є невід'ємною частиною Схеми екологічного менеджменту і аудита Європейського союзу (EMAS).

Однак, вимоги EMAS є більше жорсткими в питаннях підвищення екологічної ефективності діяльності організації, дотримання екологічного законодавства, звітності й залучення співробітників.

Однак, треба зауважити, що запропоновані М.Портером схеми у постіндустріальному суспільстві перестають працювати. Як показали результати пізніших досліджень, М.Портеру вдалося розробити дуже близький до ідеалу алгоритм стратегії конкурентної боротьби, але – для минулого, для індустріальної економіки. На початку 90-х років у розвинених країнах ішло активне формування постіндустріальної або інформаційної економіки. Принципово змінилися самі об'єкти конкурентної боротьби (товари й послуги), шляхи проходження сигналів ринку, виникли нові управлінські можливості постіндустріального суспільства та економіки пост- і мета-модерну, які застосовують сучасний інструментарій інформатики і фінансові для формування системного простору суб'єкт-об'єктних відносин, що охоплює природу, економіку і суспільство як єдину бізнес-екосистему. На цих принципах засновані нові конкурентні стратегії глобалізованого, постіндустріального суспільства, або суспільства сталого розвитку, до якого рухаються "нові економіки" країн і регіонів в постійно розширюваному європросторі. Стратегії "нової конкуренції" засновані на принципових засадах, які конкурентну боротьбу між товаровиробниками і територіями переводять у площину системної взаємодії в межах глобальної економіки і створення умов для розкриття конкурентних переваг кожного товару, виробника або території з метою зайняття чільного місця в глобальному суспільстві і прийняття плідної участі у суспільному розвитку всієї системи світового господарства.

Такими принциповими засадами є, *по-перше* принцип «ключової компетенції», що оцінює наявні в її розпорядженні товаровиробника або регіону чи країни у цілому можливості. Розкриття цього принципу міститься у відповіді на запитання "Що ми (регіон, товаровиробник) можемо робити краще за все, на чому ми отримуємо гарантований

виграш?". Цей принцип спирається на аналіз і оцінку всього комплексу компетенцій виробників і можливостей територіальної соціально-економічної системи.

По-друге, це принцип базової функціональності, який дозволяє легко відповісти на запитання: "Як зробити мою продукцію краще, ніж у конкурентів"? Треба, щоб регіональна продукція краще відповідала базовій функціональності. Це вимагає розширення широти спеціалізації територіальної економіки і швидкого переходу на нові, більш функціональні принципи організації виробництва і асортименти товарної продукції й послуг.

По-третьє, це використання в управлінні конкурентоспроможністю принципу «стратегічної архітектури» як «плану широкого оволодіння можливостями». Тут мається на увазі якнайбільш повне використання територіальних переваг в комплексній стратегії розвитку регіонального господарства.

По-четверте, це традиційне "портеріанське" вміння домогтися ринкового лідерства і утримувати його через виробничу досконалість, лідерство у продукті й послугах, близькість до споживача, якості "бійця", здатність вистояти і втриматися у конкурентній боротьбі. Однак, в теорії "нової конкуренції" зміщуються акценти такої боротьби – не "проти когось", а "за себе", що знаходить відображення в сучасному концепті менеджменту якості на основі принципу лідерства та постійного самовдосконалення

В умовах глобальної світової економічної кризи нове конкурентне мислення своїм завданням вбачає вирішення задачі про те, коли варто конкурувати, а коли співробітничати в єдиній системі ринкового середовища, яке системно створює однаково вигідні умови для розкриття потенціалу кожного товаровиробника, кожної галузі і регіональної економіки. Для принципів нового конкурентного мислення природне середовище та природні активи як територіальні природно-господарські

комплекси є однією з найбільш ефективно діючих господарських систем. Також, нове конкурентне мислення може широко розповсюджуватись в будь-яких державних або наддержавних утвореннях, для яких характерними ознаками є соціалізація економіки та екологізація суспільства. Нове конкурентне мислення активно впроваджується в господарську практику і менеджмент в таких країнах, як Євросоюзу як Нідерланди, Швейцарія, Ірландія, у світі це Австралія та Південна Корея. Близькими до нового конкурентного мислення є принципи дій багатьох фірм Китаю, Індії, США, Бразилії тощо. Для «нової конкуренції» в парадигмі сталого розвитку характерними є наступні стратегічні парадигми («стратегеми») функціонування:

Чесність у конкурентній боротьбі, яка передбачає неприпустимість криміналу при поділі ринку, відсутність безпідставних наклепів на конкурентів, неупереджений бенчмаркінг і тестування ринкового продукту незалежними фахівцями і самими споживачами, відкриття повної інформації про споживчі властивості продукту.

Розвиток і лідерство, яке спрямовано не на перегони з конкурентами, а на змагання з самим собою «вчорашнім», орієнтацію на лідера у власній команді, постійне самовдосконалення лідера і команди.

Системне мислення і принцип «важеля», за рахунок котрих ефективна взаємодія в господарській системі виробництва і на ринку досягається через вплив на критичні системні зв'язки й ефективне використання «точки опори».

Командний дух, за рахунок котрого в команді в кожного її учасника на першому місці стоїть загальна командна мета, кожний відчуває себе чимось більшим, ніж просто людина – новим організмом на ім'я «ми», а його особистісні границі зливаються із границями команди. У суспільстві сталого розвитку «командний дух» – це методика й керівний принцип управління командою на всіх рівнях – від фірми до кластеру й регіону в цілому.

Виходячи зі сказаного, характеристики, критерії та фактори конкурентоспроможності на кожному рівні підприємства, регіону, галузі чи країни мають свою специфіку. Найбільший інтерес викликає аналіз сучасного поняття конкурентоспроможності території (регіону). За визначенням А. Селезньова, "конкурентоспроможність регіону – це обумовлене економічними, соціальними, політичними та іншими факторами становище регіону та його окремих товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринках, що відображається через показники (індикатори), що адекватно характеризують його становище та динаміку розвитку" [59]. Інше визначення трактує конкурентоспроможність регіону, як продуктивність використання регіональних ресурсів, і в першу чергу, робочої сили та капіталу, по відношенню до інших регіонів, що є результатом зростання валового регіонального продукту, а також його динамікою [60]. Ще одне визначення конкурентоспроможності регіону наголошує на його здатності створювати кращі умови для розвитку, що базується на можливостях місцевих органів влади, недержавних організацій, підприємств спільно формувати й реалізовувати стратегію росту, залучаючи кращі інтелектуальні, технічні й інші ресурси до розвитку території.

Отже, на основі комплексного аналізу запропонованих у літературі трактувань поняття конкурентоспроможності території – (регіону, муніципалітету, громади тощо), його можна визначити, як володіння ним певним набором властивостей (внутрішніх факторів конкурентоспроможності), які дають йому можливість ефективно виконувати свою роль в територіальному поділі праці, виступати з продукцією та послугами, відповідними вимогам як власних споживачів, так і ринків в міжрегіональному та міжнародному товарообміні в зовнішньому конкурентному середовищі, задовольняючи попит на них в конкурентній боротьбі з товаровиробниками з інших територій. З точки зору управління територіальними природними ресурсами, сутність конкурентоспроможності території міститься в здатності його природно-

господарського комплексу ефективно відповідати вимогам сукупного попиту в міжтериторіальному обміні товарами та послугами, забезпечуючи сталий розвиток локальної, муніципальної та регіональної економіки, високі норми прибутків і накопичення та добробут населення території.

Для оцінки конкурентоспроможності території можна використовувати перш за все модель "ромбу", запропоновану М. Портером для країни [55, с. 93]. За цією моделлю, роль регіону можна проаналізувати за чотирма взаємопов'язаними напрямками (детермінантами), що утворюють "територіальний ромб": параметри факторів (природні ресурси, кваліфіковані кадри, капітал, інфраструктура); рівень попиту (рівень доходу, еластичність попиту, вимоги споживачів до якості продукції тощо); суміжні та допоміжні галузі (забезпечення підприємства фінансовими та іншими необхідними ресурсами, комплектуючими, інформацією, банківськими та іншими послугами тощо); стратегії підприємств, їх структура та суперництво (створюють конкурентне середовище та розвивають конкурентні переваги). Обґрунтування поняття конкурентоспроможності продукції підприємства, галузі та регіону дає підстави його поширення на крану у цілому. У контексті глобалізації та євроінтеграції можна спиратись на думку Міжнародного інституту менеджменту (Швейцарія). Ним сформульовано сутність конкурентоспроможності на рівні національної економіки у вигляді так званих "золотих правил" [61], які можна адаптувати до системи УПРМГ наступним чином:

- стабільне та передбачуване законодавство й усталені інституціональні відносини громади і держави;
- гнучка (кластерна) структура економіки і сфери природокористування передусім;
- проектний підхід до управління та інвестиції у традиційні та технологічні комплексно-інфраструктурні проекти;

- стимулювання залучення до територіальних проектів приватних заощаджень та внутрішніх інвестицій;
- агресивність експорту та привабливість внутрішнього ринку для зовнішніх споживачів шляхом знаходження і формування унікальних для кожного регіону «ключових компетенцій» територіальної економіки;
- якість, гнучкість та прозорість управління та адміністрування за принципами «належного врядування» (Good Governance) та публічно-приватного партнерства;
- взаємозалежність заробітної плати, продуктивності праці та податків, відносна свобода території у формуванні фіскального тиску на місцевий бізнес;
- скорочення розриву між мінімальними та максимальними доходами на території громади, соціальне партнерство та корпоративна соціальна і екологічна відповідальність
 - зміцнення середнього класу, формування класу фермерів;
 - інвестиції в освіту та підвищення кваліфікації;
 - баланс переваг глобалізації економіки та національних особливостей через застосування в регіональному управлінні стратегій типу «блакитного океану», спрямованих на збільшення ролі регіональної ренти через використання унікальних властивостей кожної території як джерела формування конкурентоздатних на макрорегіональному і світовому ринку виробництв і потужного фактора ділової репутації навіть локальної території (приклади – коньячна та виноробна галузь регіонів Франції, рекреаційна галузь Греції та Іспанії, промислове рибництво в Норвегії, високотехнологічні агропромислові кластери Голландії та ін.)

При цьому, необхідно окремо зупинитися на ролі кластерів у забезпеченні конкурентоздатності територіального природно-господарського комплексу. Особливо впливовою вона є на муніципальному та регіональному рівнях. Аналізуючи систему переваг кластерів у порівнянні з поодинокими, розкиданими на відстані підприємствами,

М.Портер зауважує: “Парадоксально, але тривалі конкурентні переваги в глобальній економіці знаходяться в локальних (місцевих) речах – знаннях, відносинах, мотивації, які як віддалені суперники не можуть змагатися”. Отже, кластер не обмежується лише виробничою складовою, що цього той же ж М. Портер дає наступне визначення: “Кластери – це зосередження в географічному регіоні взаємопов’язаних підприємств та установ у межах окремої галузі” [62]. Далі М. Портер доповнює визначення тим, що кластери охоплюють значну кількість різного роду підприємницьких структур, важливих для конкурентної боротьби, а саме: постачальників спеціального обладнання, нових технологій, послуг, інфраструктури, сировини, додаткових послуг тощо. Крім того, “ ... багато кластерів включають урядові та інші установи – такі, як університети, центри стандартизації, торгові асоціації, що забезпечують спеціалізоване навчання, освіту, інформацію, дослідження і технічну підтримку” [62].

На території регіону (муніципалітету) учасники кластерів отримують численні переваги саме від об’єднання і співпраці на певній території, не втрачаючи при цьому своєї самостійності. Вони здобувають наступні конкурентні переваги внаслідок аспектів колективної діяльності:

По-перше, існування в рамках кластеру та створення нових підприємств-постачальників забезпечує доступ підприємств до сировини, матеріалів, обладнання, запасних частин тощо. Підприємства мають можливість наймати робочу силу з необхідною кваліфікацією, професійними знаннями та навичками. Кластери можуть залучати до співпраці оптових продавців, а також отримувати спеціалізовані види послуг з питань техніки, технології, фінансів та бухгалтерського обліку, користування інформаційними мережами тощо.

По-друге, підприємства отримують переваги від свідомої спільної діяльності, реалізації спільних інвестиційних проектів на засадах консолідованого фінансування та взаємного збагачення ідеями, знаннями та досвідом. Галузеві асоціації, до яких входять підприємства, представляють

їх інтереси. Спеціалізація та ефективніший розподіл праці підприємств кластера призводить до підвищення якості продукції, що виготовляється, та збільшення обсягів її виробництва. В результаті періодичного спілкування підприємства можуть багато чого навчитися одне від одного.

По-третє, конкуренція та суперництво підприємств спонукають їх до постійного пошуку інновацій як у виробництві для урізноманітнення видів продукції, так і в маркетингу для завоювання ринкової частки та втримання її. При цьому мінімізуються надлишки виробничих потужностей. Кластери дозволяють ефективніше та продуктивніше використовувати запозичений та залучений капітал, що є особливо актуальним для України в умовах гострої нестачі інвестиційних ресурсів.

Підсумовуючи вищесказане, можна визначити, що інтегральний, комплексний підхід до забезпечення конкурентоспроможності території у процесі децентралізації та євроінтеграції (у першу чергу це стосується економіки територіального об'єднання громад муніципального рівня), таким чином, повинен бути багатоаспектним. При цьому, конкурентоспроможність території в контексті ефективного використання природних активів можна визначити як його потенційну якісну властивість, що включає:

- здатність товаровиробників, що входять до територіальної соціально-економічної системи, оцінювати очікування споживачів всередині та за межами муніципального утворення, а також активно реагувати на тенденції споживчого поведіння, на коливання попиту і вимог до товарів, що регіони вищестоячих рангів (область, район тощо) пропонує на внутрішньому та міжрегіональному ринках, що може бути реалізована формуванням на території регіону *кластерно-корпоративної системи управління природокористуванням*.

- здатність муніципальної господарської системи до визначення та формування *ключових компетенцій* території, тобто – такої організації виробництва в системі економічного відтворення території, результати

якого будуть відповідати очікуванням цільових груп споживачів як найбільш корисного товару по співвідношенню ціна-якість на ринках всіх рівнів, де може бути представлено регіональну продукцію, також великий вплив на цей процес здійснює здатність товаровиробників території проводити ефективну консолідовану маркетингову політику, включаючи позиціонування товару в споживача, таку політику, яка оптимізує обсяги продажів і знижує видатки по збуту, що також легше реалізовується через корпоративні схеми структурного управління господарством;

- шляхом застосування схем *структурного управління і проектного менеджменту* здатність вишукувати й створювати в регіоні умови для реалізації шляхом *консолідованого фінансування* прибуткових інвестиційних проектів розвитку територіального природно-господарського комплексу та його складових, що забезпечуватиме збільшення доходів та зниження витрат на забезпечення факторами виробництва – природним та виробничим капіталом, робочою силою, сировиною й матеріалами, енергією й т.п. на одиницю продаваної продукції в системі регіонального виробництва;

- здатність до створення й утримання *інноваційно-технологічної переваги* над товаровиробниками інших регіонів, що вимагає своєчасного відновлення застосовуваних технологій, впровадження інновацій, залучення інвестицій в екологічну модернізацію, розширення реконструкцію та технічне і технологічне оновлення виробництва, щодо чого важливу роль відіграє кластерний підхід до організації природкористування і спільне використання підприємствами кластеру фінансової, інформаційної, транспортної та іншої інфраструктури.

На основі факторного аналізу комплексного підходу до вирішення проблеми забезпечення конкурентоспроможності території в системі децентралізованого управління економікою та УПРМГ можна детальніше розкрити основні принципи побудови системи децентралізованого управління природними ресурсами за участю місцевих громад.

Таким чином, принципова концепція децентралізованого управління природними ресурсами включає різні складові. Той факт, що багато регіонів і країн, що розвиваються, і навіть декілька європейських країн не змогли добитися зростання при проведенні децентралізації, у чому найяскравішим є приклад Греції, що скоротила кількість регіонів удвічі і розширила їх повноваження, проте не отримала достатніх економічних ефектів, не дивлячись на величезні інвестиції доводить, що вкладення засобів тільки у фізичний капітал є недостатнім для досягнення загального добробуту. Тоді економісти почали шукати інші механізми забезпечення сталого функціонування децентралізованих територіальних соціально-економічних систем: високоефективні форми організації виробництва (кластери, вертикально-інтегровані компанії, муніципальні корпорації та ін.), фінансову складову, включаючи суверенні фонди, що формуються за рахунок природної ренти, соціальний та людський капітал, технологічний прогрес, макроекономічну стабільність в державі, високий рівень місцевого управління – «добре врядування», верховенство закону, прозорі й такі, що добре функціонують інститути публічного представництва інтересів громадян на місцях, публічно-приватне партнерство, відсутність корупції, проектний підхід до управління і фінансування розвитку територій з орієнтацією на ринок, цільові урядові витрати, розвиненість фірм та їх корпоративна соціальна і екологічна відповідальність, впровадження сучасних стандартів якості продукції і послуг тощо.

Як сказано вище, сучасні принципові підходи до створення механізму забезпечення ефективного функціонування територіальної (як муніципальної, так і регіональної, та державної) економіки містяться у тому, що елементи цього механізму класифікуються як взаємопов'язані компоненти в рамках таких основних процесів, як розмежування повноважень між державою та територією у використанні активів та відповідна інституціоналізація природно-ресурсних відносин, створення умов для самозабезпечення регіональної економіки шляхом розвитку

механізмів економічної самостійності регіону, зокрема – через механізми бюджетної децентралізації, а також реалізація державної підтримки сталого територіального розвитку через механізми субсидіарності. Розглянемо ці принципи децентралізації детальніше.

Інституціональне розмежування повноважень між територіальною та центральною владою передбачає не тільки ідентифікацію та делегування прав регіонам у різних сферах економічної діяльності, включаючи вприродокористування, але й де-юре створення абсолютно нової для України ланки територіального управління – об'єднаної територіальної громади – по суті аналогу європейського муніципалітету. Тобто, передбачається створення окремої ланки відповідального господарювання на низовому рівні з широкими повноваженнями щодо використання природних об'єктів на території поселень, що входять у громаду. Необхідно зважити на те, що у процесі децентралізації влади процес розмежування прав у використанні природних ресурсів між державою та територіями торкається як мінімум таких рівнів як:

- загальнодержавний;
- регіональний (обласний);
- районний;
- муніципальний (об'єднаної територіальної громади);
- районний у місті;
- локальний (окремої селищної складової територіальної громади).

Також, може відбуватися укрупнення існуючих територіальних ланок управління (областей) на кшталт того, як це свого часу було зроблено з воєводствами у Польщі чи провінціями в Греції, що їх було об'єднано в останньому випадку в т.з. децентралізовані адміністрації. Необхідно вказати, що на всіх цих рівнях можливою є наявність суттєвих протиріч в інтересах суб'єктів управління кожного рівня. Такі протиріччя є, з нашої точки зору, обов'язковою складовою соціально-економічних процесів та діалектично необхідною умовою розвитку. Вихідним пунктом такої

гармонізації інтересів держави і території є усвідомлення теоретичної та практичної неможливості побудови високорозвиненої цілісної держави без економічно сильних регіонів, регіонів – без муніципалітетів, муніципалітетів – без низових селищних громад з високим рівнем соціальних досягнень для всього населення України. Позитивним моментом при цьому є зростаюча увага як до процесу регіоналізації взагалі, так і до регіональних інтересів, визнання їх на державному рівні, що викликало необхідність в розробці абсолютно нової державної політики децентралізації з пріоритетно розробленою економічною, фінансовою та інституціональною складовою. Провідним завданням розробки такої політики є уникнення штучного загострення загальнодержавних і регіональних інтересів, спрямування їх на вирішення спільної мети соціально-економічного розвитку українського суспільства в такій мірі поєднання, яка б забезпечувала їх максимально можливе збалансування шляхом делегування регіонам більш широких повноважень.

Треба вказати, що тенденцію до децентралізації не можна спрощено розуміти, як нахил до певного економічного чи політичного сепаратизму на протидію доцентровим процесам. Сучасне розуміння децентралізації базується на усвідомленні її, як об'єктивно існуючої необхідної складової тенденції сучасного загальносвітового розвитку. Вона полягає в формуванні на рівні регіональних відтворювальних територіально-господарських систем цілісної економіки й відповідної системи управління, які забезпечують в економічних, господарських, планових і ринкових взаємовідносинах перевагу регіональних інтересів у розміщенні продуктивних сил та вирішенні соціальних, структурно-відтворювальних, інвестиційних, економічних і екологічних проблем. Для ефективного інституціоналізованого розмежування повноважень між державою та регіоном в управлінні природними ресурсами є необхідним є:

- по-перше: ідентифікація природних об'єктів, що залучаються в процес децентралізації та УПРМГ та створення щодо цього необхідних масивів інформаційного забезпечення;
- по-друге – визначення статусу природного об'єкта як елемента господарської системи з відповідними правами щодо нього державних та територіальних (регіональних, муніципальних тощо) органів влади і самоврядування;
- по-третє – ідентифікація та інституціоналізація прав територій і держави у володінні, розпорядженні, користуванні, залученні в обіг та використанні результатів господарювання щодо природних ресурсів;
- по-четверте – створення відповідних інститутів господарювання і природокористування – муніципальних корпорацій, рад регіонального розвитку, кластерів-корпорацій, проектних компаній чи інших структур відповідального використання природних активів;
- по-п'яте – передача їм на основі норм права і відповідних юридичних документів (договорів оренди, концесії, документації інвестиційного проекту та ін.) відповідних прав у використанні природних об'єктів, сек'юритизації природних активів та інших дій, що передбачають залучення природних ресурсів до господарського обігу.

При цьому, одним з головних завдань є створення відповідальних інститутів господарювання – дієвих суб'єктів управління розвитком муніципального утворення, діяльність котрих напряму була б пов'язана з вирішенням найнагальніших проблем регіонального розвитку, подоланням територіальної депресії, випереджаючим розвитком галузей спеціалізації одночасно із формуванням високоефективних її напрямів. Діючою в Україні практикою такими суб'єктами управління визнано Ради та Агенції регіонального розвитку. Агенції регіонального розвитку, як поширена в світі інтегральна форма інституційного механізму регіонального розвитку, наділена відповідними ресурсами й повноваженнями щодо розподілу майна й коштів в Україні має реалізовуватися на засадах автономії від державної,

та багато у чому – й від регіональної та у першу чергу муніципальної влади. Така Агенція повинна бути незалежною установою, яка виконує функцію „посередника” між місцевими та регіональними підприємцями та стратегічними намірами влади відповідних рівнів щодо соціально-економічного розвитку території. Агенція повинна створюватися на засадах рівного партнерства між державним, приватним та громадським секторами господарської діяльності та управління економікою.

Більш потужним інструментом регіонального менеджменту, що діє на вищих рівнях влади є Ради регіонального розвитку, метою яких є узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів у процесі розроблення та реалізації державної регіональної політики, попереднього розгляду та схвалення проектів та плану реалізації стратегій та програм розвитку регіону, інших питань щодо територіального розвитку створюються у кожному регіоні рішенням керівництва регіону. Однак, Рада регіонального розвитку має бути суб'єктом управління у конкретних завданнях подолання територіальної депресії та забезпечення керованого в бажаних напрямках розвитку території, тобто зосереджуватися на конкретних стратегічних завданнях розвитку і стратегічному плануванні територіального розвитку з самим широким залученням бізнес-структур. В сучасних кризових умовах має сенс існування Ради регіонального розвитку, як колективного суб'єкту саме бізнес-планування та ради з розподілу інвестицій, а не органу з управління бюджетними коштами, навпаки, бюджетне фінансування треба в діяльності таких Рад мінімізувати, а ставку зробити саме на залучення позабюджетних коштів. Така Рада ні в якому разі не повинна дублювати функції обласних державних адміністрацій у вирішенні поточних і нагальних завдань територіального управління, що, однак, не може бути реалізовано. Для повноцінного функціонування Рад регіонального розвитку необхідно активне здійснення виваженої та науково обґрунтованої адміністративно-територіальної реформи, з чітким розмежуванням функцій та повноважень центральних та місцевих органів

виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Окрім вказаних інституціональних закладів, до регіонального розвитку, згідно досвіду ЄС, можуть залучатися асоціації муніципалітетів¹; торговельно-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові та інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються на поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; заклади вищої освіти та регіональні наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії тощо.

Таким чином, процес децентралізації, як необхідна умова повноцінного існування регіону, включає в себе елементи набуття ним певного ступеню *економічної самостійності*, яка при цьому є ні в якому разі не самоціллю, а переважним чином засобом ефективного функціонування господарського комплексу як регіону, так і держави. Тобто, економічна самостійність регіону розуміється нами, як наявність повноважень, важелів та ресурсів для самостійного вирішення органами регіонального управління, з одного боку та регіональними суб'єктами господарювання, з іншого, завдань та проблем сталого соціально-економічного розвитку, включаючи управління природокористуванням. Величезну роль відіграє також те, що економічна самостійність, окрім засобу, є стимулом соціально-економічного зростання території – регіону, муніципалітету тощо, як самоусвідомленого суб'єкту виробничо-господарської діяльності та регулятором природно-господарських відносин на принципах сталості, відповідальності і ефективності.

Основою економічної самостійності регіону є відповідне розмежування повноважень держави та регіону в управлінських сферах на основі гармонійного поєднання державного управління і місцевого

¹ В Україні діяльність подібних структур регламентується Законом України № 1275-17 від 16.04.2009 "Про асоціації органів місцевого самоврядування в Україні".

самоврядування з визначенням відповідно до цього регіональних та загальнодержавних пріоритетів. Таке розмежування повноважень може бути як законодавчо оформленим в якості акту закону, так у вигляді відповідної завданням територіального розвитку угоди.

Завдання проведення ефективної децентралізації через розмежування повноважень між державними та територіальними органами влади задля формування ефективно функціонуючої на засадах самостійності та конкурентоздатної регіональної економіки і вибудовування при цьому відповідної децентралізованої схеми управління природними ресурсами має бути реалізоване через дотримання комплексу певних умов, основними з яких є:

- розробка і послідовне впровадження державної політики розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях та по всіх напрямках взаємовідносин між регіоном та центром;
- формування та розвиток відповідної сучасним конституційним положенням та змісту адміністративної та адміністративно-територіальної реформи системи місцевого самоврядування;
- чітке законодавче визначення і закріплення повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування на всіх рівнях владної вертикалі, повноцінне завершення реформи місцевого самоврядування, утвердження муніципальної форми територіального управління як основи для економічної самостійності регіону;
- диференційований підхід до кожного регіону з урахуванням в рішеннях центральних органів влади територіальних особливостей та регіональної специфіки, визначення регіональних пріоритетів;
- корегування на основі взаємоузгоджень між центром і регіонами централізованих рішень, які безпосередньо зачіпають життєві інтереси регіонів;

- правове й ресурсне стимулювання регіонів до активного залучення в здійснення економічних реформ, трансформацію форм власності, розвиток підприємництва та соціальні перетворення;
- надання регіонам самостійності у вирішенні суто власних проблем поряд із всебічною підтримкою, в тому числі фінансовою, "вузьких" проблемних напрямів та глобальних складних завдань, зокрема, екологічного характеру.

В ході подальшої розробки та реалізації державної регіональної економічної політики у напрямі реалізації концепту децентралізації, має бути передбачено максимально можливе поглиблення процесу гармонізації взаємовідносин між центром та регіонами. Для цього на майбутнє у заходах регіонального розвитку повинні бути заплановані та здійснюватися ряд заходів економічного й управлінського спрямування.

Так, певні зміни мають відбутися у співвідношенні між приватним, комунальним та державним сектором економіки. В цій сфері необхідно передбачити посилення урахування загальнодержавних потреб та особливостей окремих територій при формуванні нової територіальної структури державного сектора економіки за рахунок сфери природокористування, як основи для формування рентної політики на державному та регіональному рівнях. Одночасно має посилитися рентна складова ресурсокористування місцевими джерелами природно-ресурсної ренти, перелік котрих необхідно суттєво розширити.

Роль приватного та приватно-колективного сектору у вирішенні питань територіального розвитку має значним чином посилитися за рахунок розвитку корпоративних відносин у використанні місцевої ресурсної бази розвитку територій з наданням щодо цього корпоративним структурам відповідних повноважень. Корпоративний сектор повинен зайняти поки що об'єктивно вільне місце в господарському просторі регіону, яке об'єктивно державний та комунальний сектори не в змозі наповнити ефективними економічними відносинами.

Поки що в цій царині існує така ділема, за якої новостворений муніципальний сектор має на території регіону актуальні та дієві інтереси, але не має повноцінних ресурсів для їх задоволення, а держава має ресурси, проте вельми далека в силу об'єктивних масштабних причин від задоволення інтересів територій на низовому рівні. Отже, за участю місцевих органів державної виконавчої влади має бути завершено реформування управління державним та муніципальним секторами економіки, який включатиме в себе три групи підприємств: підприємства, які фінансуються із державного або місцевого бюджету; підприємства, що отримують його як з бюджетного фінансування, так і за рахунок комерційної діяльності; підприємства, які працюють повністю на умовах комерційного розрахунку. Корпоративні структури, доречі, можуть створюватися за участю підприємств усіх даних видів, для чого корпоративна форма господарювання є чи не найбільш придатною. Заходи щодо реформування державного та муніципального сектору економіки територіального формування повинні передбачати делегування конкретних окремих функцій управління державним сектором, у першу чергу в частині природних ресурсів, якими опікується держава як загальнонародною власністю місцевим органам виконавчої влади, з делегуванням їм функцій участі в управлінні та використанні і певним чином – у розпорядженні майном корпоративних структур, у створенні котрих державна та місцева влада, муніципалітет має виступати паритетним учасником.

Тут необхідно зупинитися на деяких аспектах теоретико-методолгічного характеру, що стосуються розуміння поняття "муніципалітет"². По факту, в національному законодавстві поняття муніципалітету не визначається, хоча назва "територіальна громада" використовується і детально тлумачення цього терміну в законодавстві є. За нашим розумінням, підґрунтям котрого є сучасні уявлення

². Munizipalilat, від лат. municipium - самоврядна громада. В даному розумінні це поняття є ширшим і охоплює як органи місцевого самоврядування, так і територіальної влади.

конституційного права європейських держав, Євросоюзу тощо про місцеве самоврядування та територіальний розвиток, муніципалітет є публічно-правовою корпорацією, самоврядною громадою із правами юридичної особи. Поки що в Україні таких структур не створено, об'єктивно існують місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень. Конституційне поле України, проте, не протирічить ідеї муніципального управління, подальше вдосконалення переходу до адекватних муніципалітету форм територіального управління свого часу передбачалося, однак не було доведено до кінця, як і вся адміністративно-територіальна реформа.

Отже, економічна самостійність регіонів в управлінні природними ресурсами як складова процесу децентралізації передбачає, що шляхом законодавчого запровадження муніципальної власності, суттєвого розширення бази оподаткування муніципальними податками або введенням єдиного муніципального податку, передачі до муніципальної власності частини майна, що перебуває у загальнодержавній та комунальній власності і виконує важливі соціально-економічні функції життєзабезпечення територіальних колективів, може бути забезпечено зміцнення економічних основ місцевого самоврядування. Доцільною є передача до муніципальної власності значної частини земель та інших природних ресурсів (водних, лісових масивів, рекреаційних територій, родовищ корисних копалин) міст, селищ, сіл та інших адміністративно-територіальних одиниць з розробкою відповідних законодавчих актів, що визначатимуть статус муніципальних земель, регламентуватимуть право органів місцевого самоврядування на вільне користування та володіння майном муніципальної власності, впровадження муніципального підприємництва як підприємницьку діяльність з дієвою участю муніципальних структур як інвесторів, замовників, координуючих органів тощо на засадах публічно-приватного партнерства.

Здійсненню процесу ефективної децентралізації має сприяти і комплекс заходів з розширення бюджетної автономії територій з впровадженням відповідної фінансової складової державної політики розвитку місцевого самоврядування. Вона включає сукупність фінансових заходів, якими передбачається удосконалення пропорцій розподілу доходів і витрат зведеного бюджету між державним і місцевими бюджетами відповідно до компетенції, функції та обов'язків, які покладаються на центральні та місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування. Таке удосконалення може базуватися на використанні одноканальної або змішаної системи формування бюджетів з розширенням прав регіональної влади щодо використання бюджетних доходів, зібраних на території регіону.

Практична реалізація децентралізації управління економікою в господарському просторі країни на основі розвитку муніципального менеджменту, інституціоналізації, фінансизації, корпоратизації природокористування, капіталізації природних активів тощо повинна ґрунтуватися на такій системі територіального поділу праці та формування ключових компетенцій регіонів, яка б забезпечувала б реальну можливість активної участі в досягненні намічених цілей усіх територій країни при згладжуванні існуючих протиріч і диспропорцій територіального аспекту економічного і соціального розвитку. Цей аспект знаходить своє вираження в двох взаємозалежних формах, кожна з яких має визначене значення для динамічного розвитку національної економіки в цілому.

У першій формі виявляються відносини між економічною системою країни і регіональними економічними підсистемами із приводу залучення природних ресурсів у господарський обіг, територіальної організації виробництва і споживання створених у регіоні товарів і послуг. В господарському просторі це відносини міжрегіональної співпраці та господарського взаємовпливу територіальних утворень, що мають забезпечити сталість розвитку країни у цілому.

Друга форма визначає можливості і характер внутрішнього, самостійного забезпечення комплексного розвитку територіально-адміністративних утворень через формування високоефективних рентних відносин, фінансизації господарського розвитку територіальних утворень на основі проектних підходів, формування потужних внутрішніх фінансових ресурсів сталого (підтримуваного та суверенного) розвитку територій як цілісних природно-господарських комплексів.

Виходячи з цього, муніципалітет, регіон і держава можуть розглядатися як внутрішньо зв'язане ціле як функціонально складне утворення, якому властива, з одного боку, реалізація проблем національного розвитку і міжрегіонального поділу праці, обумовлених наявними в них унікальними соціально-економічними, історичними, природно-ресурсними та іншими умовами, а з іншого боку – сталого розвитку територіального природно-господарського комплексу з метою досягнення найбільшої ефективності його функціонування.

З цього випливає необхідність застосування *принципу субсидіарності*, а саме – державної допомоги регіонам у вирішенні тих питань розвитку, які території не в змозі вирішити лише власними силами. При цьому, парадигмою такої допомоги можна в національній специфіці цілком і повністю можна вважати європейську практику допомоги, за якої головним пріоритетом в наданні державної допомоги регіонам з особливим режимом господарювання є розвиток ринків і збереження конкуренції, як форми економічної взаємодії суб'єктів господарювання. Перелік видів такої допомоги, виходячи з європейського та світового досвідів, які доречно акумулювати для використання в Україні, включає в себе наступні дозволені статтею 87 Договору ЄС форми державної допомоги:

- соціальна допомога, яку надають мешканцям депресивних територій індивідуально за поданням соціальних служб регіону;
- допомога для подолання наслідків природних лих чи надзвичайних випадків;

- допомога, яка має на меті просування в економічного розвитку нерозвинених територій;
- допомога з просування проектів спільних регіональних та міжрегіональних інтересів;
- сприяння розвитку певних видів діяльності на території,
- сприяння розвитку соціально-культурної інфраструктури, просування культурних проектів та збереження історичної, культурної та ін. спадщини.

Така допомога може надаватися у вигляді: державних грантів; зменшення відсоткових кредитних ставок; зменшення податкових ставок; державних гарантій та утримання; забезпечення державними товарами та послугами на преференційній основі, надання дозволів на ведення специфічних видів високодохідної діяльності, «блоку дозволів» щодо державної допомоги розвитку підприємництва: малим і середнім підприємствам; для підготовки та перепідготовки кадрів; допомоги для створення/ підвищення зайнятості; допомоги зі збереження та реструктуризації фірм з економічними проблемами тощо.

По-факту, для значної кількості регіонів ефективне використання природних ресурсів та сталість економічного зростання є проблематичною задачею. Низький якісний стан природно-ресурсної бази, моногалузева структура господарства недорозвиненість регіональної економіки, депресивний характер розвитку територій є одними з найбільш болючих проблем територіальних утворень муніципального та регіонального рівнів. В умовах децентралізованого управління економікою державна політика УПРМГ може оперувати такими інструментами цільової (селективної) підтримки територіального розвитку, як:

- загальна державна підтримка соціально-економічного розвитку територій, зокрема – бюджетне вирівнювання за рахунок системи нових трансфертів;

- бюджетна підтримка доходних інвестиційних проектів використання природних об'єктів у господарському обігу;
- пайова участь у діяльності територіальних корпоративних бізнес-структур як акціонера або утримувача частина пулу активів;
- підтримка інноваційної діяльності, у першу чергу – в царині технологічного оновлення й екологічної модернізації підприємств різних виробництва та інфраструктури, що використовують природні об'єкти;
- фінансування спеціальних галузевих програми використання природних ресурсів разом з іншими із заходами територіальної підтримки;
- реалізація територіальних програми розвитку регіонів стратегічного, комплексного характеру, що включають в себе природно-ресурсну складову;
- програми та проекти підтримки територій, природні умови та ресурси в яких підлягають особливій охороні (у тому числі – зони екологічного лиха);
- запровадження селективних режимів природокористування - спеціальних умов інвестиційної та інноваційної діяльності в природоресурсній сфері, що стимулюватиме національного та закордонного інвестора.

Практика встановлення законами України територіальних особливих режимів господарювання достатньо у відповідній науковій літературі широко пропонується, зокрема для гірських, приморських, історичних, туристичних населених пунктів; євро регіонів; зон надзвичайної екологічної ситуації або стихійного лиха; спеціальних (вільних) економічних зон різних типів; природно-заповідного фонду; зон радіоактивно чи іншим чином забруднених територій тощо.

Підсумовуючи сказане, наголосимо, що в умовах децентралізації для національної економіки одним з найпроблемніших завдань є забезпечення ефективної підтримки розвитку усіх територіальних утворень, але особливо актуальним є питання підтримки депресивних регіонів. Це є можливим на

основі програмного управління просторовим розвитком території через бачення її, як складової цілісного економічного простору держави, який визначає бажану базову динаміку і пропорції розвитку такого регіону. В умовах УПРМГ на принципах субсидіарності можна застосувати широкий набір інструментів підтримки розвитку та стимулювання економічного зростання територій державою та регіонами вищестоячого системного рівня просторового фракталу, наприклад – муніципальних – регіональними.

Така підтримка зводиться до двох основних груп заходів. В першу чергу, це укладання угод щодо фінансування розвитку таких господарських утворень з державного та місцевого бюджету, підтримка підприємництва та спрямування міжнародної технічної та іншої допомоги у кластер-корпораціях. У другу чергу – це створення спеціальних, у т.ч. пільгових просторових умов господарювання через можливе запровадження відповідних господарських режимів, спрямованих на забезпечення розвитку територіальних природно-ресурсних комплексів. Такі селективні господарські режими можуть забезпечуватися набором фіскальних, кредитних та інших пільг щодо господарського режиму роботи кластер-корпорацій з метою інтенсифікації ринкових процесів та забезпечення ефективного просторового розвитку територіальних соціально-економічних систем на основі програмного цільового підходу та інвестиційно-проектної форми організації господарювання в природно-ресурсній сфері (рис. 1.6). Таким чином мають бути сформовані фінансові інвестиційні ресурси для забезпечення розвитку природних територіальних господарських комплексів [63].

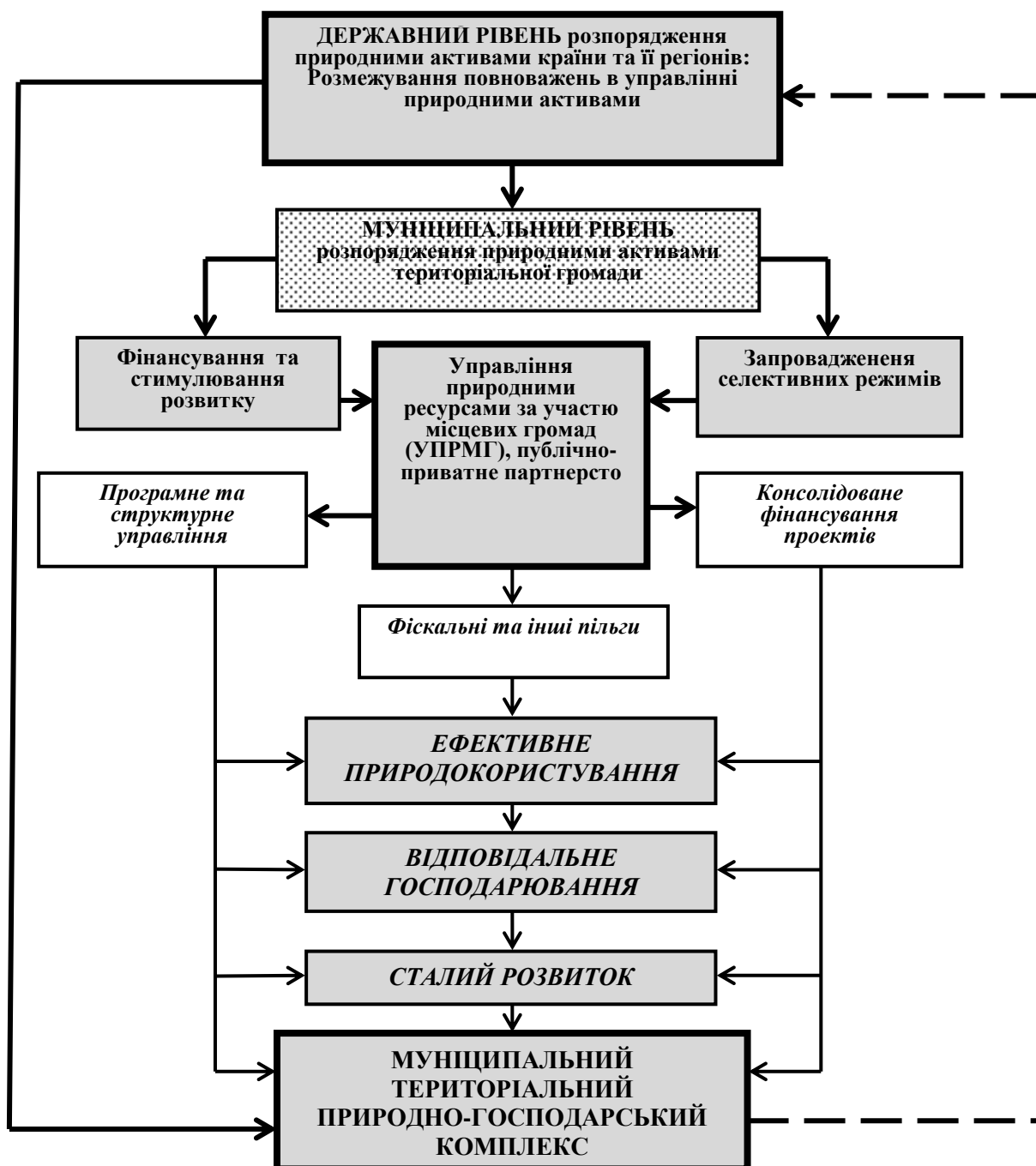


Рис. 1.6. Концептуальна схема формування механізму децентралізованого управління муніципальним територіальним природно-господарським комплексом

Така діяльність при цьому перебуває у функціонуванні розвитку цілісного природно-господарського комплексу, як бізнес-екосистеми, у якій підтримується, окрім забезпечення інтересів соціуму також і природно-господарський баланс та еквівалентне фінансування і підтримка бізнес-процесів як територіальною громадою, так і самою корпоративною

структурою, що залучає на принципах консолідованого фінансування капітал різнобічних інвесторів.

В умовах децентралізації основу для розвитку регіональних територіальних господарських комплексів складатимуть саме наявні територіальні ресурси, у т.ч. – фінансові, отримані через механізм сек'юритизації природних активів.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок про те, ще для ефективного управління природокористуванням в децентралізованій системі УПРМГ необхідно на територіальних рівнях – регіональному і муніципальному створити за схемою структурного управління систему відповідального природокористування та перейти від агрегованого управління природними ресурсами до інтегративного управління цілісними природно-господарськими комплексами муніципального та регіонального рівня.

При цьому, основна задача менеджменту сталого розвитку полягає в тому, щоб у децентралізованій системі управління територіями за рахунок організаційно-економічного механізму структурного управління і консолідованого проектного фінансування сформувати дієве корпоративне середовище реалізації проектів сталого розвитку територій. Основу для модернізації системи управління територіальними природно-господарськими комплексами має скласти сучасна проектна форма управління природними ресурсами та гнучка, матрична за своєю сутністю кластерно-корпоративна форма господарювання. На основі кластерного підходу до організації природно-ресурсних територіально-господарських комплексів можна на принципових засадах зеленої, синьої та наноекономіки вибудувати потужний системний ланцюг капіталізації природних активів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, забезпечити консолідоване фінансування розвитку громад, підвищити їх роль у формуванні як природного, так і виробничого, фінансового та людського капіталу України.

Методологічний концепт децентралізації управління водними ресурсами у процесі євроінтеграції. Концепція реформи місцевого самоврядування та відповідні зміни до Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачають перенесення більшості функцій управління соціально-економічним розвитком на базовий рівень (територіальної громади).

Процеси децентралізації безпосередньо стосуються сфери природних ресурсів, котрі є важливим фактором розвитку як держави в цілому, так і місцевих громад та забезпечують сталий розвиток на різних рівнях функціонування. Крім того, для місцевих громад природно-ресурсний потенціал доцільно розглядати як територіальний стимулятор розвитку, здатний суттєво каталізувати місцеві переваги з їх подальшою трансформацією в чинники зростання.

У змістовному сенсі процес децентралізації – це певний перерозподіл обов'язків з надання послуг серед різних адміністративних органів. Термін *децентралізація* значною мірою є синонімом субсидіарності, який розмежовує послуги, які повинні надаватися державними структурами центрального/національного рівня, і ті, які слід передати до компетенції органів субнаціонального (регіонального, муніципального/місцевого) рівня. Однозначного розподілу обов'язків і функцій між різними органами і структурами не існує, оскільки процес децентралізації залежить від багатьох чинників, а тому його стандартної моделі немає.

У сфері водних ресурсів децентралізація передбачає необхідність реструктуризації системи управління водним господарством (ВГ), оскільки вона має супроводжуватися зміною повноважень органів місцевого самоврядування щодо використання й охорони водних ресурсів та експлуатації водогосподарських систем.

У методологічному сенсі концепт децентралізованого управління водними ресурсами у процесі євроінтеграції передбачає такі етапи:

упорядкування суб'єктно-об'єктних відносин процесу децентралізації (пошук пріоритетів, визначення компетенцій).

Враховуючи специфіку управління у сфері водних ресурсів, основними пріоритетами мають бути такі, як якісна та ефективна координаційна підтримки центральними органами влади локальних структур, розширення кола компетенцій управлінських структур на місцях шляхом делегування повноважень, формування пакета пріоритетів місцевого розвитку відповідно до загальнодержавних напрямів, що забезпечить сталий і гармонійний розвиток водних систем локального рівня (місцевих громад);

визначення параметрів взаємодії суб'єкт-об'єктних утворень (параметрів конкурентоспроможності, оцінка ефективності використання). Основним критерієм конкурентоспроможності процесу управління є ефективність функціонування водних систем місцевих громад та їх здатність задовольняти потреби *локальних користувачів;*

формування європейсько орієнтованої моделі розвитку (умови адаптації національної системи до загальноєвропейських вимог, визначення напрямів децентралізації). Досвід європейської комплексної системи управління водними ресурсами в умовах децентралізації демонструє переваги створення відповідних адміністративних структур, розробки планів, здійснення моніторингу та контролю якості води і може бути прикладом для пошуку шляхів удосконалення цієї системи. Крім того, вигідною співпрацею із країнами Європейського Союзу для нашої держави є гармонізація водної політики, здійснення на узгоджених засадах водогосподарської та водоохоронної діяльності на транскордонних річках, що сприятиме виконанню Україною міжнародних зобов'язань відповідно до чинних міжнародних угод, стороною яких вона є;

регулювання системних зв'язків, що виникають між структурами взаємодії та процесами, які ними генеруються, за умови визначених параметрів суб'єкт-об'єктних відносин та початку діяльності системи.

Процес регуляції доцільно здійснювати у межах організаційно-економічного механізму, котрий розглядається як важлива складова управління розвитком водних систем. Метою діяльності механізму є інституційне забезпечення, підтримка реалізації державної політики у сфері поводження та використання водних ресурсів. Для цього передбачається формування локальної інституційної архітектури, спроможної бути точкою опори для всієї системи державної політики.

Основні характеристики управління водними ресурсами в умовах децентралізації перебувають під впливом багатьох факторів. Зазначимо, що багатомірність і багатоаспектність водних ресурсів, у свою чергу, зумовлює різноманітні явища і процеси, що впливають на її характеристики.

Значна кількість управлінських параметрів обумовлюється переважно внутрішніми процесами. Дія зовнішніх факторів на внутрішній простір можлива завдяки активізації механізму транспарентності.

Важливо зазначити, що дія чинників не обмежується виключно показниками водних ресурсів (локальний рівень системи), а поширюється, як наслідок, і на можливості управління ними. Таким чином, можливо виділити етапи впливу зовнішніх і внутрішніх факторів: дія факторів \Rightarrow показники в межах локального рівня \Rightarrow управлінські підходи у вимірах децентралізації (рис. 1.7).

Як показано на рис.1.7, сфера водних ресурсів держави у системі впливів тісно контактує із суміжними напрямками. Належність напряму до суміжних або до сфери водних ресурсів залежить переважно від кола тих пріоритетів, на які вона спрямована. Між виділеними складовими рисунку є тісний зв'язок. Не зважаючи на віддаленість між факторами впливу і управлінням, перші вагомо обумовлюють можливості прояву других.

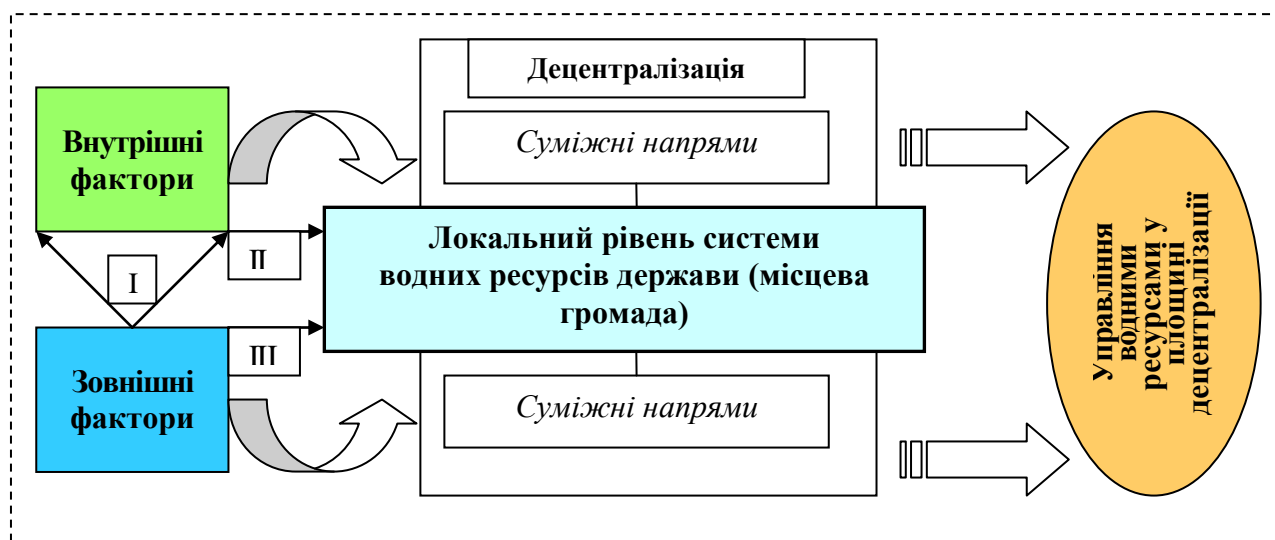


Рис. 1.7. Наслідковість впливу факторів на параметри водних ресурсів локального рівня та управлінські функції (I – вплив зовнішніх факторів на внутрішні; II – дія внутрішніх факторів на систему водних ресурсів; III – вибірковий вплив зовнішніх факторів на систему водних ресурсів)

Управління водними ресурсами в умовах децентралізації передбачає дотримання низки принципів, зокрема:

системності, що стосується не тільки питань впливів і взаємодій, але й інших проблем менеджменту конкретних процесів. Системність передбачає врахування й охоплення управлінськими діями всього комплексу об'єктів, на які вони спрямовані. Крім того, заходи управління повинні бути системними за своїм походженням і визначатися холістичним спрямуванням;

мінімум ресурсів – максимум ефективного управління. На нинішньому етапі розвитку відчувається нестача певного виду ресурсів, що характерно для значної кількості держав світу і потребує формування таких підходів до їх використання, які б давали змогу досягти найбільшого ефекту;

оперативності. Враховуючи динамічні характеристики зміни ситуації, важливо, щоб управлінські дії відповідали цим процесам. Зволікання цим принципом може призвести до неможливості врегулювання ситуації;

адресності. Необхідно, щоб управлінські дії визначалися чітким спрямуванням на конкретний об'єкт впливу, що може стосуватися як загальної ситуації в межах держави, так і її окремих аспектів (у межах систем, регіонів);

керованості. Важливо, щоб управлінські дії були керованими і повністю підпорядкованими керівним впливам. Якщо суб'єкт управління генерує конкретний вплив, то дії повинні бути чітко в його контексті.

Методи децентралізованого управління. Метод управління розуміють як конкретний науково-практичний інструмент формування стимулюючих дій на об'єкт впливу. Необхідність пошуку методів управління пов'язана із завданням формування коригуючого впливу на характеристики конкретного напрямку. Базовими методами є адміністративні та фінансово-економічні.

Зміст *адміністративних методів* управління полягає в якісній та ефективній керівній і організаційній підтримці рішень, що приймаються і виконуються. Без них будь-яке рішення не буде реалізоване, тому що нікому втілювати заходи щодо зміни ситуації. *Фінансово-економічні методи* включають увесь спектр відповідних підходів і заходів, спрямованих на регуляцію та перерозподіл грошових потоків. Для активізації цих методів необхідно залучати різні структури фінансового ринку – банки, страхові компанії, інвестиційні фонди, державні фінансові установи різного рівня тощо. Їх використання дасть змогу суттєво поліпшити та трансформувати відносини загалом та перевести їх на ринкову основу.

Використання методичного апарату, його функціонування та забезпечення очікуваних результатів можливі за таких умов:

реальність і дієвість суб'єкта та об'єкта взаємодії. На перший погляд, ця норма не потребує акцентування уваги, однак у водно-економічній сфері значна кількість явищ і процесів проявляється контекстуально, опосередковано. У значній кількості випадків при

концентрації функцій управління на прямій дії для подібних явищ це може призвести до значних методичних ускладнень їх регулювання. До того ж ситуація ускладнюється відсутністю достовірної інформації з цих питань. Одним із шляхів вирішення проблеми є прив'язка, узгодження обраного напрямку з існуючими напрацюваннями з метою знаходження спільних точок та формування на основі цього можливих векторів впливу;

відповідність методичного апарату напрямку впливу. За наявності визначених мети і завдань управлінських рішень необхідна їх повна узгодженість із методами, які будуть використовуватися для досягнення поставлених цілей. Ідеться про те, щоб обрана група методів гармонійно і логічно поєднувалася з напрямком впливу (вектором державної політики у водній сфері);

комплексне функціонування методів. Будь-який управлінський вплив охоплює значну кількість питань, розкриття кожного з яких формує, таким чином, зміст проблеми, розкриває об'єкт і предмет, реалізує поставлену мету. Важливим у цьому контексті є забезпечення формування такого комплексу методів, які б доповнювали один одного та поєднувалися для дотримання одного напрямку управлінського впливу;

наявність у складі методичного апарату методів, різних за походженням, що тісно пов'язано з попередньою умовою і полягає у використанні різних за генезисом, методів;

реалістичність отриманої інформації в контексті розкриття поставленої мети і завдань. Для того, щоб використання методів не було самоціллю, а переслідувало і розкривало мету, отримана інформація повинна бути цінною з прикладного погляду, визначала окремі аспекти досліджуваної проблеми і напрями подальшого пошуку.

Методологічний концепт децентралізації управління земельними ресурсами у процесі євроінтеграції. Значимість земельних ресурсів в організації життєдіяльності громади полягає в тому, що земля як власність

при здійсненні місцевого самоврядування відіграє таку ж роль, що і влада для здійснення державного управління. На відміну від останнього, через відсутність у системі місцевого самоврядування такого впливового засобу його здійснення, як державної влади необхідно здійснювати пошук методологічних підходів до виявлення інших дієвих засобів впливу суб'єктів самоврядування на учасників суспільних процесів. Історичний досвід урегулювання суспільних та міжособистісних відносин підказує, що найвагомим за дієвістю, феноменальністю і переконливістю впливу на людину після державної влади є чинник власності [64, с. 121 – 123]. Ідеться про власність як соціологічну категорію, що містить низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), котрі стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та матеріальних і духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва. Найважливішими підсистемами власності є економічна та юридична : перша означає певну сукупність матеріальних благ, різноманітних об'єктів власності, зокрема інтелектуальної власності, друга – виражає систему виробничих відносин між людьми з приводу привласнення об'єктів власності в усіх сферах суспільного відтворення. Економічна власність належить до базисних відносин і не залежить від волі та свідомості людей, юридична є формою вияву реальних економічних відносин власності, належить до надбудовних відносин і визначається людською волею та свідомістю. Тобто власність в юридичному аспекті розглядається як «...вияв волі певної соціально - політичної сили і правове оформлення цієї волі в юридичних актах і нормах, у праві власності. Вона є вираженням вольових відносин між людьми, пов'язаних із певним видом матеріальних чи нематеріальних благ або з речами і, як економічна власність, має дві сторони: 1) вольове ставлення людини до іншої людини або групи людей до іншої групи; 2) ставлення людини до речі» [65, с. 237, 245]. У контексті вольового ставлення однієї групи людей до іншої групи власність у

свідомості людини асоціюється з владою, що є найбільшою мотивацією для природної потреби її (власності) примноження. Тому вирівнювання можливостей впливу на користь місцевого самоврядування, а отже, і забезпечення вищого рівня його гарантування найкраще здійснювати через розвиток чинника власності. Розвиток власності як ресурсу гарантування місцевого самоврядування відбувається, на наш погляд, у двох напрямках: як системного суспільного явища та організаційно структурованого інституту (органи місцевого самоврядування).

Перший напрям передбачає формування в суспільстві розвитку ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності, які в економічному аспекті є основою зародження підприємництва, а в соціальному – причиною виникнення середнього класу як спонуки зародження і рушія розвитку місцевого самоврядування. Рушійною силою цього процесу є об'єктивні та суб'єктивні чинники. З одного боку, це матеріальний особистий інтерес людини і прагнення його реалізувати, а з іншого – намагання держави створити для цього відповідні умови. Ефективність розвитку власності буде найвищою тоді, коли об'єктивні та суб'єктивні чинники збігатимуться. Отже, роль держави у формуванні й темпах розвитку власності за цим напрямом є визначальною. Через стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу держава може прискорити або стримувати цей процес, а відтак, сприяти формуванню середовища для функціонування місцевого самоврядування розвинутого громадянського суспільства або, навпаки, блокувати його.

Інший напрям розвитку власності як ресурсу гарантування пов'язаний з ефективним володінням, користуванням і розпорядженням власністю територіальної громади, насамперед її земельними ресурсами. У цьому контексті власність є колективним засобом впливу первинного суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади на організацію життєдіяльності, а отже, і гарантуючим чинником його (місцевого самоврядування) ефективного функціонування. У психологічному аспекті

власність породжує у громади відчуття так званого суспільного господаря, є мотиваційним чинником реалізації самоорганізуючої субстанції самоврядування з приводу ефективного володіння, користування і розпоряджання нею, а також її примноження і захисту [66, с. 192]. З огляду на зазначене, можна припустити, що власність стосовно земельних ресурсів за відсутності державної влади для суб'єкта місцевого самоврядування буде дієвим засобом гарантування його організації та упровадження, а отже, і функціонування. Тому вдосконалення відносин приватної власності громадян і володіння, розпорядження та використання земельних ресурсів громади потребує відповідного інституціонального забезпечення.

Із здобуттям Україною незалежності одним з найвагоміших у суспільному розвитку заходів була земельна реформа, здійснення якої передбачалося в кілька етапів. Після першого (1999 р.) найбільшим досягненням реформи стала відмова держави від монополії на земельні ресурси на користь інших форм власності. Обумовлені законодавством України інші цілі реформи досягнуті частково або залишилися недосяжними, що негативно позначилося на подальшому формуванні та розвитку земельних відносин у державі. Зокрема, вирівнювання в правах різних форм господарювання на землі спричинило байдужість органів місцевого самоврядування щодо різноманітних форм господарювання і безвідповідальність у виконанні своїх функцій як розпорядників земельних угідь. Це призвело до безсистемної приватизації земель територіальних громад та як наслідок, порушення основних принципів просторового розвитку населених пунктів. Оголошена державою політика розвитку багатоукладної економіки не отримала законодавчого закріплення в питаннях дотримання рівноправності кожного із укладу, що негативно вплинуло на розвиток підприємництва – рушійної сили більшості укладів і стримувало функціонування виробничої сфери країни. Унаслідок неналежного державного контролю за дотриманням земельного

законодавства в частині раціонального природокористування й виконання зобов'язань суб'єктів господарювання щодо збереження та відтворення земельних ресурсів відбувся занепад системи раціонального використання та охорони земель. Негативні результати земельної реформи спричинили компетенційні спори між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, виникнення корупційних схем на всіх рівнях державно-владних відносин, ускладнили процес організації життєдіяльності територіальних громад у сфері володіння, користування, розпорядження, використання, охорони та відтворення земель.

Науково обґрунтовано і на політичному рівні визнано, що одним із шляхів розв'язання проблем, пов'язаних із формуванням, становленням та розвитком земельних відносин в Україні, є децентралізація державного управління. Важливим завданням, визначеним Концепцією реформування місцевого самоврядування, є «...створення чіткого механізму врегулювання питання приватизації та володіння муніципальною землею та власністю». У цій концепції для успішного вирішення поставлених завдань обумовлено перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і передбачено «...віднести до компетенції вирішення у спільних інтересах територіальних громад питань місцевого значення, вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене, зокрема виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів» [67].

Складність реалізації організаційно-правових заходів щодо децентралізації державного управління полягає в тому, що місцеве самоврядування як системне суспільне явище, може бути ефективним лише за умови дотримання принципу повсюдності – поширення

повноважень органів місцевого самоврядування стосовно регулювання земельних відносин не тільки на територію юрисдикції цих органів, а й на прилеглі до населеного пункту землі, якими на даний час розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів. Отримати територіальній громаді право власності на ці землі чи хоча б розпоряджатися й користуватися ними є принципово важливим завданням, особливо, коли йдеться про організацію життєдіяльності територіальної громади власними силами, тобто досягнення ще однієї складової мети децентралізації державного управління – формування із сукупності об'єднаних населених пунктів спроможної територіальної громади. Право власності на користування, розпоряджання, використання землі дає можливість громаді залучати додаткові інвестиції, а отже, створювати додаткові джерела наповнення бюджету громади. Водночас залучення інвестора потребує від громади гнучкості в управлінні землею, адже тут збігаються інтереси не тільки самої громади, а й інвестора та держави. З огляду на це, надання територіальній громаді права власності на прилеглі території повинно передбачати ще й право змінювати нею цільове використання цієї землі.

Останнє дасть змогу громаді враховувати інтереси інвестора, ефективно використовувати результати інвестування для організації своєї життєдіяльності, вимагати від орендаря виконання технологічних заходів щодо охорони і відтворення землі, а власне земля повною мірою виконуватиме свою родову функцію гарантування місцевого самоврядування та ефективного засобу його здійснення.

Реалізація означених теоретичних, методологічних обґрунтувань потребує подальшого розвитку правового ресурсу гарантування та здійснення місцевого самоврядування, насамперед розробки низки нормативно-правових та організаційних заходів пов'язаних зі зміною: конституційних основ організації та функціонування системи місцевого самоврядування; Земельного кодексу України; адміністративно-

територіального устрою; урегулювання планувальної документації територій; прийняття порядку зміни права власності на земельну ділянку з однієї форми власності на іншу.

Такі заходи є довготривалими і трудомісткими, адже потребують внесення змін до Конституції України, окремих законів України тощо. Зокрема, у змінах до Конституції в частині децентралізації державного управління потрібно обумовити й легалізувати такі нові, пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування поняття, як адміністративно-територіальна одиниця та повсюдність здійснення місцевого самоврядування. Це внесе чіткість і обумовить повноваження створеної відповідно до перспективного плану об'єднаної територіальної громади щодо права власності на землю, як у межах адміністративно-територіальної одиниці (території, що займає громада), так і прилеглих до неї земель. Потребує змін також законодавство, яке врегульовує питання планувальної документації територій, Земельного кодексу і прийняття порядку зміни форми власності земельної ділянки на іншу. Зокрема, для вдосконалення процесу планування територій слід узаконити неодноразово обговорюваний у науковому середовищі новий документ – план території громади, в якому відображений у межах її юрисдикції громади опис усіх земель. Він має замінити такі, чинні документи, як план території району і генеральний план поселення. У цьому документі відобразатимуться теперішній стан земель територіальної громади та перспективи їх використання в майбутньому. Слід зазначити, що право на розробку планів території громад мають сертифіковані на виконання таких видів робіт установи, а затверджують їх органи місцевого самоврядування. Особливістю плану є те, що в ньому вказано, яким чином і на яких умовах територіальна громада може, а в окремих випадках зобов'язана змінювати цільове використання землі, особливо коли йдеться про інтереси громади.

Ще одним напрямом розвитку правового ресурсу щодо врегулювання земельних відносин в Україні є необхідність внесення змін до Земельного

кодексу України в питаннях застави землі, обмеження прав на землю, продажу землі на конкурсних засадах, зонування землі, реєстрації земельних ділянок, права орендаря на земельну ділянку, зміни форми власності на земельну ділянку тощо. Важливо, щоб робота з удосконалення законодавства мала системний, неперервний характер і враховувала крашу практику європейських країн.

Сьогодні земельна децентралізація потребує перезавантаження системи земельних відносин згідно з принципами реформи децентралізації. Реальна децентралізація передбачає передачу об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) повноважень та дієвих механізмів, насамперед адміністративних, ресурсних та фінансових. Тільки так люди відчують переваги реформи місцевого самоврядування, саме це стимулює громади до об'єднання. Прийнятий у квітні 2016 р. у першому читанні законопроект 4355 щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами якраз надає громадам такі механізми. Це – основа земельної децентралізації, що посилить роль і вплив об'єднаних громад. Документ пропонує передати у комунальну власність ОТГ землі сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів як делегованих повноважень (крім земель оборони, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення й інших, які мають важливе значення для держави). Це дасть органам місцевого самоврядування реальні повноваження управляти земельним фондом об'єднаної громади. Так можна збільшити дохідну частину місцевих бюджетів, спрямувати додаткові кошти на соціально-економічний розвиток територій.

Вирішення питання належності земель за межами населених пунктів – ключовий стимул до об'єднання громад, – важливий ресурс інвестицій і загалом їх соціально-економічного розвитку. При цьому необхідно врахувати низку ризиків, які з часом можуть стати протиріччями. Ключове з них полягає в тому, що *закон* надаватиме право розпоряджатися такою землею як об'єднаним територіальним громадам, так і традиційним органам місцевого

самоврядування. Однак ідеологія децентралізації, зокрема земельної, спрямована на стимулювання й розвиток в Україні саме об'єднаних територіальних громад. Сьогодні налічується 172 такі громади, що є першими лідерами змін, а решта місцевого самоврядування в Україні лишається у статусі сільських, селищних та міських рад. Але, на наше переконання, наблизчим часом діюча система місцевого самоврядування буде змінена об'єднаними територіальними громадами.

Вважаємо, що і влада, й інститути громадянського суспільства мають продемонструвати суспільству, що такий потужний інструмент розвитку, як земля ефективніше працюватиме саме в умовах ОТГ. Причому отримати такі повноваження мають лише спроможні територіальні громади та органи самоврядування, які кваліфіковано забезпечуватимуть реалізацію покладених на них функцій.

Алгоритм розвитку громад дає змогу використати землю із максимальною користю для людей, котрі спочатку об'єднуються у територіальну громаду, потім створюють виконком, розробляють стратегію розвитку своєї громади, інфраструктурні проекти тощо. У таких умовах передана їм земля реально працюватиме в інтересах громади, зокрема за рахунок бюджетних надходжень від оренди, стане стартовим капіталом для розвитку громад, а не безнадійним тягарем.

На основі стратегії розвитку та перспективних проектів об'єднаній територіальній громаді буде значно простіше залучати інвестиції. Важливо, що ОТГ є природним запобіжником від корупції та зловживань, адже її представники, зокрема фермери (в Україні, до речі, близько 39 тис фермерських господарств), зацікавлені у прозорості земельних механізмів та рішень на території громади, де вони працюють. Відтак необхідно створити земельно-ресурсну базу розвитку ОТГ, щоб нові органи самоврядування, отримавши повноту влади, уникли управлінського вакууму і кваліфіковано забезпечили свої розпорядчі функції.

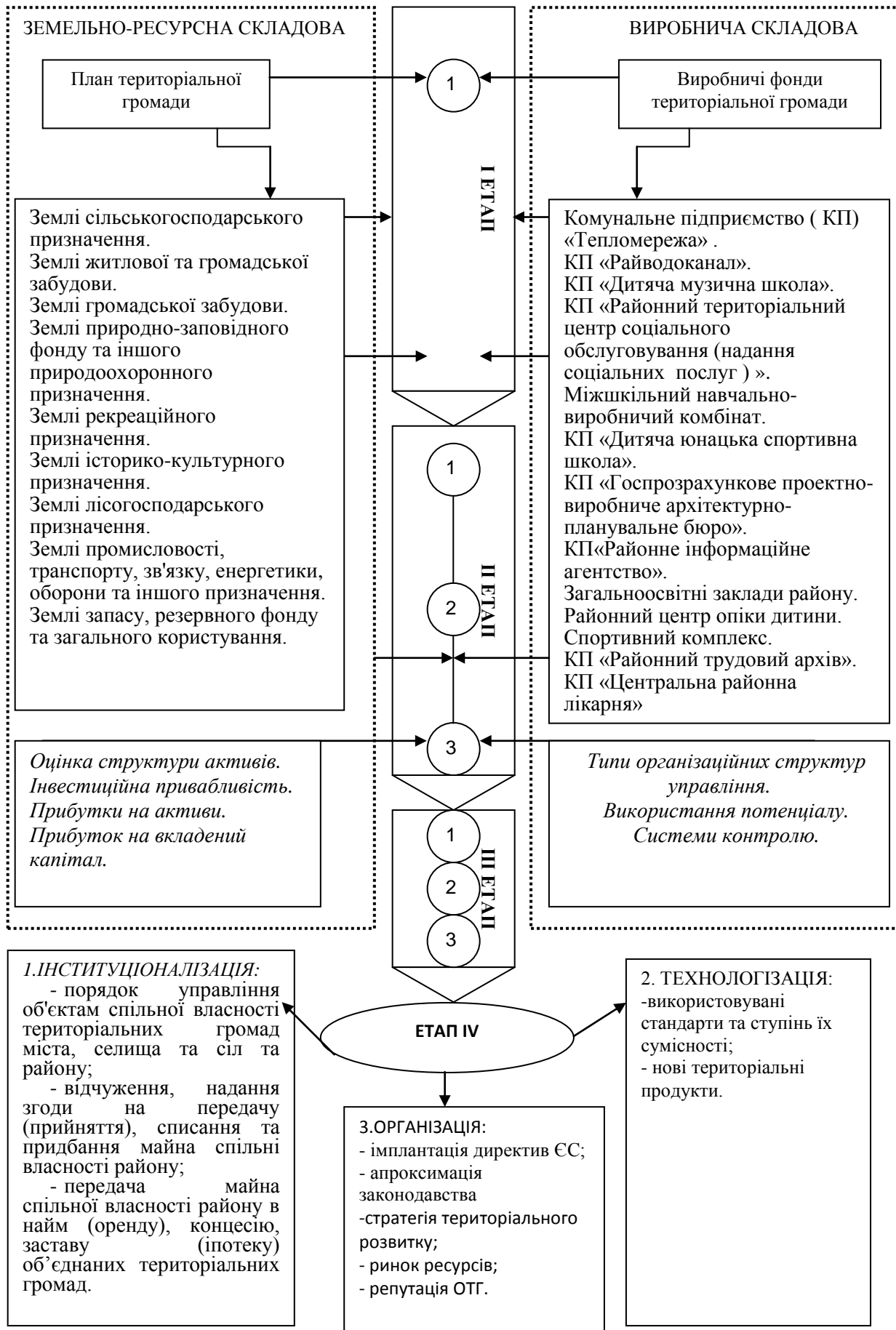


Рис. 1.8. Методологічний концепт децентралізованого управління земельними ресурсами у процесі євроінтеграції

Регулювання земельних відносин в Україні в частині володіння, користування, розпорядження, використання, охорони та відтворення земель набуде нового змісту, якщо об'єднаній територіальній громаді будуть надані повноваження *змінювати цільове використання землі*, що є в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування, та прилеглих до неї земель. Для регламентації виконання означених повноважень, як уже зазначалося, пропонується ввести новий нормативний документ – *план території громади*, в якому відображено теперішній і перспективний опис землі громади, вказано, в яких випадках громада може, а в яких зобов'язана змінити цільове використання належної їй землі, визначено механізм його прийняття.

Реалізація заходів щодо децентралізації державного управління земельними ресурсами територіальної громади сприятиме формуванню в країні прозорого і зрозумілого для учасників земельних відносин механізму управління землею.

Методологічний концепт децентралізації управління лісовими ресурсами в процесі євроінтеграції. Структура та загальні функціональні особливості лісового сектору економіки України в нинішній соціально-економічній ситуації значною мірою невизначені, що є наслідком низки об'єктивних і суб'єктивних причин. Це відбувалося, в першу чергу через необґрунтованість власне поняття, яке стало більш актуальним у процесі лібералізації економічних відносин та проникнення впливу глобалістичних тенденцій в економіку України. Узагальнено лісовий сектор можна визначити котрі певну множину галузей і виробництв, які забезпечують використання й відтворення для наступного використання лісоресурсного потенціалу (комплексу сировинних і несировинних ресурсів лісу). У ринковому середовищі, на етапі переходу до якого перебуває Україна, цю категорію слід розглядати як поєднання сфери обігу продукції, що виробляється, і коштів, утворених на базі експлуатації лісових ресурсів [68].

Сучасна ситуація потребує реального суспільного усвідомлення та визнання ролі лісового сектора у структуру народного господарства. Це уможливить здійснення аналізу загальних проблем і поглибленої розробки спеціальних (у тому числі вузькоспеціальних) питань стратегії його розвитку на перспективу. Необхідно відзначити доведені до офіційного законодавчо-нормативного закріплення відповідні критерії визначення ролі та місця лісового сектора в складі народногосподарського комплексу. При цьому першочергове значення повинні мати не стільки міжнародні вимоги або можливості міжнародного співробітництва, скільки національні інтереси, відстоювання яких ускладнюється зростаючим впливом глобальних економіко-правових процесів. У цьому контексті чи не стрижневою проблемою є трансформація системи управління лісовими ресурсами на основі децентралізації.

Довготривала монопольна державна власність на лісові землі й ліси певною мірою сприяла, але не забезпечувала їх розширене відтворення й особливо цивілізовані норми використання. Базована на планово-розрахункових принципах теорія лісовирощування і лісокористування характеризувалася комплексом глибоко прихованих суперечностей, які практично ніяким чином не виявляли себе до того часу, поки в лісовому господарстві зберігалася планово-бюджетна система. Але при переході народного господарства до ринкових відносин вони почали суттєво стримувати розвиток лісового сектора економіки.

Державні та комунальні лісогосподарські підприємства, що є утримувачами лісового фонду на правах постійних землекористувачів, згідно з чинним земельним і лісовим законодавством України, виявились недостатньо економічно зацікавленими у збереженні та повномасштабну використанні соціально-екологічних функцій лісових екосистем в інтересах усього суспільства. Такому економіко-правовому забезпеченню цілком відповідає ставлення до вибору технологій лісозаготівельних, лісогосподарських та лісоохоронних робіт. Серед них переважають такі, що

базуються на використанні важкої, матеріало- та енергозатратної техніки, яка не забезпечує відповідного ступеня збереження цілісності лісових угідь. Цілком зрозуміло, що це негативно позначається на ефективності лісогосподарського виробництва в цілому і разом з іншими впливовими чинниками зсприяє його неконкурентоспроможність та недостатню ринкову мобільність порівняно з іншими галузями матеріального виробництва.

Усе це потребує реформування системи управління лісовими ресурсами з врахуванням євроінтеграційних викликів на основі методологічного концепту її децентралізації. Методологічний аспект, що передбачає здійснення певного реформування як на різних етапах процесу, так і в плані умовного поділу лісогосподарського комплексу на ресурсну та виробничу складові (рис. 1.9).

Зокрема, на наш погляд, винятково важливе значення може мати певне реформування функціонального поділу лісів із перенесенням більш суттєвого акценту в цьому контексті на природоохоронне значення лісових насаджень. Ці заходи мають бути реалізовані незалежно від регіонального розташування та передбачуваної зміни форми власності на ліси, з урахуванням можливостей та необхідності створення сфер комунального лісоволодіння як на базі наявних на цей період лісів державної форми власності, так і проведення достатньо масштабних заходів щодо так званого лісорозведення. Іншими словами, необхідно суттєво посилити увагу державних органів виконавчої влади до ефективної співпраці із місцевими територіальними громадами стосовно створення нових лісових насаджень у межах землеволодінь окремих територіальних громад за їхньої активної організаційно-правової, фінансової та іншої участі у зазначеному процесі в межах своїх повноважень.

У цьому контексті безумовно необхідним буде реформування системи лісовпорядкування напрямі визначення та проектування системи лісогосподарських заходів, спрямованих в першу чергу на відтворення та посилення екосистемних функцій лісових насаджень.

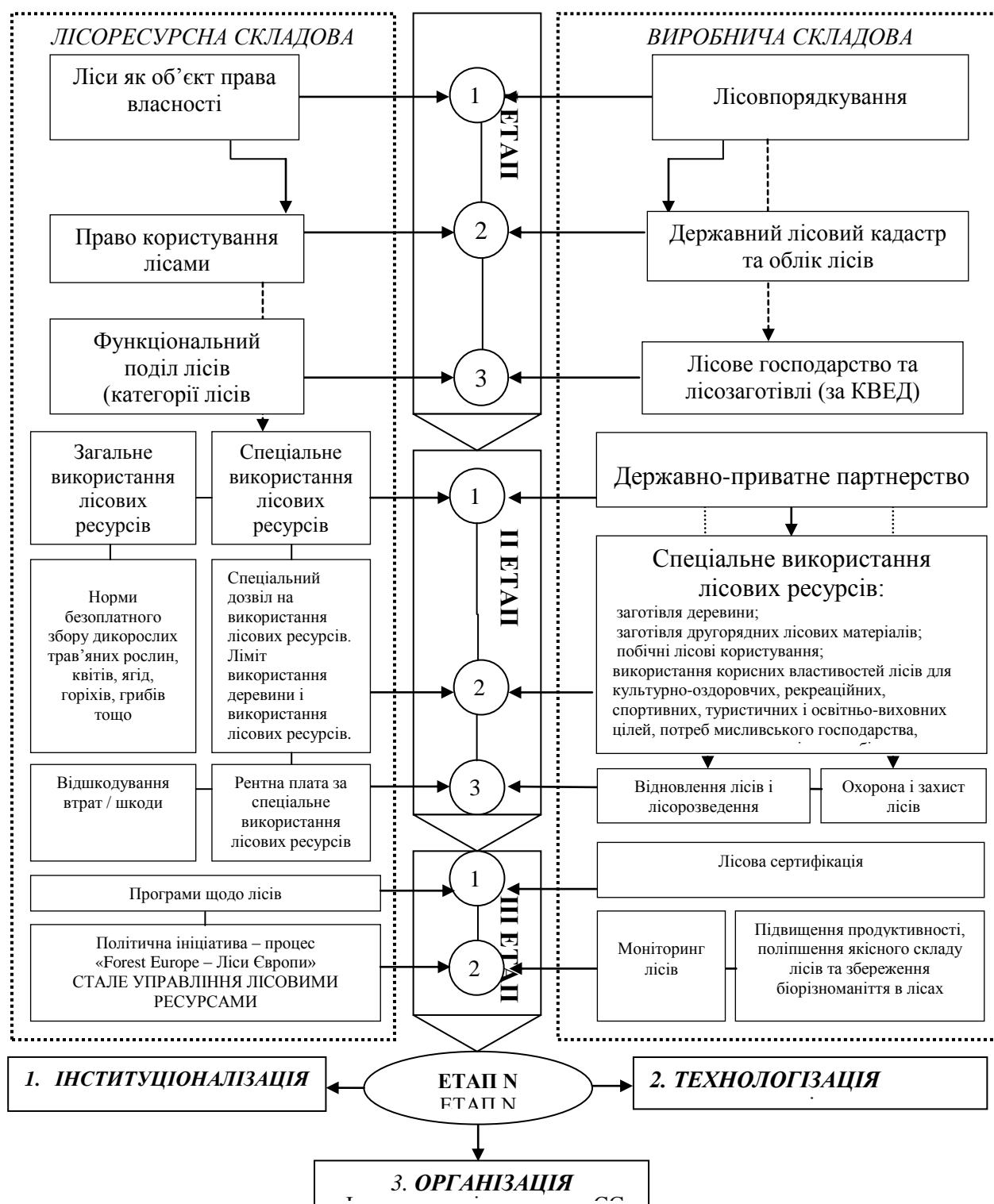


Рис. 1.9. Методологічний концепт децентралізованого управління лісовими ресурсами у процесі євроінтеграції

При цьому слід особливо враховувати можливий асимілятивний та синергетичний ефект позитивного стабілізуючого впливу лісових насаджень як об'єктів природокористування на суміжні території, зокрема на підвищення екологічних та соціальних стандартів проживання населення. У

державних земельному та лісовому кадастрах, на нашу думку, необхідно суттєво посилити функціональний статус лісових земель у частині максимально можливого підвищення законодавчих та фінансово-економічних гарантій збереження їх цільового призначення стосовно їх залучення у процеси містобудування та сільськогосподарського використання, тобто забезпечити їм відповідний статус природоохоронних територій.

У цьому зв'язку потребує посилення постійний моніторинг лісів із широким застосуванням сучасних дистанційних геоінформаційних методів у раціональному поєднанні з методами детальної наземної інвентаризації лісових насаджень, насамперед особливо цінних як у породно-віковому, так і просторово-територіальному відношенні. Досить важливе значення, з погляду методологічних аспектів євроінтеграції мають перспективи поступового формування та посилення відповідного інституціонального забезпечення довготривалого та незворотного характеру реформ.

На першому етапі трансформації системи управління лісовими ресурсами в напрямі децентралізації важливою складовою реформаційних заходів та інституціональних перетворень є впорядкування відносин щодо володіння, користування та розпоряджання лісами як об'єктом права власності. Мова йде про специфікацію прав користування лісами як постійного, так і тимчасового. Згідно із Лісовим кодексом України постійними лісокористувачами є державні лісогосподарські підприємства, які володіють необхідною техніко-технологічною базою для ведення лісового господарства. Найбільшу складність становить специфікація прав тимчасового користування лісами та окремими видами лісогосподарських активів. Передусім слід визначити державних та комунальних партнерів, котрі зможуть вступати в партнерські відносини із суб'єктами лісогосподарського підприємництва.

Також потребує методичного та інституціонального забезпечення питання встановлення термінів передачі прав тимчасового користування

лісовими та лісогосподарськими активами, умов стягнення платежів, їх перерозподілу між бюджетами різного таксономічного рівня. Враховуючи багатоманітність і матеріально-речову природу окремих складових лісоресурсного потенціалу, слід диференційовано підходити до процедури встановлення термінів експлуатації земель лісогосподарського призначення. Установлення термінів передачі лівого та лісогосподарського активів у тимчасове користування детермінується відповідною метою: ведення мисливського господарства, заготівля неліквідної деревини, побічне лісокористування.

На другому етапі децентралізації управління лісовими ресурсами специфікація прав тимчасового користування лісами слід конкретизувати у формі державно-приватних партнерств за умови внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство». Землі лісогосподарського призначення та інші лісові й лісогосподарські активи мають стати сферою укладання угод такого партнерства із зазначення переліку державних, комунальних і приватних партнерів.

Важливою складовою цього етапу децентралізації є впорядкування нормативних положень щодо загального та спеціального використання лісових ресурсів у напрямі забезпечення доступності лісових благ для місцевого населення та підвищення рівня комерціалізації надання широкого спектра лісогосподарських послуг. Потребують удосконалення інституціональні передумови надання спеціального дозволу на використання лісових ресурсів, а також установлення лімітів використання деревини й інших складових лісоресурсного потенціалу.

Необхідно застосовувати так звану презумпцію рівнозначної цінності, сутність якої полягає в тому, що деревостан і земельна ділянка є самостійними об'єктами оцінки. Вартість лісового угіддя – це сума вартостей насадження (деревостану та інших компонентів) і земельної ділянки. Ціна земельної ділянки визначається за природною продуктивністю з урахуванням дії фактору часу, незалежно від наявності

насадження на момент здійснення оціночних робіт. Поняття природної продуктивності передбачає також можливості отримання продуктів побічного користування.

Для умов лібералізованого власнісного статусу, на відміну від монопольної державної власності, лісові землі мають оцінюватись, окремо від лісових насаджень. Кожна конкретна земельна ділянка повинна мати офіційно встановлену і визначену за єдиною типовою методикою оціночну вартість. Така оцінка відіграє винятково важливу роль при будь-яких змінах форм власності, зокрема передачі неугідь для створення захисних лісових насаджень за межами існуючого лісового фонду.

У цьому випадку неприпустиме застосування принципу безоплатної передачі земельних ділянок у власність громадян та юридичних осіб, навіть під створення захисних лісових насаджень на зазначених вище неугіддях. Натомість слід розробити й офіційно ухвалити відповідний механізм іпотечного кредитування. Для практичного виконання цієї основоположної умови остаточного переведення діяльності лісового сектору економіки на цивілізовані ринкові (економіко-правові) засади якраз і потрібна більш детальна еколого-економічна оцінка.

Іншим винятково важливим питанням економіки є визначення продукції лісогосподарського виробництва (послуг з лісовирощування та охорони), особливо її виділення із валового показника обсягу продукції галузевих підприємств, що пов'язане з більш серйозними причинами, ніж суто термінологічна невизначеність.

Тут спостерігається методологічна і методична недосконалість низки позицій методик розрахунку валових показників діяльності лісового сектору, що стосується насамперед лісогосподарської частини, особливості якої недостатньо враховуються при розробці відповідних методик, та меншою мірою промислової складової (деревообробна, целюлозно-паперова промисловість). Ці проблеми спричинені, на нашу думку, сутністю офіційно визнаної методології й методики розрахунку планової собівартості

лісогосподарської продукції (об'єктів та послуг), промислової продукції лісозаготівель, лісохімії, деревообробки.

Як зазначено у чинній Інструкції, метою планування собівартості є економічно обґрунтоване визначення величини витрат, необхідних у певному періоді для виробництва і збуту кожного виду та всієї продукції підприємства, що відповідає вимогам стосовно її якості. Розрахунки планової собівартості окремих виробів, об'єктів та послуг, товарної і валової продукції використовуються для визначення потреби в оборотних коштах, планування прибутку, визначення економічної ефективності окремих організаційно-технічних заходів, формування цін.

Облік собівартості продукції забезпечує своєчасне, повне і достовірне визначення фактичних витрат, пов'язаних з виробництвом і збутом продукції, а також контроль за використанням матеріальних, трудових і грошових ресурсів. Дані обліку витрат застосовуються для оцінки та аналізу результатів діяльності підприємства, планово-економічних та аналітичних розрахунків. Як свідчить зміст Інструкції, навіть у межах спеціалізованого лісового підприємства є труднощі щодо критерію визначення продукції лісогосподарського виробництва у порівняних натуральних показниках.

Саме цим певним чином ускладнене її врахування у вартісному виразі, що в підсумку негативно впливає на процес оцінки результативності лісогосподарського виробництва в межах підприємства з метою і статистичного обліку на рівні регіонів та держави. Таким чином, питання визначення та обліку продукції лісогосподарського виробництва на різних економіко-організаційних рівнях – галузевому, територіальному, функціональному, об'єктовому – залишається дискусійним. По-перше, не достатньо враховуються соціально-екологічної цінності лісів; по-друге, не виконується вимога щодо окремого обліку продукції лісовирощування та лісозаготівель, у результаті чого штучно знижується роль лісового господарства порівнянно з іншими галузями економіки.

Отже, виникає необхідність введення такого поняття, яке відображало б комплексну значимість продукції лісовирощування в натуральному вигляді. На цій основі в перспективі може визначатись вартісна оцінка продукції всіх складових лісового сектору економіки, яка більш реально свідчитиме про його соціально-економічне значення для суспільства. Цей підхід дасть змогу більш обґрунтовано визначати (конкретизувати в межах природних господарських систем) реально можливі для залучення джерела фінансування діяльності [69].

Відповідно необхідно переглянути принципи та методичні підходи до нарахування та сплати рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів. Виходячи із задекларованих принципів децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, необхідно вдосконалити міжбюджетний перерозподіл цього виду природно-ресурсних платежів у напрямі збільшення частки відрахувань до бюджетів територій, які є ареалом розміщення лісових благ. Необхідно, щоб децентралізація управління лісовими ресурсами та влади в цілому має корелювали.

На другому етапі слід максимально використовувати передовий європейський досвід щодо фінансового стимулювання відновлення лісів і лісорозведення в частині надання прямої фінансової допомоги спеціалізованим лісогосподарським підприємствам, окремим категоріям землевласників та землекористувачів, а також інституціонального забезпечення надання фінансової допомоги фермерським господарствам в напрямі заліснення малопродуктивних угідь та неугідь і виконання агролісомеліоративних робіт.

За умов створення критично необхідного інституціонального підґрунтя незворотності процесів децентралізації управління лісовими ресурсами доцільно поглибити інституціоналізацію сучасних норм, правил та способів невиснажливого і збалансованого лісокористування з метою формування повноцінного інституту приватної власності трудового типу, диверсифікації джерел інвестиційного забезпечення лісогосподарських та

лісоохоронних проектів, розширення спектра форм лісогосподарського підприємництва та впровадження передових технологій лісовирощування і первинної переробки деревини.

Одночасно з інституціоналізацією сучасних норм, правил та способів господарського освоєння лісоресурсного потенціалу слід здійснити технологізацію індустрії лісовирощування та лісозаготівель через модернізацію фізично спрацьованого та морально застарілого виробничого устаткування. З цією метою потребує вдосконалення законодавче підґрунтя укладання лізингових угод щодо придбання високотехнологічного лісозаготівельного та деревообробного обладнання. Інституціоналізація і технологізація як складові децентралізації управління лісовими ресурсами на певному етапі сформуують передумови для організації лісогосподарської діяльності за принципами інтегрованого управління природними ресурсами.

Децентралізація управління мінерально-сировинним комплексом України у процесі євроінтеграції. Концепція регіонального розвитку в Україні шляхом децентралізації влади передбачає значне посилення самостійності регіонів як у формуванні місцевих бюджетів, так і визначення політики соціально-економічного розвитку. За таких умов право користуватися мінеральними ресурсами, передусім місцевого значення, має бути позбавлене надмірної централізації. Актуальності набуває питання можливості розпоряджатися територіальним громадам мінерально-сировинними ресурсами місцевого значення, тобто йдеться про передачу певних повноважень розпоряджатися ними місцевій владі.

Слід зазначити, що децентралізація владних повноважень щодо управлінських функцій неможлива без передачі на місця повноважень і зобов'язань у адміністративній та фінансовій сфері, тобто без адміністративної та фіскальної децентралізації, які представляють собою процес розподілу адміністративних функцій, фінансових ресурсів і

відповідальності за їх використання між центральним і місцевим рівнями управління.

На нашу думку, передача владних повноважень щодо регулювання гірничих відносин (відносини, що виникають з приводу геологорозвідки, видобування корисних копалин та охорони надр між державою як розпорядником природних ресурсів та надрокористувачами) у вітчизняній сфері надрокористування має зачіпати таке питання, як делегування місцевому самоврядуванню права на видачу спеціальних дозволів на користування надрами для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення. Щодо розмежування владних повноважень у вітчизняній сфері надрокористування, в першу чергу має вирішуватися питання надання права користування надрами. Наразі у світі існує дві основні системи надання права користування надрами, які можна назвати моделями: дозвільна та договірна.

При дозвільній системі надання права користування ділянками надр здійснюється на основі державного дозволу, який оформлюється у вигляді ліцензій (спеціальних дозволів), патентів, проспекторських дозволів та інших документів.

При договірній системі надання права користування надрами здійснюється шляхом укладання договорів між державою та надрокористувачем (інвестором), які в основному регулюються нормами цивільного права.

На відміну від Росії, де створена подвійна система – і ліцензійна і договірна – в Україні існує тільки дозвільна. Причому дозволи на користування надрами в Україні надаються як переможцям аукціонів, так і без проведення аукціонів (наприклад, при виконанні угод про розподіл продукції).

Слід зазначити, що відповідно до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. №615, Держгеонадра України як

єдиний орган з питань надання дозволу з метою раціонального та ефективного використання надр під час надання дозволу встановлює і контролює особливі умови користування надрами щодо:

- правил і стандартів користування конкретними ділянками надр;
- якості продукції або робіт;
- технології видобування та переробки корисних копалин;
- порядку видобування корисних копалин, зокрема з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій;
- видів, обсягів і строків виконання робіт на ділянці надр;
- припинення діяльності, пов'язаної з використанням ділянки надр.

Невід'ємною частиною дозволу є угода про умови користування надрами, що укладається між органом з питань надання дозволу і надрокористувачем, і містить програму робіт, яка оформляється як додаток. Тобто ліцензіар (ліцензіодавець) в певній мірі здійснює управління ліцензіатом (суб'єктом господарювання, що одержав право (спеціальний дозвіл) на користування надрами. Стосовно питання децентралізації управління у вітчизняній сфері надрокористування слід констатувати той факт, що децентралізація владних повноважень у цій сфері лише задекларована у Кодексі України про надра.

Відзначимо, що базові приписи з питань надання спеціальних дозволів на користування надрами надаються переможцям аукціонів (окрім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр або Радою Міністрів Автономної Республіки Крим щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим. Порядок проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами встановлює Кабінет Міністрів України. Треба зауважити, що земельні ділянки для користування надрами надаються користувачам надр

тільки після одержання ними спеціальних дозволів (ст.18 Кодексу України про надра).

Стосовно корисних копалин місцевого значення в Кодексі України про надра від 27 липня 1994 року [70] передбачено спеціальні вимоги щодо надання їх у користування. Зокрема, встановлене загальне правило, за яким надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення здійснюється обласними, Київською та Севастопольською міськими радами (п1 ч.1 ст.9.1), а на сільські, селищні, міські ради покладається обов'язок погоджувати клопотання про надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення (п.1 ч. 1 ст.10). Здавалося б, за наявності таких базових положень мав бути прийнятий підзаконодавчий акт, який установлював би порядок надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення. Проте такого акта немає. Є акти, що встановлюють єдиний Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами для всіх видів надрокористування незалежно від їхнього значення (загальнодержавного чи місцевого). У цих актах зафіксовано право рад погоджувати питання про надання надр у користування. Такими актами є Порядок проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів №594 від 30 травня 2011 року [71], та Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів №615 від 30 травня 2011 року[72].

Слід зазначити, що Кабінет Міністрів України своєю постановою від 6 квітня 2016 року №277 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. №594 і 615, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» вніс певні зміни, що спрямовані на удосконалення норми порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами та порядку проведення аукціонів з їх продажу. Проте органи місцевого

самоврядування залишилися з правом тільки погоджувати ці дозволи. Так, наприклад, пункт 6 цієї постанови викладено у наступній редакції: "Юридичні особи та фізичні особи - підприємці можуть подавати заяви для виставлення дозволу на користування ділянкою надр на аукціон, які підлягають обов'язковому розгляду організатором аукціону.

У такому разі фізична особа – підприємець або юридична особа пропонує також відповідну програму робіт.

Протягом 10 днів з дня одержання заяв організатором приймається рішення про початок підготовки ділянки надр до аукціону чи про відмову у проведенні такої підготовки. У разі відмови зазначається обґрунтування з посиланням на вимоги законодавства.

Інформація про прийняте рішення протягом трьох робочих днів повідомляється ініціатору та розміщується на офіційному веб-сайті організатора аукціону.

Організатор аукціону готує з урахуванням заяв, поданих юридичними та фізичними особами – підприємцями, пропозиції щодо визначення переліку ділянок надр, дозволи на користування якими виставляються на аукціон, та разом з програмами робіт погоджує їх з:

Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими радами - стосовно користування ділянками надр, що містять корисні копалини загальнодержавного значення, а також ділянками надр, що надаються для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

відповідними районними, міськими, селищними, сільськими радами – стосовно користування ділянками надр, що містять корисні копалини місцевого значення”.

Наразі можна констатувати, що у сфері гірничих відносин принцип розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування залежно від віднесення природних ресурсів до загальнодержавного чи місцевого значення діє дуже обмежено. Головне, що

органи місцевого самоврядування, формально маючи право надавати в користування надра для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення, фактично усунуті від самостійного прийняття рішень про надання спеціальних дозволів на користування надрами. Цей обов'язок покладений на центральний орган виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр – Державну службу геології та надр України.

Такий стан речей певною мірою зумовлений тим, що, незважаючи на поділ корисних копалин на корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення (ст. 6 Кодексу України про надра), всі вони становлять Державний фонд родовищ корисних копалин. Проте не можна вважати це серйозною обставиною для фактичного позбавлення органів місцевого самоврядування права надавати в користування надра для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення, тим паче що вони покликані відповідати за економічний і соціальний розвиток територій.

Для вирішення цього питання в Кодексі України про надра слід узгодити між собою положення, які в одних випадках надають органам місцевого самоврядування відповідне право, а в інших, – конкретизуючи порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, замовчують це право й надають такі повноваження центральному органу виконавчої влади. Також слід внести відповідні зміни та доповнення, що стосуються децентралізації владних повноважень у вітчизняній сфері надрокористування у постанови Кабінету Міністрів України №594 від 30 травня 2011 року та №615 від 30 травня 2011 року, передбачивши в них право органів місцевого самоврядування проводити аукціони та видавати їх переможцям спеціальні дозволи на геологічне вивчення родовищ корисних копалин місцевого значення та їх видобування.

На нашу думку, з метою реалізації децентралізації владних повноважень у вітчизняній сфері надрокористування слід переглянути переліки корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення і

внести до них відповідні зміни та доповнення. Так, Міністерство екології та природних ресурсів України пропонує до Переліку корисних копалин місцевого значення включити торф (наразі згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. №1370 до Переліку корисних копалин місцевого значення включені сировина для хімічних меліорантів ґрунтів: вапняк, гіпс, сапропель; сировина для будівельного вапна та гіпсу: гіпс, вапняк, крейда; сировина піщано-гравійна: пісок; сировина цегельно-черепична: суглинок, супісок та інші корисні копалини, що не включені до Переліку корисних копалин загальнодержавного значення). Такий підхід надасть більшої економічної самостійності територіальним громадам і водночас поліпшить взаємовідносини між ними та державою.

На нашу думку, після надання місцевим органам самоврядування права видачі спеціальних дозволів на освоєння родовищ корисних копалин місцевого значення контроль за раціональним використанням надр на місцевому рівні слід залишити за спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр. Тобто призупиняти дію дозволу або анулювання його залишити за Державною службою геології на надр України.

У процесі фінансової децентралізації місцева влада стає фактичним господарем своєї території. Виходячи з цієї тези, відзначимо, що особливої актуалізації набуває питання формування місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення (відповідно до ст. 31. Кодексу України про надра плата за користування надрами зараховується до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України. Зокрема пунктом 30 статті 64 цього кодексу передбачається спрямування 100% платежів до місцевих бюджетів за видобування корисних копалин місцевого значення).

Виходячи з нашої пропозиції щодо надання права місцевим органам самоврядування видавати спеціальні дозволи на освоєння родовищ корисних копалин місцевого значення з метою децентралізації владних повноважень у вітчизняній сфері надрокористування, на нашу думку, доцільно було б дозволити місцевій владі встановлювати розмір рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення (наразі статтею 252.20 Податкового кодексу України встановлюється на державному рівні розміри рентної плати як за видобуток корисних копалин загальнодержавного, так і місцевого значення). При цьому органи місцевого самоврядування повинні обов'язково погоджувати методику, за якою здійснюватимуться розрахунки розмірів рентних платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення із Державною фіскальною службою України як центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику.

Проте впровадження у практику цих заходів, на нашу думку, можливе лише за умов повного подолання корупції в державі, у тому числі і в сфері надрокористування. Практична реалізація цих заходів щодо децентралізації владних повноважень без подолання корупції може привести до розбазарювання вітчизняного Державного фонду родовищ корисних копалин.

1.3. Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурсами

Рамкові засади формування структури євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурсами. На сьогодні задача формування і розбудови відповідної завданням вбудовування економічної системи України в європейський економічний простір структури євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурсами має два генеральні напрями.

Так, *перший напрям*, який сфокусований на *суб'єктах і об'єктах природокористування* охоплює комплекс організаційних завдань, пов'язаний з реалізацією заходів, які забезпечуватимуть перехід до сталої, дієздатної та економічно, соціально і екологічно ефективної децентралізованої системи управління природними активами на місцях за участю місцевих громад шляхом створення відповідної європейській практиці структурної системи управління природними ресурсами на муніципальному та регіональному рівнях. По суті – це *організаційна складова механізму УПРМГ (управління природними ресурсами за участю місцевих громад)*, яка повинна сформувати формалізований структурно-логічний механізм, що складається з відповідних взаємопов'язаних та ієрархічно взаємопідпорядкованих інституціональних системних складових елементів (громадських, державних, муніципальних, господарських та інших інститутів), наділених певними відповідними правами щодо використання різноманітних природних активів, які включають в себе як суто природно-ресурсну складову, так і різні похідні фінансові та інші активи, пов'язані із залученням природних ресурсів в господарський обіг.

Другий напрям, який сфокусований на суб'єкт-об'єктних та суб'єкт-суб'єктних *природно-господарських відносинах* правового, економічного, логістичного та іншого характеру включає в себе завдання розбудови відповідної європейській практиці господарювання системи горизонтальних та вертикальних інформаційних, адміністративних, господарських, економічних, фінансових та інших зв'язків, що забезпечують результативне та ефективне природокористування. Сутність цього процесу полягає у створенні *економічної складової механізму УПРМГ* як системи відносин у правовому, економічному, інформаційному та інших полях взаємодії між собою структурних елементів організаційної складової механізму УПРМГ, за рахунок якої здійснюватиметься відповідний обіг капіталів у системі використання природних ресурсів, який забезпечуватиме сталий розвиток

природно-економічної господарської системи в децентралізованій системі управління господарством.

Як доведено нами раніше, ці два завдання не можуть розглядатися відокремлено одне від одного, я мають вирішуватися у комплексі як інтегрований алгоритм переходу від сучасної до перспективної системи управління природними ресурсами на місцевому рівні. Тут необхідно зауважити, що великою помилкою було б вважати цільовим фокусом таких трансформацій тільки місцевий або регіональний рівень. Трансформації мають торкнутися всіх рівнів природокористування – загальнодержавного, регіонального та місцевого (муніципального). Це забезпечуватиме як безпеку, так і ефективність процесу децентралізації в управлінні природними активами. Тільки за активної участі держави можливим є отримання відповіді на питання про відповідальність за створення децентралізованої системи УПРМГ, яку має нести в стратегічному плані саме держава, сформувавши правове поле та загальний алгоритм переходу до європейської практики управління природокористуванням на місцях, делегувавши проведення тактичних кроків щодо забезпечення прийняття на себе прав і відповідальності щодо природних ресурсів на місця саме за державної ініціативи. Таким чином, стратегічна схема загального алгоритму децентралізації виглядає таким чином, що держава створює умови для передачі на місцевий (муніципальний) та регіональний рівні повноважень в управлінні природними ресурсами, а територіальні громади перебирають на себе ці повноваження на відповідній правовій основі. Логіка процесу вбачається у тому, що згідно принципу субсидіарності регіон (муніципалітет) має отримати в розпорядження та користування природні активи лише тоді, коли буде в змозі ними ефективно розпорядитися, залучити їх у господарський обіг і використати в економічній діяльності. У цьому контексті виникає питання про те, чи може територіальне формування (громада, поселення, інша адміністративна одиниця) ініціювати процес децентралізації в управлінні природними активами. Відповідь на це

питання ствердна, але держава має передати повноваження у природокористуванні на регіональний рівень лише у тому випадку, коли регіон матиме всі необхідні адміністративні, економічні, інституціональні, правові та інші важелі ті інструменти ефективного використання природних активів.

Отже, виходячи з цього, можна сформулювати наступні пропозиції щодо форм, принципів, інструментів та важелів формування організаційно-економічного механізму децентралізованого управління природними ресурсами.

У питанні щодо *форм* децентралізованого управління природними ресурсами, то основною, базовою організаційно-структурною формою системи УПРМГ в Україні має стати корпоративна, створена на принципових засадах державно-приватного партнерства за гнучким кластерним підходом. Переваги корпоративної форми природокористування детально сформульовано в роботах [73], [74]. В основному вони стосуються широких можливостей кооперації, консолідованого фінансування, залучення малого та середнього бізнесу до вирішення завдань сталого розвитку, Регіональні державно-приватні кластер-корпорації та муніципальні корпоративні структури як організаційна форма господарювання в природно-ресурсному комплексі дозволять забезпечити як ефективне розв'язання пріоритетних проблем в окремих різновидах природних ресурсів, так і їх комплексне використання та забезпечення загальної екологічної рівноваги відповідної території. Зазначене сприяє: ефективному управлінню природними активами через відповідну фінансову складову, пов'язану з корпоративними формами управління природокористуванням, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; формуванню потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання та відтворення природного капіталу, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування.

Також така форма управління також забезпечує кваліфіковане й відповідальне залучення виконавців та учасників проектної діяльності підприємства, проектних і будівельних організацій, власників технологій, аудиторів ті інших учасників економічного процесу [75].

Виходячи з цього, основним суб'єктом використання природних ресурсів на території регіону має стати створена з дозволу державних органів влади за рішенням та під наглядом і контролем з боку територіальної громади державно-приватна корпорація з управління природними ресурсами регіону з правами юридичної особи, з якою місцева влада заключає відповідні правові документи - договори щодо використання природних активів у господарській діяльності, у яких згідно до діючого законодавства прописуються, зокрема умови, включаючи строки робіт, очікувані проміжкові та кінцеві господарські результати природокористування тощо. Щодо господарської форми, прав та зобов'язань такої корпорації, скоріше за все, необхідно буде прийняти окремий законодавчий акт, але вже на сьогодні можливим варіантом є створення її навіть на основі існуючого законодавства про природні ресурси та Господарського кодексу України. Така корпорація має стати дієвим складовим елементом муніципальної форми місцевого самоврядування, яка в Євросоюзі являє собою по суті публічну корпорацію з надання послуг територіальній громаді. Таким чином, корпоративний сектор повинен зайняти поки що об'єктивно вільне місце в господарському просторі регіону, яке об'єктивно державний та комунальний сектори не в змозі наповнити ефективними економічним відносинами. Поки що в цій царині існує така дилема, за якої комунальний сектор має на території регіону актуальні та дієві інтереси, але не має повноцінних ресурсів для їх задоволення, а держава має ресурси, проте вельми далека в силу об'єктивних масштабних причин від задоволення інтересів територій на низовому рівні. Отже, за участю місцевих органів державної виконавчої влади має бути завершено реформування управління державним та

комунальним секторами економіки, який включатиме в себе три групи підприємств: підприємства, які фінансуються із державного або місцевого бюджету; підприємства, що отримують його як з бюджетного фінансування, так і за рахунок комерційної діяльності; підприємства, які працюють повністю на умовах комерційного розрахунку. Корпоративні структури, доречі, можуть створюватися за участю підприємств усіх даних видів, для чого корпоративна форма господарювання є чи не найбільш придатною. Заходи щодо реформування державного та комунального сектору економіки територіального формування повинні передбачати делегування конкретних окремих функцій управління державним сектором, у першу чергу в частині природних ресурсів, якими опікується держава як загальнонародною власністю місцевим органам виконавчої влади, з делегуванням їм функцій участі в управлінні та використанні і певним чином – у розпорядженні майном корпоративних структур, у створенні котрих як державна, так і місцева влада, муніципалітет мають виступати паритетним учасником в системі УПРМГ.

Щодо *принципів* формування організаційно-економічного механізму УПРМГ, то ключовим з них має стати чіткий, здійснений у правовому полі країни *розподіл повноважень*, відповідальності та фінансово-економічної бази між загальнодержавним, територіальним (регіональним) і місцевими (муніципальними) рівнями управління щодо природних активів, включаючи фіскальну складову, від якого значною мірою залежатиме визначення оптимальних пропорцій формування і розподілу фінансових надходжень від природокористування між державним й місцевими бюджетами. Цьому питанню присвячено багато досліджень, які інтенсивно ведуться протягом останніх 25 років, існує значний науковий доробок у цій галузі, проте, як наголошувалося ще в середині 90-х років, кочовим питанням при цьому є питання ефективної власності на джерело доходів, а таке питання в разі майна територіальних громад не вирішено й зараз, особливо це стосується рентоносних природно-ресурсних джерел, і зараз ця система

інституціональних відносин діє дуже неефективно, головним чином через те, що за фактом не визначено права муніципальної власності і муніципалітету як форми організації управління територією як такого щодо розпорядження місцевими ресурсами розвитку, розташованими на території громади, вони є здебільшого декларативними і не мають реального підґрунтя через те, що владним структурам вищих рівнів (регіонального та державного) делеговано управлінські права на території низових, муніципального рівня структур, якими вони по-факту не користуються. За нашим переконанням, на сьогодні основними елементами інструментарію розмежування повноважень можуть стати договори про передачу у відповідальне користування територіальним громадам, які представлено муніципалітетами. На сьогодні модно констатувати той факт, що діюча фіскальна система не створює можливостей для розвитку місцевих фінансів на основі надходжень від природокористування.

В перспективі, для подальшого збалансування відносин між центром та регіонами й сприяння ефективному територіальному розвитку, має збільшуватись частка регіональних бюджетних надходжень на основі власних (закріплених) доходів, переважно рентного походження, в основі яких лежатимуть два основні потоки доходів – плата за використання місцевих природних ресурсів та підприємницькі доходи – рента від підприємницької діяльності від використання природних активів у господарському обігу. Це переконання має під собою викладене нами бачення місця і ролі регіональної ренти у сталому розвитку муніципалітетів. Задля цього необхідно ідентифікувати та оцінити джерела ренти на регіональному і місцевому рівнях. Рентні платежі при цьому, з одного боку, мають охоплювати якомога ширшу кількість джерел ренти, з іншої сторони – бути оптимальними за величиною, вилучатися за допомогою простих та системно інтегрованих в інституціональну форму господарювання механізмів та важелів – цінових, фіскальних тощо.

За рахунок ефективного розмежування повноважень у використанні природних активів і має реалізовуватися другий основний принцип побудови механізму УПРМГ, а саме – *субсидіарності*, яким передбачається максимальна орієнтація на третій принцип – *економічну самостійність* регіону за рахунок розбудови сталої конкурентоздатної регіональної та муніципальної (місцевої) економіки. В системі УПРМГ питання про співвідношення централізовано наданого та власного залученого капіталу громади на вирішення завдань сталого економічного розвитку має вирішуватися системно з усебічним аналізом та урахуванням інтересів усіх учасників економічної діяльності, включаючи як місцевий, так і регіональний та загальнодержавний рівні управлінського фракталу. За нашим переконанням, централізовано загальнодержавні та регіональні кошти мають виділятися переважно на конкурсній, проектній основі, приносити як суспільну користь, так і економічний грошовий дохід за зіставною з іншими інвестиційними пропозиціями ставкою доходу на вкладений капітал, високі соціальні та екологічні ефекти тощо.

Субсидіарність та розмежування повноважень передбачають широку відповідальність громади по-перше – перед державою, по-друге – перед громадою. Один з найважливіших напрямків перебудови системи управління природними ресурсами за євроінтеграційним трендом полягає в децентралізації управління і такому перерозподілі функцій і повноважень, що забезпечив би з одного боку – максимальну ініціативу і самостійність на місцях, а з іншого – і максимальну відповідальність, але фокус такої відповідальності в системі УПРМГ має зміститися в сторону активізації участі громади і пересічного громадянина де-факто – муніципального соціального капіталу як активного учасника природно-господарських відносин, що формує відповідне реципроситі (довіру громадян до суспільних і господарських інститутів). При цьому, також необхідно забезпечувати реалізацію управлінських та фінансових функцій центру і галузевих керівних органів для вирішення стратегічних завдань у

природокористуванні (наприклад, розвитку агропромислового виробництва, меліорації земель, заліснення територій, захисту водних джерел, розвитку альтернативної енергетики, розробки стратегічних родовищ корисних копалин тощо), без чого неможливе системне використання природних активів країни, переваг поділу праці, дотримання інтересів не тільки регіонів, але й національного господарства України в цілому.

Ще одним принципом є *активізація та стимулювання підприємництва*. В даний час основною ланкою господарського управління є підприємство. Функціонуючи в умовах самофінансування і самооплатності, за законами ринку, ця ланка, проте, за своєю економічною сутністю виконує (реалізує) лише частину відтворювальних завдань - виробництво визначеної продукції, її частковий обмін. Відтворення ресурсів підприємництва необхідно здійснювати разом із місцевими органами управління економікою. Тут мається на увазі надання муніципалітетами підприємствам можливостей ефективного користування природно-ресурсною, фінансовою, інформаційною, трудоворесурсною, інституціональною та іншими базами регіональних ресурсів. Розвиток економічного потенціалу території та виробничих відносин прямо залежить від сформованих територіальною громадою інституціональних умов господарювання – форм власності на засоби виробництва, форм і методів організації управління, наявності нормативно-правової, регулятивної, інформаційної бази організації господарської діяльності тощо. Це активно впливає на характер виробничих зв'язків, раціоналізуючи, посилюючи й удосконалюючи їх шляхом інтеграції в єдиний територіальний природно-господарський комплекс, що оптимально функціонує при гармонійному поєднанні ринкових методів господарювання з структурними формами управління природними активами. Тому ми й акцентуємо увагу на кластерних, корпоративних формах господарювання як таких, що несуть у собі потужний потенціал щодо інституціоналізації виробничо-економічних відносин в економічно ефективну форму господарювання. На сьогодні поки

що ключовим моментом і водночас слабкою ланкою формування корпоративного господарського простору є рівень муніципального утворення, який необхідно значним чином зміцнити в процесі євроінтеграції. І в цьому питанні суттєву роль має відігравати держава як гарант мобілізації ресурсів, здатності суб'єктів господарювання до саморозвитку, а також створення надійної системи муніципального контролю, здатної захищати і лобіювати інтереси населення в корпоративному господарському утворенні. Отже, євроінтеграція вимагає зміни методів господарювання в межах корпоратизації і передбачає зміну відносин власності в напрямі домінування корпоративної власності, способу функціонування ринку, який регулює суспільство, а також установа корпоративної публічної влади європейського типу. Тільки тоді можна буде говорити про зародження на місцях сучасного, постіндустріального типу корпоративної моделі господарювання і відповідного корпоративного управління, апробованого європейською практикою.

Питання про *інструментарій* організаційно-економічного механізму УПРМГ перш за все вимагає акцентуації на двох – проектному та структурному підходах до управління природними активами, а також на похідних від них ефектах капіталізації природних ресурсів, що вимагає відповідного фінансового інструментарію (фінансизації природокористування). Переваги проектної форми управління слід пов'язувати з орієнтацією на отримання конкретного, обмеженого певними часовими рамками, заздалегідь окресленого господарського та фінансового результату управлінської діяльності, які визначаються особливостями проектного фінансування та необхідністю залучення і запозичення фінансових ресурсів на основі принципу спільного (консолідованого) інвестування [74]. Структурний підхід як нами зазначалося раніше, передбачає створення окремого суб'єкта господарювання і управління природними активами (за принципом сек'юритизації – можливо й похідними від них фінансовими інструментами). Ним може стати вказаний

вище інститут структурного управління – така, що діє на постійній основі територіальна (муніципальна) корпорація з управління природними ресурсами (активами), як варіант – створена на тимчасових засадах під конкретний інвестиційний проект корпоративна проектна структура – проектна компанія, що діє за замовленням та за участю державних, муніципальних або комерційних бізнес-структур. Засновники проектної компанії надають початковий власний капітал та інші активи, права користування природними ресурсами, гарантії тощо для виконання проектного завдання. Через інституціонального інвестора, яким може бути зокрема фінансову установу зі спеціальними правами запозичення відбувається емісія і розміщення фінансових активів на фондовому ринку у вигляді акцій, облігацій, паїв, сертифікатів тощо, а отже залучається і запозичується необхідний капітал. Замовники і засновники проектної компанії можуть виступати гарантами щодо запозичених коштів і прав використання природних активів, на основі яких за схемою консолідованого фінансування відбувається формування фінансових ресурсів для виконання проекту. На фінансовому ринку при цьому відбувається, таким чином, сек'юритизація і фінансизація активів природного капіталу. Фінансизація у сфері використання природного багатства стосується питань формування фінансової інфраструктури та ефективних схем проектного фінансування із забезпеченням фінансової та іншої відповідальності перед власниками активів природного капіталу, у першу чергу державою та місцевими громадами. Вона реалізовується через відокремлені ланки управління похідними від природних активів фінансовими інструментами і забезпечує низку суттєвих переваг при використанні природного капіталу і підвищує його ефективність через те, що в результаті проектної діяльності створюється чистий додатковий дохід за внутрішньою нормою доходності як ставкою, яка перевищує безпечну ставку доходу на вкладений капітал (ставку дисконтування інвестиційних проектів). При правильній розробці інвестиційних проектів (з урахуванням ризиків, інфляції та інших факторів

невизначеності) отримання доходу є гарантованим; проектне управління як гнучка форма менеджменту забезпечує і участь територіальної громади (муніципалітетів) у реалізації проектів з використання природних ресурсів та контроль за цим процесом, у тому числі через механізми корпоративної соціальної відповідальності. Інвестиційний проект як форма господарювання, у цілому виступає де-факто найефективнішим інструментом капіталізації природних ресурсів.

В контексті децентралізації в управлінні природними активами, необхідно наголосити, що капіталізація природних ресурсів на рівні територіальних громад найбільш ефективна через фінансування сфери природокористування шляхом вибудовування відносно виокремленої фінансової ланки природокористування. Це може відбуватися двома шляхами: по-перше, вибудовуванням фінансової ланки проектного управління, по-друге, створенням муніципальних та регіональних фінансових структур за типом суверенних фондів з відповідними компаніями з управління сек'юритизованими фінансовими активами. При цьому шляхом фінансування не фінансові природні ресурси в результаті залучення у господарський обіг породжують свій грошовий або еквівалентний йому у вигляді цінного паперу замітник, який і виступає на ринку капіталу. Проте, через шляхи фінансування і сек'юритизації місцевих природних ресурсів завдання раціонального їх використання ускладнюється, включає, по-перше, управління процесом використання ресурсів; по-друге, управління фінансовою складовою природно-господарської діяльності, у тому числі й сек'юритизованими фінансовими активами, основою походження яких є природний фізичний капітал. Трьома основними різновидами фінансового інструментарію, застосовуваних у практиці інвестиційно-проектного підходу до природокористування в європейській практиці є по-перше: пули активів, консолідовані інституціональними інвесторами (корпоративними або пайовими інвестиційними фондами, включаючи т.з. «фонди фондів»), що відносяться

до різних компаній та проектів, сюди ж відносяться, зокрема, венчурні та суверенні фонди та по-друге: власний, акціонерний та запозичений капітал корпорацій та проектних компаній, що відноситься до консолідованих фінансових ресурсів для реалізації конкретних окремих одиничних інвестиційних проектів а також одиничні фінансові та інші інструменти, пов'язані з природним капіталом, наприклад – боргові інструменти, забезпечені природними активами.

В кінцевому результаті застосування інструментів проектного і структурного управління та фінансування господарської діяльності, її результати у вигляді товарів, послуг, новостворених господарських об'єктів або відповідно реалізуються чи експлуатуються самою корпорацією з управління природними активами території як джерела для отримання прибутку, або ж можуть бути передані замовникам або іншій корпорації в пряме користування, довірче управління, чи реалізовані за згодою територіальної громади за принципом «take and pay» («бери й плати»), наприклад, іншому підприємству, холдингу, які розраховуються з акціонерами і кредиторами проектної компанії і перебирають на себе тим чи іншим чином управління такими об'єктами (застосовуючи в тому числі схеми структурного корпоративного управління). Таким чином, у схемі УПРМГ найактивнішу роль відіграють в проектному та структурному управлінні природокористуванням територіальні громади, включаючи муніципалітети, виступаючи відповідно як замовники і засновники проектної компанії. Вони на основі механізмів державно-приватного партнерства повинні виступати гарантами щодо запозичених коштів і прав використання природних активів. Подібні гарантії можуть бути як заставного, так й іншого характеру, наприклад оформленого у вигляді юридичного договору. За умов відповідної зміни законодавства, природні об'єкти або продукція, отримана з природних ресурсів, наприклад – деревина також можуть бути використані і як предмет застави.

Серед *важелів* організаційно-економічного механізму УПРМГ у першу чергу слід згадати такі як поширене в європейській практиці запровадження на місцевому рівні рішеннями територіальних громад різноманітних форм платного ресурсокористування, фіскальні важелі, бюджетні механізми субсидювання, дотацій та трансфертів, а також запровадження селективних господарських режимів.

Платне ресурсокористування територіальною громадою може використовуватися з різними цілями, серед яких варто виділити по-перше, отримання рентного доходу (наприклад, туристичні збори, плата за відвідування і перебування на природних об'єктах, плата за спортивну рибну ловлю, полювання, збір не деревних ресурсів лісу, платне користування шляхами та ін.), по-друге, обмежувальну і охоронну функцію, що, зокрема, є важливим фактором забезпечення сталого розвитку природно-ресурсної бази території,

Фіскальна складова у європейській та світовій практиці, зокрема – у країнах з федеральним устроєм, таких, зокрема, як Канада, Бразилія, Мексика, США, Індія тощо часто передбачає певну свободу територіальної громади у встановлення місцевих податків і зборів. На сьогодні в Україні територіальні громади загалом не мають такої можливості. Податковий кодекс України чітко визначає достатньо обмежений перелік місцевих податків і зборів. На сьогодні ст. 10 ПК України передбачає лише місцеві податки у вигляді: податку на майно; єдиного податку; збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору. Зважаючи на це, євроінтеграційний шлях передбачає з одного боку – оптимізацію податкового тиску та створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, а з іншого – зміцнення власної фінансової бази територіальних утворень регіонального та муніципального рівня. Відповідно цьому, має бути удосконалено й податкову систему на центральному і місцевому рівнях шляхом встановлення ефективних норм (ставок) податкових надходжень та платежів за природні ресурси до

державного й місцевого бюджетів, для чого може і, з нашої точки зору, має бути запропоновано розширення прав місцевих органів влади щодо формування і використання місцевих податків і зборів з відповідним наданням права органам місцевого самоврядування встановлювати такі податкові механізми. На сьогодні це не є можливим, проти такі механізми широко запроваджено в інших країнах, зокрема – у Канаді, Швейцарії. Ставки регіональних податків та платежів за місцеві природні ресурси можуть бути при цьому інтегровані у ціни на товари, ресурсні, комунальні та інші платежі, автоматично нараховуватися при обігу товарів та послуг. Ставка таких податків повинна бути регіонально-залежною, і саме через цей механізм і має вилучатися для суспільних потреб регіональна рента. Сукупна ставка регіональних податків не повинна бути фактором стримування попиту, її ставка в країнах світу з високо розвинутою соціальною сферою знаходиться на рівні, близькому до 10% від суми оподаткування. В умовах України подібні ставки регіонального податку можуть бути визнані максимальними, для найбільш розвинутих територій. Ставка регіонального податку на рівні 0,5-1,5% від суми оподаткування може бути рекомендована для всіх без винятку територій, оскільки не ляже великим тягарем на кінцевого платника податку. Приблизне коло джерел оподаткування регіональним податком може включати в себе товари, що вироблені з місцевої природної сировини або місцевих природних ресурсів, комунальні платежі, окремі інші види товарів – предмети розкоші, нерухомість, екологічно шкідливі товари (поліетиленова та скляна тара і упаковка та ін.). Гіпотетично можливим є застосування регіонального оподаткування і навпаки – товарів, що вироблені не на території регіону, що стимулюватиме власне виробництво. Можуть також використовуватися апробовані в Європі та у світі фіскальні механізми платного екологічного маркування товарів, відходів, побутового сміття тощо.

Нинішня система міжбюджетних відносин в Україні перебуває в стадії змін. На відміну від існуючої системи з базовою дотацією або дотацією

вирівнювання і додатковою дотацією, змінами до Бюджетного кодексу передбачено існування нових видів міжбюджетних трансфертів. Протягом останніх років окрім базової дотації, запроваджено низку таких субвенцій, як освітня, на підготовку робітничих кадрів, медична, на забезпечення медичних заходів окремих державних програм, включаючи екологічні [76]. У стадії трансформації знаходиться також система бюджетного вирівнювання, покликана звільнити значну частину регіонів країни від ролі абсолютних донорів, проте це вимагає створення більших можливостей для самофінансування економічної діяльності за рахунок місцевих ресурсів.

Щодо селективного підходу до підтримки розвитку територіальних громад в контексті використання природних активів необхідно зауважити наступне. Зважаючи на те, що управління комплексним розвитком територіального формування має за мету досягнення сталості й ефективності розвитку регіону, як територіальної економічної системи, необхідно зауважити, що серед регіонів є й такі, для яких завдання сталого розвитку регіональної системи не може бути виконаним без створення певних передумов господарювання – спеціальних режимів, якими забезпечуватиметься сталий розвиток регіону. По-факту, для значної кількості регіонів стійкість економічного зростання зараз є проблематичною задачею. Недорозвиненість регіональної економіки, депресивний характер розвитку територій, воєнні негаразди є однією з найбільш болючих проблем територіальних утворень, особливо у регіонах, відносно небагатих на природні ресурси, а таких серед областей України приблизно 75 відсотків [77]. Також, у перспективі селективні режими, скоріше за все, будуть застосовані для відродження господарства постраждалих від війни та звільнених окупованих територій. На сьогодні найбагатші в Україні на природні ресурси регіони опинилися у центрі бойових дій. Під час війни втрачено консоль на величезною частиною природного багатства нашої країни. Вартісні оцінки втрат загальноекономічного потенціалу показали, що на сьогодні втрати України від війни складають орієнтовно 7,5%

території, проте біля 20% виробничого, 12% людського та 18% її природно-ресурсного потенціалу, утому числі не менше 25% стратегічно важливих для національної безпеки країни мінерально-сировинних ресурсів, включаючи вугілля [78]. Отже, для регіональної диференціації, наслідком проявлення котрої є поява слаборозвинутих і депресивних регіонів, є наявними об'єктивні підстави у вигляді значного рівня регіональної асиметрії в розподілі природного багатства України, який описується законом Парето-розподілу [79]. Проте, проблема слаборозвинутих і депресивних територій потребує свого концептуального вирішення, хоча очевидно, що оскільки передумови для таких економічних явищ в Україні існують, депресивність територій на наших теренах є об'єктивною реальією сьогодення та ймовірним сценарієм майбутнього і вимагає системного, комплексного підходу для вирішення. Відповідно до цього, доцільно виділити три взаємозалежних комплекси проблем депресивних територій у царині природокористування, які необхідно вирішувати за допомогою селективного підходу і цільової підтримки сталого регіонального розвитку: забезпечення задоволення поточних і перспективних потреб господарських систем шляхом активізації використання власних енергетичних, водних, земельних і інших видів природних ресурсів; збереження природних компонентів, боротьба з забрудненнями навколишнього середовища з метою досягнення нормативного стану по основних параметрах, що його характеризують; забезпечення динамічної рівноваги між природними й антропогенними компонентами природного комплексу регіону, формування еколого-економічних каркасів сталого територіального розвитку.

Практика встановлення законами України територіальних особливих режимів господарювання достатньо у відповідній науковій літературі широко пропонується, зокрема, для гірських, приморських, історичних, туристичних населених пунктів; євро регіонів; зон надзвичайної екологічної ситуації або стихійного лиха; спеціальних (вільних) економічних зон різних типів; природно-заповідного фонду; зон

радіоактивно чи іншим чином забруднених територій тощо. Сьогодні, спираючись на досвід боротьби з кризою кінця 2000-х років, державна і місцева влада вважають життєво важливими питаннями питання ефективного територіального розвитку та підйому національного господарства і його розбудови на основі новітніх підходів до господарювання, серед яких відзначимо комплексний системно-просторовий. Основні засади цього підходу тільки окреслюються, але серед них вже можна виділити концептуальну ідею: досягнення системних господарських результатів через удосконалення та оптимізацію структури економічного простору країни шляхом використання регіональних переваг для формування високоефективних та конкурентоспроможних кластерних просторово-економічних систем муніципального і регіонального рівнів [80] у першу чергу на основі місцевої природно-ресурсної бази сталого розвитку.

Підсумовуючи сказане, треба ще раз наголосити, що тенденцію до децентралізації не можна спрощено розуміти, як нахил до певної економічної автаркії регіонів на протидію доцентровим процесам. Сучасне розуміння децентралізації базується на усвідомленні її, як навпаки, фактора зміцнення центральної влади, об'єктивно існуючої необхідної складової тенденції сучасного загальносвітового розвитку, покликаної активізувати роль регіонів, регіональних переваг, територіальної спеціалізації і ефективного поділу праці у національному та світовому господарстві. Вона полягає в формуванні на рівні регіональних відтворювальних територіально-господарських систем цілісної економіки й відповідної системи управління, які забезпечують економічних, господарських, договірних і ринкових взаємовідносинах перевагу регіональних інтересів в ефективному використанні місцевих ресурсів, а держави у стратегічному вирішенні соціальних, структурно-відтворювальних, інвестиційних, економічних і екологічних проблем. У механізмі впровадження інноваційної політики УПРМГ на кластерно-корпоративній основі з

використанням інвестиційно-проектного підходу мають отримати поширення економічні методи як прямої підтримки з державного боку інвестування та надання субсидій, створення спеціальних фондів для фінансування програм, пільгове кредитування і оподаткування, так й альтернативного залучення недержавних коштів – випуск цінних паперів проектною компанією, кластер-корпорацією, використання пулів активів інвестиційними фондами тощо. В останньому разі, провідним й відповідним потребам сучасності напрямом має стати широке використання з цією метою позабюджетних коштів, в тому числі отриманих в разі залучення іноземного та вітчизняного приватного капіталу, ресурсів національного та світових фінансових ринків.

В Європейському просторі процеси регіоналізації та децентралізації протікають не з меншими труднощами, ніж в Україні, стосуються не тільки регіонів, але й окремих країн, проте, зважаючи на глобальні екологічні пріоритети сталого розвитку країн Євросоюзу, відносно природних активів ці процеси там знаходяться в центрі посиленої уваги як національних урядів, так і міжнародного співтовариства, отже вирішення проблем децентралізації в управлінні природними ресурсами України в процесі євроінтеграції ніяк не уникнути, від цього залежатиме і успішний розвиток національного господарства у цілому.

Таким чином, формування структури євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурсами має два напрями – перший, це формалізований організаційний структурно-логічний механізм складових елементів, наділених відповідними правами щодо використання природних активів, а другий, система горизонтальних та вертикальних інформаційних, адміністративних, господарських, економічних, фінансових та інших зв'язків, що забезпечують результативне та ефективне природокористування як економічну складову механізму УПРМГ.

У концентрованому вигляді, пропозиції щодо форм, принципів, інструментів та важелів формування організаційно-економічного механізму

децентралізованого управління природними ресурсами можна сформулювати наступним чином:

- основною організаційно-структурною формою системи УПРМГ в Україні має стати корпоративна, створена на принципових засадах державно-приватного партнерства за гнучким кластерним підходом;

- заходи щодо реформування державного та комунального сектору економіки територіального формування повинні передбачати делегування конкретних окремих функцій управління державним сектором місцевим органам виконавчої влади, з делегуванням їм функцій участі в управлінні та використанні і певним чином – у розпорядженні майном корпоративних структур в системі УПРМГ;

- ключовим з *принципів* формування організаційно-економічного механізму УПРМГ має стати чіткий, здійснений у правовому полі країни розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між загальнодержавним, територіальним (регіональним) і місцевими (муніципальними) рівнями управління щодо природних активів;

- за рахунок ефективного розмежування повноважень у використанні природних активів і має реалізовуватися принцип *субсидіарності*, яким передбачається максимальна орієнтація на економічну самостійність регіону за рахунок розбудови сталої конкурентоздатної регіональної та муніципальної (місцевої) економіки.

- в інституціональному аспекті євроінтеграція вимагає зміни методів господарювання в межах корпоратизації і передбачає зміну відносин власності в напрямі домінування корпоративної власності, способу функціонування ринку, який регулює суспільство, а також установавання корпоративної публічної влади європейського типу;

- *інструментарій* організаційно-економічного механізму УПРМГ базується на проектному та структурному підходах до управління природними активами, а також на похідних від них ефектах капіталізації природних ресурсів, що вимагає фінансизації природокористування.

- капіталізація природних ресурсів на рівні територіальних громад найбільш ефективна через вибудовування відносно виокремленої фінансової ланки природокористування двома шляхами: по-перше, вибудовуванням фінансової ланки проектного управління, по-друге, створенням муніципальних та регіональних фінансових структур за типом суверенних фондів з відповідними компаніями з управління сек'юритизованими фінансовими активами;

- серед *важелів* організаційно-економічного механізму УПРМГ у першу чергу слід згадати такі як поширене в європейській практиці запровадження на місцевому рівні рішеннями територіальних громад різноманітних форм платного ресурсокористування, фіскальні важелі та запровадження селективних господарських режимів.

Сучасне розуміння децентралізації базується на усвідомленні її, як фактора зміцнення центральної влади, покликаною активізувати роль регіонів, регіональних переваг, територіальної спеціалізації і ефективного поділу праці у національному та світовому господарстві шляхом формування на рівні регіональних відтворювальних територіально-господарських систем цілісної економіки й відповідної системи управління, які забезпечують перевагу регіональних інтересів в ефективному використанні місцевих ресурсів, а держави у стратегічному вирішенні соціальних, структурно-відтворювальних, інвестиційних, економічних і екологічних проблем.

Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління водними ресурсами. Важливим фактором забезпечення сталого розвитку водогосподарського комплексу є визначення підходів до формування управлінської системи, дієва структура якої дасть змогу підтримувати прийнятні параметри розвитку та спрямовувати їх до виміру сталості. Виходячи з цього, забезпечення сталого розвитку водного сектору доцільно розглядати в межах системи управління з використанням

управлінських підходів за умови залучення додаткового інструментарію реагування. Як свідчать результати оцінки, нинішні показники розвитку комплексу здебільшого не відповідають вимогам сталості, що обумовлює необхідність застосування спеціального інструментарію впливу (спрямування), зокрема механізмів. Це особливо актуально у контексті процесів євроінтеграції та децентралізації.

Щодо євроінтеграційного тренду, то його реалізація повинна забезпечити комплексний ефект, який дасть змогу формувати передумови для залучення водних ресурсів у сферу економічних відносин на тлі генерації додаткових стимулів і можливостей сталого розвитку. Крім наведених переваг, це наблизить і до європейських принципів функціонування. Якщо орієнтуватися на євроінтеграційний шлях, то його успішність потребує імплементації європейських правових норм у сфері водних ресурсів, запровадження технічних водних стандартів, реформи платіжної системи та інше.

Для сучасної України характерне поєднання процесів євроінтеграції з тенденціями децентралізації. Остання є одним із фундаментальних принципів системи державного управління розвинених країн. На поточному етапі розвитку уряд України здійснює активне впровадження засад і принципів децентралізації, що безпосередньо стосуються сфери водних ресурсів та є важливим фактором розвитку як держави в цілому, так і місцевих громад, забезпечуючи стале функціонування на різних рівнях. Крім того, для місцевих громад водно-ресурсний потенціал доцільно розглядати як територіальний стимулятор розвитку, здатний каталізувати місцеві переваги з їх подальшою трансформацією в чинники зростання.

Стосовно засад управління, то в роботі [81] зазначається, що управління – це діяльність суб'єкта, яка проявляється в цілеспрямованому, організовуючому впливі на об'єкт управління з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан.

Одним з базових понять системи управління є механізм. У контексті процесів євроінтеграції та децентралізації механізм управління водними ресурсами передбачає виділення таких секторів, як операційний, аналітично-моніторинговий і ресурсної підтримки (рис. 1.10). Операційний сектор формується для координації та вирішення поточних питань, що належать до сфери компетенції комплексу. Весь перелік завдань щодо забезпечення і підтримки належного стану функціонування у вимірах сталості пов'язується з діяльністю цього сектору. Аналітично-моніторинговий сектор формується з метою аналізу та оцінки базових параметрів розвитку комплексу, щоб дії були обґрунтованими та відповідали поточних індикаторам. Сектор ресурсної підтримки концентрує всі необхідні ресурси для вирішення як звичайних поточних ситуацій, так і кризових.



Рис. 1.10. Механізм управління регіональним ВГК: БАУ – блок антикризового управління; СРП – сектор ресурсної підтримки

Система управління повинна враховувати кризові явища та надавати адекватну відповідь (реакцію). Кризове реагування має відбуватися в межах блоку антикризового управління (БАУ). Як показують результати проведеного дослідження, у значній кількості випадків кризові явища давно вже стали звичними і тому необхідно забезпечити роботу системи управління навіть за таких несприятливих умов. Метою антикризового управління є “розробка і першочергова реалізація заходів, спрямованих на нейтралізацію найбільш небезпечних чинників, які інтенсивно впливають на завершальне явище, що призводять до кризового стану” [83, с. 9].

Механізм управління діє у межах режимів функціонування. Враховуючи наявний досвід та інституційну структуру, можна виділити два пріоритетні режими реалізації управлінської функції у сфері водних ресурсів. Перший – консервативно-адаптивний – передбачає орієнтацію на вже розроблену систему управління та сформовану схему менеджменту. Особливістю цього режиму є його переважне використання за умови сталих ситуацій, коли середовище не потребує суттєвого втручання. Другий – стабілізаційний режим – орієнтований на впровадження нових інституційних одиниць і передбачає переважне використання в кризових ситуаціях. Основною метою є стабілізація ситуації, що виникає після кризового збурення.

З метою формування загальної моделі управління доцільно всі режими представити як єдиний, де кожен з них відіграватиме роль окремих функціональних взаємопов’язаних елементів (рис. 1.11).

Розглянемо інституційні особливості та ознаки кожного режиму. Інституції консервативно-адаптивного базуються на вже існуючій системі управління водними ресурсами держави. Починаючи з низових структур, інформація потрапляє до сектору і після обробки й формування висновків щодо поточної ситуації, трансформується в управлінський вплив.

Стабілізаційний режим у зв'язку зі своїм значенням та функціями, що на нього покладаються, визначається іншою структурою. Його основною

метою є врегулювання ситуацій кризового характеру, тому він має визначатися швидкою реакцією, значними обсягами стабілізаційних ресурсів, чіткою координацією з іншими органами державної влади та суб'єктами управління.

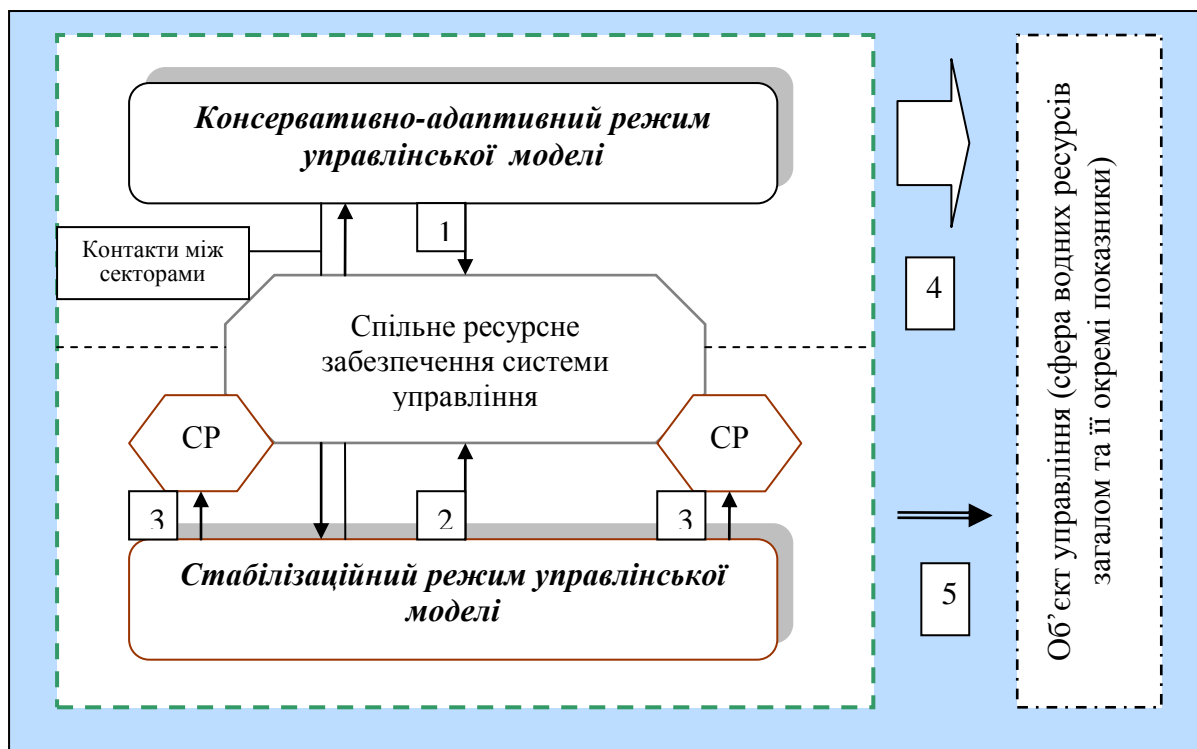


Рис. 1.11. Режими функціонування механізму управління водними ресурсами: *CP* – стабілізаційні ресурси; *1* – запит на ресурсну підтримку у звичайних умовах роботи; *2* – запит на ресурсну підтримку для функціонування сектору; *3* – використання *CP*; *4* – ординарний вплив; *5* – антикризовий вплив

Щодо сутності наведених ознак, то швидка реакція – це здатність адекватної відповіді за умов, коли ординарні підходи недієздатні та не мають відповідної реакції на потреби ситуації. На нашу думку, за таких умов інституції консервативно-адаптивного режиму можуть тільки підтримувати структури стабілізаційного, але не відігравати провідної ролі.

Значні обсяги стабілізаційних ресурсів – депозит специфічного характеру, який використовується (активується) тільки за умови формування ризиків і загроз у водно-ресурсній сфері. Важливою умовою використання ресурсу є миттєвий доступ до нього інституцій стабілізаційного режиму.

Чітка координація з рештою органів державної влади пов'язана з тим, що стабілізаційні інститути (навіть повністю забезпечені ресурсами) не можуть подолати надзвичайну ситуацію відокремлено від інших структур. Ідеться не виключно про структури, наприклад використовувані для сусіднього консервативно-адаптивного режиму, а передбачається широка співпраця з усіма структурами державного і приватного рівня, здатних докласти зусиль для нівелювання наявних ризиків і загроз.

Основними інституційними одиницями стабілізаційного режиму є центри ризик-менеджменту, мобілізаційний і координації із суб'єктами управління. Вибір таких елементів доцільний, зважаючи на рух інформаційних потоків у напрямі їх трансформації до дієвого впливу. Ризик-менеджмент відповідає за реалізацію операційних рішень у системі управління, мобілізаційний центр – за активізацію дій у межах системи управління, координаційний – дає змогу теоретичні заходи трансформувати у реальні на основі співпраці з іншими структурами.

Центр ризик-менеджменту передбачає загальну координацію дій щодо подолання наслідків поточних ризиків і загроз у сфері водних ресурсів. Його діяльність спрямована на формування єдиної платформи подолання небезпечних наслідків. Мобілізаційний центр пов'язаний з наявністю інструментів прискорення прийняття управлінських рішень. Як уже зазначалося, однією з ознак функціонування стабілізаційного сектору є його швидка реакція. Саме такий динамізм забезпечує мобілізація необхідних ресурсів, управлінських рішень тощо. Основним завданням центру координації із суб'єктами управління є підтримка тісної взаємодії із суміжними структурами, на основі якої формується синергетичний ефект, що дає змогу суттєво поліпшити параметри відповіді на поточний ризик або загрозу.

Важливим явищем для механізму є той факт, що в його межах інформація трансформується в реальні інструменти й корекції того або іншого показника. Подібна трансформація повинна чітко й адекватно

відповідати основній меті функціонування всієї системи управління – реагувати на можливі зміни і керувати ситуацією відповідно до поставлених вимог.

Для того, щоб був реалізований такий зв'язок, необхідно дотримуватися алгоритму активізації управлінських рішень, а саме: постановка завдання → визначення комплексу можливих інструментів впливу → активізація вибраних інструментів (і ресурсної підтримки) → контроль реалізації потенціалу → контроль наслідків. Дотримуючись загального підходу, ці п'ять етапів зосереджені в межах таких заходів, як передактивна фаза (ПАФ), активна фаза (АФ), постактивний контроль (ПАК). ПАФ охоплює період до початку прямої дії інструмента, АФ – пряму дію, ПАК – наслідкове поле. Важливо забезпечити контроль наслідків реалізації потенціалу інструмента. Витрати потенціалу на реалізацію цих кроків подано в табл.1.3. Під час активізації необхідний чіткий причинно-наслідковий зв'язок між етапами, який має забезпечити логіку власне процесу.

Вище зазначалося про трансформацію інформації в реальні інструменти корекції ситуації. Для того, щоб вона відповідала поточним вимогам та сприяла поліпшенню ситуації, необхідно дотримуватися певних вимог до побудови системи управління водними ресурсами.

Таблиця 1.3

Алгоритм активізації управлінських рішень системи менеджменту

№ п/п	Назва заходу	Фаза реалізації заходу	Витрати потенціалу, у %
1.	Постановка завдання	ПАФ	10,0
2.	Визначення комплексу можливих інструментів впливу	ПАФ	15,0
3.	Активізація обраних інструментів (+ ресурсна підтримка)	АФ	30,0
4.	Контроль реалізації потенціалу	АФ	35,0
5.	Контроль наслідків	ПАК	10,0

По-перше, на початковому етапі (на вході) інформація повинна бути якісною і адекватною для сприйняття, реально відображати базові показники, що використовуються для оцінки й аналізу. Наприклад, якщо необхідно змінити показники якості води, то вхідні показники, які характеризують цю її властивість, мають бути адекватними для входу в систему. Показник жорсткості води, наявності в ній корисних іонів, органолептичні показники – ці та інші індикатори можуть сигналізувати про її якісні характеристики. Вхідні інформаційні потоки повинні бути прийнятними до використання. Як зазначається у [84], у процесі розробки системи необхідно враховувати такі позиції щодо переробки інформації: дані можуть визначатися необмеженим обсягом; одночасно може знадобитися обробка інформаційних масивів, різних за своїм змістом (кількісні, якісні та ін.); результати переробки даних повинні бути зрозумілими для тих, хто їх потім буде використовувати.

Ураховуючи наведені особливості інформаційних потоків та необхідність своєчасного й адекватного фіксування даних, інформаційна функція в частині збору інформації повинна передбачати можливість функціонувати на основі мережевого принципу. Це актуально, зокрема, для збору інформації, яка надходить із різних джерел та рівнів.

По-друге, система управління повинна оперувати набором необхідних інструментів для корекції ситуації в напрямі досягнення бажаних показників. Вхідна інформація “стикається” з важелями управління і вони повинні бути здатними “зачепити” і змінити (відповідно до поставлених завдань) ці інформаційні потоки.

Для досягнення такої відповідності експерти з розробки системи мають провести диференційоване узгодження інформації, що надходить, з наявним інструментарієм.

По-третьє, при надходженні інформації до операційного сектору вона обробляється на багатьох рівнях, що повинно супроводжуватися прийнятним поведженням з інформаційними ресурсами. Як результат, інформація не

втрачатиме свого первинного змісту і зберігатиме інформаційне ядро з метою вироблення адекватних управлінських рішень.

По-четверте, надходження інформації та інструменти корекції слід розглядати в одному вимірі. Так, якщо інформація походить з одного сегмента сфери водних ресурсів, то й інструменти зміни повинні бути спрямовані і діяти в її межах. Хоча в окремих випадках інструменти реагування доцільно спрямувати й на інші сфери, які є дотичними до водних ресурсів.

По-п'яте, сучасний етап розвитку (як загальний, так і водних ресурсів) визначається наявністю багатьох явищ і процесів, здатних збурити середовище. Йдеться, зокрема, про можливі кризові явища. У водно-ресурсній сфері це можуть бути надзвичайні ситуації природного і техногенного походження, несприятливий вплив економічної діяльності тощо. Структури, відповідальні за розробку і функціонування системи, повинні передбачити можливі групи методів подолання таких надзвичайних ситуацій, що, у свою чергу, потребує значного ресурсного забезпечення. Таким чином, у межах системи управління безпекою водних ресурсів необхідні методи як ординарного, так і кризового управління.

Разом з тим зазначимо, що використання цих методів обумовлюється впливом низки факторів, а саме:

- складність упровадження нового інструментарію. Протягом останніх десятиліть система формувала свої особливості та каркас функціонування. Із виникненням нової потреби змін, зрозуміло, що вона намагатиметься зберегти наявну специфіку, тобто спротив трансформаціям. Це явище є закономірним і його необхідно враховувати у процесі реалізації державної політики;

- повільне проведення реформ, покликаних змінити ситуацію, їх значна декларативність, недотримання часових показників виконання. Реалії сьогодення свідчать, що уряд прагне впроваджувати реформи для

модернізації та адаптації національної економіки до європейських вимог, але часові показники є досить розмиті;

- значний вплив позаекономічних чинників на процес прийняття рішень щодо виділення фінансів, що може нівелювати будь-яку підтримку того або іншого проекту. Так, досить часто неможливо здійснювати роботи з метою поліпшення функціонування водоочисних споруд або комплекс водоохоронних заходів через неврегульованість процедури виділення фінансів. Тому до цього долучаються місцеві органи влади, політичні партії тощо.

Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління земельними ресурсами. Реформи, пов'язані з територіальною реорганізацією, досить поширені в європейських країнах упродовж останніх десятиліть, причому, як правило, вони відбувалися шляхом злиття муніципалітетів або регіоналізації території. Цей реформаторський рух, заснований на концепції «Європи регіонів», був дуже активним у 1980 і 1990-х рр., а з виникненням перших ознак фінансової кризи він, очевидно, поновився.

Його мета полягає, не лише в децентралізації, а й поліпшенні роботи місцевих та регіональних влад, особливо на тлі бюджетних і адміністративних обмежень, які встановили центральну владу.

Слід також зазначити, що окремі реформи останніх років, наприклад ті, які отримали назву «Kallikratis» у Греції, сплановані ще до початку кризи, що суттєво змінило їх напрям.

Незважаючи на аналогічне спрямування реформ на європейському рівні, їх результати і реакція на кризу виявилися досить різними здебільшого у зв'язку із специфікою політичних культур і місця місцевих органів влади у структурах управління.

Попри те, що мета реформування практично скрізь полягала у стабілізації або скороченні державних витрат, його успішність була неоднаковою, як і вплив на місцеве самоврядування.

Серед вдалих прикладів проведення децентралізації та реформ можна назвати Ісландію. Незважаючи на фінансову кризу 2008 року, ця острівна держава обрала політику відновлення, створивши новий порядок контролю, моніторингу фінансів і нову етику в політиці країни. Подальша децентралізація і поліпшення обслуговування населення супроводжувалися більш жорстким порядком інформування населення, а також розширенням місцевої демократії та участі громадян у політиці. Процес проведення цих реформ заснований на програмі широкого партнерства між державою та муніципалітетами.

Європа балансує між децентралізацією і рецентралізацією. Хоча немає сумнівів, що хвиля територіальних реформ в Європі йде повним ходом, економічна і фінансова криза не може вважатися єдиною причиною цього. Окремі законодавчі зміни є результатом поглиблення подальшої євроінтеграції і розвитку місцевого самоврядування з метою вступу до Європейського Союзу, що очевидно на прикладі Албанії, Чорногорії та Македонії. Інші реформи проводяться з політичних міркувань, наприклад в Ісландії, як реакція на кризу, що потрясла країну, або для розвитку регіонів – у Бельгії. Нинішня хвиля реформ відповідає тенденції спрощення територіального устрою, що почалася кілька десятиліть назад і значно поширилася в останні роки. Наприклад, Данія і Греція в 2007 і 2011 роках відповідно почали проводити політику злиття між муніципалітетами з метою їх укрупнення.

Аналогічне стосується Люксембургу, де кількість муніципалітетів планується скоротити із 116 до 71, а також схожі Португалії та інших країн.

Однак дослідження, проведене одним з німецьких університетів, показало, що політика злиттів не приведе автоматично до підвищення їх ефективності й піднесення економіки. Тому подібні реформи слід проводити

з обережністю і скоординовано з місцевою владою і населенням. Така децентралізація в теперешній час залишається в центрі уваги реформаторів, хоча спостерігається інші політичні акценти. Наприклад, у Британії і Нідерландах місцева влада зараз отримала більше повноважень у сфері охорони здоров'я і соціальних питань. Проте децентралізація іноді ще раз підтверджує, що держава погано виконує свої завдання, прагнучи при цьому скоротити свої витрати, переклавши їх на місцеву владу. У Нідерландах кошти, виділені регіонам для виконання нових обов'язків, скоротили на 30% під приводом підвищення ефективності.

Подібне зменшення фінансування при передачі обов'язків, особливо в період кризи, потребує більш ретельного вивчення, особливо в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування, у статті 4 якої, зокрема, йдеться про те що місцева влада повинна мати повне право вільно вирішувати здійснення своїх ініціатив, а відповідно до статті 9 місцеві фінансові ресурси необхідно спрямувати відповідно до сфери їх відповідальності. Проста децентралізація може приховувати зняття державою відповідальності, що найчастіше і відбувається, хоча і супроводжується розширенням автономії на місцевому рівні.

Сьогодні спостерігається ситуація, коли, навпаки, загальне прагнення до децентралізації в окремих країнах виявилось під загрозою через тенденцію до централізації. Такі реформи наразі пов'язані з прагненням до більшої економії і скорочення державних витрат. Вони можуть також служити засобом відновлення політичного контролю над місцевими та регіональними органами влади. В Ірландії та Угорщині, наприклад, контролем над водними ресурсами та їх розподілом здійснює урядове агентство, а в Молдові помітна тенденція повернення колишнього контроль з боку центральної влади.

Рецентралізація також здійснюється шляхом передачі повноважень від невеликих структур до більших. В Іспанії, наприклад, якщо місцева влада не дотримуються правил обмеження державного боргу і в муніципалітеті

проживає менше ніж 20 тис. населення, повноваження місцевої влади можуть бути передані вищим структурам управління, на рівень провінції.

Такий критерій кількості населення прийнято також у Фінляндії, де міжмуніципальне співробітництво стало обов'язковим і повинно перебувати під контролем місцевої громадськості. У Чеській Республіці відповідним законом визначено служби, якими повинні управляти більші місцеві органи влади.

Нарешті, закон, прийнятий в Угорщині, потребує від муніципалітетів об'єднання, для того щоб мати можливість краще виконувати обов'язки невеликих муніципальних органів при формальному збереженні їх політичних і адміністративних функцій. Незважаючи на відсутність гарантій щодо встановлення суворого контролю над витратами, подібні заходи становлять загрозу для місцевого самоврядування. До того ж центральна влада здійснює реформування без попередніх консультацій з місцевими органами і громадськістю, що руйнує довіру між ними.

Реформа «Kallikratis» в Греції: нова форма територіального управління. Грецька територіальна реформа, відома як Kallikratis, вступила в силу 1 січня 2011 року. Цей новий закон готувався кілька років, але був наспішно прийнятий у зв'язку з необхідністю скорочення витрат і скорочення чисельності державних службовців у ході так званої політики жорсткої економії [85].

Адміністративно-територіальний устрій країни повністю переглянуто, що призвело до скорочення кількості муніципалітетів із 1034 до 325 (тобто більше ніж у три рази), ліквідації 54 префектур, які замінено 13 регіонами. Мандати для місцевих депутатів і мерів представників продовжено з чотирьох до п'яти років.

Якщо з органами місцевого самоврядування та населенням не проводяться консультації, це може становити певну загрозу для місцевого самоврядування. Будь-яка реформа не повинна відбуватися тільки з

економічних міркувань і має враховувати конкретну ситуацію на місцях та інтереси населення.

У документі Комітету Європейського Союзу по регіонах в 2013 року зазначалося що будь-які муніципальні злиття повинні здійснюватися тільки після адекватного вивчення ситуації. Цікавою альтернативою є створення міжмуніципальних структур, які можуть виконувати важливі функції й ефективно вирішувати питання управління, залишаючись наближеними до громадян.

Будь-яка територіальна реформа, незалежно від того, чи спрямована вона на зниження витрат, або спрощення територіальної організації, може суттєво змінити відносини між місцевою і центральною владою. Тому необхідно, щоб ці пріоритетні цілі не стали прикриттям для віддалення місцевих або регіональних влади від своїх громадян.

Укрупнення та економія. Майже у всіх європейських державах муніципалітет був і залишається основним рівнем територіального управління, проте багатьма територіальними реформами прагнуть скоротити їх кількість під приводом поліпшення управління і зниження державних витрат. Для цього заохочуються злиття, створюються політичні або фінансові стимули для цього, зокрема, у Швейцарії, Україні та нових землях Німеччини.

Як уже зазначалося, численні злиття муніципалітетів відбулися у Греції, де скасовано муніципальні ради і створено округи, запроваджені у результаті чого зменшилася кількість органів першого рівня влади зі 114 до 31.

У Туреччині села зберегли певну владу над своєю територією, але ті з них, в яких населення менше ніж 2 тис. чол., більше не можуть мати самоврядні органи влади. Муніципалітети домоглися істотної економії за допомогою міжмуніципального співробітництва, яке часто заохочується центральною владою з метою підвищення ефективності управління та скорочення бюджетних витрат.

Так відбувалося не тільки в Австрії, Італії, на Кіпрі але й за межами ЄС, наприклад в Україні. В інших державах, зокрема Нідерландах, ці реформи проводяться асиметрично за різними напрямками.

Дещо інша ситуація сформувалася у Франції, що пов'язано з великою кількістю муніципалітетів. Але з 1 січня 2014 р. набув чинності закон, згідно з яким усі муніципалітети залежно від їх території повинні створювати Державні установи міжмуніципального співробітництва (EPCI) з правом збору податків. Ці механізми не позбавляють муніципалітети автономії, сприяючи підвищенню ефективності управління та зберігаючи оптимальні розміри.

З такою ж метою – скорочення витрат – проводили реформи інші країни, такі як Греція, Туреччина, Португалія та Ірландія, зменшуючи кількість місцевих депутатів, часто в результаті злиття муніципалітетів. В окремих випадках територіальне реформування також спричинило зміни у виборчих округах. Так у Фінляндії або Франції в 2014 р. введено нову систему голосування на рівні департаментів. Звичайно, не всі держави пішли таким шляхом: Наприклад, у Грузії в результаті реформи, кількість муніципалітетів зростає з 69 до 400. Це потенційно мало б зблизити місцеву виборчу владу з громадянами, але також породило побоювання, що спричинило ймовірність посилення залежності місцевої влади від центру, оскільки це пов'язано із втратою політичної ваги. Таким чином, криза обумовила прагнення заощадити і підвищити ефективність місцевої влади через укрупнення, злиття і зниження внутрішніх витрат. Тим не менш, важливо, щоб злиття і реорганізації відбувалися відповідно до принципів місцевого самоврядування, субсидіарності й наближення влади до місцевого населення.

Мета територіальної реформи часто полягає у спрощенні адміністративного устрою, чіткому розподілі сфер відповідальності, значній економії за рахунок збільшення масштабу. Тенденція регіоналізації простежується в усій Європі, а саме: створення або зміцнення регіонів,

розширення їх повноважень, затвердження їх ролі привілейованих і зацікавлених сторін на європейському рівні.

У цьому процесі в даний час найбільш активну участь наразі бере Румунія, вісім регіонів якої повинні перетворитися у повноцінні регіональні органи влади, що приведе до передачі повноважень, які раніше належали центральній владі, муніципалітетам і повітам. Конкретні обов'язки цих майбутніх регіонів, як і раніше, обговорюються, проте одна з цілей цих реформ – більш ефективне управління – направляється в регіони засобами з фондів Євросоюзу.

Аналогічні реформи і дискусії проходять у Швеції і Словенії, хоча посилення регіонального рівня часто призводить до послаблення інших рівнів управління. Зокрема, в Італії спочатку планували скоротити чисельність провінцій зі 110 до 75, але згодом відмовилися від таких намірів.

Цим пояснюється, чому держави-члени ЄС вважають за доцільне розвивати території на рівні NUTS-2 (за класифікацією Євросоюзу, це територіальна одиниця для статистики другого рівня, територія з населенням від 0,8 до 3 млн, тобто приблизно як наша область) Інші реформи спрямовані на зміцнення територій або перегляд територіального устрою, щоб надати їм більше можливостей і гнучкості. Так, в Албанії, Грузії, в Ірландії, Словаччини, Польщі, Франції, Німеччині, на Мальті регіони отримали ширші повноваження, зокрема в галузі економіки.

Ще одна мета реформ – це територіальне спрощення, щоб уникнути дублювання функцій органів влади і перетину сфер компетенції. Така великомасштабна територіальна реформа готується в Іспанії. Аналогічний проект також планувався у Франції, що передбачає заміну трьох органів влади в Ельзасі одним, але він був відхилений на всенародному референдумі. Незважаючи на все це, навіть якщо враховувати загальне прагнення урядів посилити регіональний рівень, основна ідея таких реформ поки не отримала загального схвалення, а міжурядового консенсусу не досягнуто. Насправді, в Європі поки немає всеохоплюючої концепції регіонального самоврядування,

подібно до тієї, яка відображена в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Розпочата реформа місцевого самоврядування є половинчастою, оскільки вона не вирішила питання про поетапний перехід до нового адміністративно-територіального устрою держави. Повноцінне реформування не повинно обмежуватися міжбюджетними відносинами та механічним перерозподілом повноважень між ОДА та виконками обласних рад у межах існуючих областей [86].

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування має привести до формування інтегрованих та здатних до саморозвитку функціональних регіонів (земель), за рахунок консолідації (асоціації) окремих територіальних громад. Адміністративні області України є успадкованими, однак, вони не відповідають вимогам відповідного управління територіями, формування умов для економічного розвитку, життєдіяльності населення, раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. На нашу думку, найбільш дієздатним і демократичним в Україні є інститут мерів міст (міських голів) та сільських голів, котрі не лише мають мандат від своїх територіальних громад, але й уособлюють певний компроміс та консенсус інтересів місцевих еліт та виборців. Саме місцеві громади первинного рівня є тією базою реальної демократії при всіх її вадах, що забезпечує розвиток як демократичного суспільства, так і ринкової економіки. Важливо здійснити процес децентралізації з передачею частини повноважень місцевим громадам, особливо у сфері збору податків та формування місцевих бюджетів, культури та освіти, мовної політики, комунального господарства, організації судочинства, правопорядку, захисту національних меншин.

Метою створення функціональних регіонів (земель) є оптимізація системи державного управління та місцевого самоврядування з врахуванням особливостей та потреб місцевих громад. *Формування «функціональних регіонів» під назвою «землі» повинно забезпечити фундамент для нового*

регіонального самоврядування та стати проміжною ланкою між системою місцевого самоврядування та системою державного управління. Така система не передбачає федералізацію, створення та розвиток регіональних ідентичностей. Функціональні регіони (землі) не можуть проводити референдуми щодо самовизначення або виходу із складу держави. Перехід України у перспективі до 2-х палатного парламенту має забезпечити представництво інтересів функціональних регіонів (земель) у вищому законодавчому органі влади.

У перспективі місцеві громади та центральні органи державної влади зможуть делегувати новим функціональним регіонам (землям) частину повноважень, якими вони зможуть краще управляти: економічний та просторовий розвиток; організація судочинства; освіта та культура; використання регіональних мов; національні меншини; прикордонне економічне і культурне співробітництво; умови господарської діяльності (за виключенням стратегічних галузей економіки); землекористування.

У компетенції місцевої (муніципальної) влади доцільно залишити комунальне господарство та охорону правопорядку.

Функціональні регіони (землі) зможуть самостійно розробляти плани стратегічного розвитку в рамках країни, зберігаючи культурні та інші традиції, визначаючи економічну специфіку та пріоритети.

Вважаємо, що в кожній області і на міжобласному рівні мають створюватись групи у складі місцевих експертів і депутатів з розробки програм поетапного формування функціональних регіонів (земель): економічний та просторовий розвиток, генеральне планування територій, модернізація інфраструктури життєзабезпечення, яка має міжобласне значення, розвиток кооперації та інтеграції між областями України як основи майбутніх функціональних регіонів (земель) тощо.

Економічні основи самоврядування також визначені чинним основним законом держави. Відповідно до статті 142 Конституції України, «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і

нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування...».

Формування нових функціональних регіонів та земельного устрою України повинно мати еволюційний характер на основі балансу інтересів територіальної цілісності й національної єдності держави, місцевих громад та національних меншин, відповідно до стандартів розроблення регіональної політики Європейського Союзу. Доцільно здійснити адміністративно-територіальну реформу, суть якої полягає у децентралізації, підвищенні ролі місцевих громад і добровільне об'єднання їх у функціональні регіони (землі) – нові територіальні одиниці, які враховують традиції та звички, торговельні зв'язки, транспортну інфраструктуру, спеціалізацію господарства, мовні й культурні особливості.

Науковою основою для визначення земель як об'єднань територіальних громад є аналіз таких чинників: перебування в межах державних утворень протягом тривалого часу; традиційні історико-географічні області, які визначаються залежно від особливостей перебування в межах державних або автономних утворень, системи традиційного природокористування, архітектури, побуту та діалекту української мови; природні ландшафти; окремі етнічні групи українського народу; етнічні території компактного проживання автохтонного неукраїнського населення; гірничопромислові райони та міські агломерації; економічні райони України; автомобільні, залізничні, річкові та морські транспортні комунікації.

Об'єднання місцевих громад у функціональні регіони дасть змогу:

- зберегти та відновити територію єдиної України;
- вирішити питання реформування адміністративно-територіальної структури державного управління та місцевого самоврядування із

перерозподілом відповідальності та бюджетами між центром, регіонами і місцевими громадами відповідно до принципів, законів та практики Європейського Союзу;

- сприяти розвитку економіки в межах функціональних регіонів, які характеризуються більш однорідним типом природно-ресурсного потенціалу, подібними системами землекористування, зумовленими природно-кліматичними чинниками і традиціями, а також промисловості та сфери обслуговування;

- зменшити соціальне напруження, перевести вирішення інтересів різних соціальних, етнічних, релігійних, культурних, професійних груп населення на рівень функціональних регіонів;

- зберегти природне та культурне середовище, відтворювати й розвивати людський і природний потенціал України.

Для розв'язання поставлених завдань доцільно використати програмно-ціловий підхід до стратегічних пріоритетів росту муцніципалних територій.

Матриця програмно-цілового підходу до реалізації євроінтергаційного децентралізованого управління земельними ресурсами та пріоритетів розвитку територій. З метою створення стратегічних рамок та умов для зосередження на конкретному завданні необхідно запровадити середньострокові плани (4-5 років) соціально-економічного розвитку. Як цільові завдання у них визначатимуться чотири види пріоритетів на місцевому (муніципальному) рівні: залучення інвестицій на територію, підтримка діючих підприємців, розвиток конкретних секторів, між секторальні муніципальні проблеми (табл. 1.4).

Відповідно до планових завдань територіальне самоврядування (муніципалітет) розробляє перелік нормативних актів, зокрема: фінансових; щодо відведення територій; маркетингових; з розвитку або створення відповідної інфраструктури; надання спеціальних консультаційних послуг у сфері інформаційних (комунікаційних) технологій.

Види та інструменти економіко-організаційних пріоритетів територіальних громади

<i>Напрями</i>	<i>Інструменти вирішення завдань/досягнення мети</i>
Залучення інвестицій на земельні території	<ul style="list-style-type: none"> • Розробка регіональної / місцевої стратегії економічного розвитку з акцентом на можливостях для інвестування. • Створення нових науково-технологічних парків (greenfield projects). • Аналіз можливостей існуючих земельно-майнових об'єктів з метою залучення інвестицій. • Ліквідація територій з підвищеним екологічним навантаженням, сприяння залученню інвестицій підприємствами, розташованими на цих територіях (brownfield projects).
Підтримка підприємницької активності та створення сприятливого ділового середовища	<ul style="list-style-type: none"> • Підтримка прискореної реструктуризації великих і малих земельно-майнових комплексів. • Створення агро-промислових парків. • Сприяння розвитку регіональних підприємницьких об'єднань і фондів. • Створення технологічно-випробувальних центрів для підвищення якості продукції малого та середнього бізнесу. • Підтримка транскордонного ділового співробітництва. • Створення бізнес-інкубаторів та управління ними. • Формування експертних та консультативних центрів.
Розвиток перспективних секторів розвитку	<ul style="list-style-type: none"> • Підвищення ефективності використання земельних ресурсів з погляду виробництва кінцевої продукції (екологічної, економічної). • Розробка стратегії розвитку зеленого туризму. • Підтримка створення туристичних центрів і служб. • Створення умов для сільського туризму. • Проведення кластерного аналізу земель з метою визначення пріоритетних напрямів використання. • Сприяння розвитку малого та середнього бізнесу за рахунок комунальних банків, кредитних спілок, будівельних товариств.
Міжсекторальні муніципальні проблеми	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток міжмуніципального співробітництва. • Поліпшення якості регіональних, міських та селищних маркетингових стратегій. • Реконструкція та розширення технічної інфраструктури, логістики. • Підтримка рекламної діяльності, у тому числі сприяння розвитку брендингу територій. • Використання ГІС. • Прогнозування економічного і ринкового розвитку. • Транскордонне співробітництво муніципалітетів.

Фондовий ринок муніципальних цінних паперів як інструмент залучення коштів для розвитку територій. Муніципальні цінні папери

випускаються місцевими органами влади з метою мобілізації коштів для виконання місцевих програм, пов'язаних з об'єктами громадського користування.

У країнах Центрально-Східної Європи, зокрема Латвії, Естонії, Литві, Угорщині, Польщі та Румунії, інвестиції у місцевий розвиток – місцеві інвестиційні програми – часто фінансуються за рахунок випуску муніципальних цінних паперів. Шляхом їх емісії формується до 10-15% доходів місцевих бюджетів цих країн. Муніципальні запозичення можуть спрямовуватися лише на інвестування, зокрема будівництво об'єктів соціальної інфраструктури.

Регламентацию, контроль за використанням і спрямуванням коштів, отриманих за рахунок емісії муніципальних облігацій, здійснює центральний уряд. Національне законодавство обмежує відносну частину витрат на обслуговування боргу в загальній сумі комунальних витрат, а також визначає квоту на загальний розмір боргу порівняно з валовим обсягом комунального бюджету.

Упроваджувана модель децентралізації не передбачає заходів запобігання загрозам від фрагментації країни. Тому, враховуючи європейський досвід, державна політика щодо децентралізації, повинна включати такі елементи: запровадження системи управління просторовим розвитком та на макрорегіональному рівні (проектне управління); створення і запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України в межах нових функціональних регіонів; подолання регіональної самозамкненості й формування єдиного економічного простору; розвиток міжрегіональної інфраструктури життєзабезпечення та міжрегіональних економічних кластерів; формування єдиного інформаційного та соціокультурного простору, мережі кластерів культурних індустрій та креативної економіки (рис.1.12).



Рис. 1.12. Схема формування організаційно-економічного механізму управління земельним ресурсами

Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління лісовими ресурсами. Сутність децентралізованого управління лісовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів має відобразитись у максимально можливому використанні європейської методології і практики в цій сфері діяльності. Варто зауважити, що власне децентралізація не є однозначно визначальною кінцевою метою євроінтеграції та реформування сфери управління лісовими ресурсами, особливо на нинішньому етапі розвитку України, а також у перспективі.

У недавній історичній ретроспективі розвитку лісового сектору – сукупності лісогосподарських, деревообробних, целюлозно-паперових, лісохімічних підприємств – можна відзначити різні за своїм характером етапи і характеризувалися певною мірою інтеграції у процесі проходження лісових ресурсів від її вирощування до заготівель, переробки та реалізації кінцевої лісопромислової продукції [87].

Методологічною передумовою формування євроінтеграційного механізму децентралізованого управління лісовими ресурсами має стати апроксимація вітчизняної моделі організації лісогосподарського виробництва з передовими іноземними практиками. Визначальним у цьому плані є розповсюдження на національних рівнях не загальних декларацій, а конкретних міжнародних нормативних документів – стандартів якості навколишнього природного середовища, на базі яких, зокрема, проводиться практичний екологічний аудит з використанням позитивного міжнародного досвіду. Логічним наслідком має стати формування на цій основі вітчизняної нормативно-правової бази з метою гармонізації національного правового поля з нормами світового права (міжнародними домовленостями) [88].

З 1998 року в Україні введено національний аналог міжнародних стандартів – ДСТУ ISO 14000-97, які регламентують функціонування національної Системи управління навколишнім середовищем (СУНС). Основним документом є стандарт ДСТУ ISO 14001-97, а допоміжним, який

призначений для «надання організаціям допомоги у впровадженні або вдосконаленні системи управління навколишнім середовищем, – ДСТУ ISO 14004-97.

Стандарт ДСТУ ISO 14011-97 встановлює процедури для здійснення аудиту систем управління навколишнім природним середовищем і містить три основні розділи: цілі, ролі та розподіл відповідальності при здійсненні аудиту СУНС; здійснення аудиту; завершення аудиту. Об'єктом екологічного аудиту визначається компанія, корпорація, фірма, підприємство, орган влади або інша установа, їх підрозділи чи об'єднання, з правами юридичної особи або без них, громадські чи приватні, або інших форм власності, які виконують самостійні функції та мають адміністрацію. В лісогосподарському комплексі таким об'єктом має бути будь-який постійний користувач, як це визначено статтею 9 Лісового кодексу України і деталізовано у відповідній постанові Кабінету Міністрів України [89].

Перед лісогосподарським комплексом стоять специфічні завдання, які вирішуються через своєрідні системні процедури, що потребують постійного розвитку і вдосконалення. Зокрема, лісовий моніторинг як система регулярного аналізу інформації про стан лісів здійснюється на єдиних методологічних, методичних і організаційних підходах, під які розроблені конкретні наукові основи та концепцію моніторингу, визначені гармонізовані з міжнародними вимогами критерії та показники, підготовлена відповідна методика, диференційована як для наукових, так і виробничих підрозділів [90].

Сучасна структура державного управління лісовими ресурсами недосконала. Недостатньо розвинені економічні методи господарювання та правові відносини в галузі. Розподіл повноважень між представницькими органами різного рівня, Верховною Радою та спеціалізованими відомствами у сфері використання і відтворення лісових ресурсів спрямований переважно на регіоналізацію, ніж на суто децентралізацію управління, як її розуміють на сучасному етапі розвитку євроінтеграційних

процесів. Така система державного управління, на нашу думку, є анахронізмом, оскільки органи місцевого самоврядування вже не можуть представляти загальнодержавні інтереси, як це було до ухвалення відповідного закону. Місцеві ради – самостійні виборні органи адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів (громад), до компетенції яких має входити розпорядження недержавними (комунальними) лісами, розміщеними на їхній території.

Діюча система управління лісовими ресурсами функціонує на занадто централізованих (у традиційному стилі командно-адміністративного керівництва) засадах, в яких тісно переплелися як державні, так і господарські функції. В такій структурі досить часто поєднуються практично протилежно спрямовані цілі та завдання, що недостатньо відповідає вимогам формування й розвитку переважно ринкових форм господарювання. В ній достатньо чітко простежується орієнтація переважно на виконання виключно галузевих завдань, які не завжди збігаються із загальнодержавними інтересами і потребами охорони довкілля. За таких умов у лісовому секторі стримується становлення нових виробничих відносин, обмежується на всіх рівнях самостійність організаційно-господарських структур, цілеспрямовано відокремлюється апарат управління від працівників лісу, знижується активність реалізації принципів розвитку лісоресурсної сфери, основним із яких є подолання фінансової нестабільності галузі, задоволення потреби у лісосировинних ресурсах та середовище захисних функцій лісів.

Система державного управління, яка сформувалася в лісовому секторі, позначилася й на інших функціях: планування, фінансування, регулювання, кредитування, оподаткування, ціноутворення, використання засобів виробництва та основної бази галузі – земель лісового фонду і лісових ресурсів. Такий господарський механізм став значним стримуючим чинником пожвавлення розвитку лісоресурсної сфери, технічного переоснащення підприємств, поліпшення соціальної інфраструктури. Однак

система управління лісоресурсним потенціалом, заснована на централізованих державно-адміністративних засадах в умовах перехідного періоду, як свідчить досвід постсоціалістичних країн, певною мірою себе виправдала.

За таких умов забезпечилося збереження, по-перше, лісу й основних засобів виробництва; по-друге, певною мірою взаємовідносин підприємств галузі з іншими організаціями та відомствами, а також трудових ресурсів, спеціалістів, соціальної сфери. Досить важливим і водночас складним питанням децентралізованого управління лісовими ресурсами є виявлення можливостей синхронізації із суміжними сферами діяльності не тільки в рамках національної економічної системи, але й з урахуванням зарубіжного досвіду та конкретних вимог до екологічних стандартів, які значною мірою впливають на рівень якості життя певної території, а також і конкретної частини суспільства, включаючи окрему взятую фізичну особу [91].

Діяльність центральних органів управління лісовими ресурсами повинна зосереджуватись на загальних проблемах регулювання і контролю, до яких, зокрема, належать:

- державне управління лісами всіх форм власності, координація дій з державними та громадськими природоохоронними організаціями, органами правопорядку та економічної безпеки;
- організація ведення лісового господарства, здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері відтворення лісів, їх охорони, захисту, раціонального використання;
- визначення основних напрямів зовнішньоекономічної діяльності, контролю за експортно-імпортними операціями, здійснення та прогнозування наслідків інвестиційної політики галузі;
- установлення загальних норм і правил регулювання лісових відносин, підготовка законодавчих актів та нормативних документів з проблем лісу;

- розробка основних напрямків науково-технічного прогресу в сфері використання і відтворення лісових ресурсів;
- організацію та проведення державного обліку лісів, лісового кадастру, лісовпорядкування, лісового моніторингу, юридичної реєстрації та економічної оцінки лісових угідь;
- забезпечення розвитку прогресивних договірних відносин власності у державному секторі та сприяння створенню товариств недержавних власників лісу;
- створення і розвиток сучасної індустріальної бази для виготовлення техніки, машин та обладнання для галузей лісового комплексу;
- здійснення кадрової політики у державному лісогосподарському секторі, укладання контрактів з державними підприємствами й організаціями, координація діяльності галузевих навчальних закладів і наукових установ з підготовки та безперервного підвищення кваліфікації фахівців лісового профілю;
- здійснення контролю за обсягами лісозаготівель, методами проведення рубок лісу, способами лісовідновлення та станом лісових насаджень;
- розробка комплексних державних і регіональних програм розвитку лісового господарства та організація авторського нагляду за їх виконанням;
- участь від імені держави у міжнародних лісових організаціях;
- співпраця на партнерських засадах із недержавними лісовласниками та підприємствами інших виробничих галузей;
- вирішення інших питань управління і контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів у межах своєї компетенції та повноважень, делегованих Верховною Радою України.

Сфера лісокористування в Україні реально потребує посилення і структуризації системи економічних та організаційних механізмів у напрямі імплементації у вітчизняну практику регулювання її розвитку

найкращих практик Європейського Союзу. Така необхідність обумовлена перш за все необхідністю пристосування сфери лісокористування до конкретних вимог невиснажливого і раціонального ведення лісового господарства [92].

З достатньо високим рівнем вірогідності можна стверджувати, що питання вибору стратегічного напрямку розвитку економічних та організаційних механізмів в сфері лісокористування в Україні залишається невирішеним [93]. Мова йде саме про стратегічні перспективи, у тому числі процеси функціонування відповідно до значної кількості та активно діючих у рамках міжнародної спільноти стандартів екологічного спрямування, в тому числі із широким застосуванням децентралізованих форм управління в частині, яка не суперечить сутності раціонального лісокористування та збереження навколишнього природного середовища.

Діюча система управління лісовими ресурсами, як уже зазначалося, заснована на централізованих державно-адміністративних засадах та виправдала себе на початкових стадіях модернізації економіки, має реформуватися і спрямовуватися на створення системи нових економічних відносин, розбудову лісогосподарської інфраструктури, котрі забезпечать функціонування галузі в ринкових умовах господарювання. У лісовому секторі потрібні радикальні структурні зміни, оскільки галузева форма управління не цілком збігається із загальнодержавними інтересами, у тому числі в контексті реальної ефективної децентралізації механізму управління лісовими ресурсами.

Вирішення проблеми можливе на основі принципового розмежування функцій державного і господарського управління лісовими ресурсами, точніше – функцій управління лісами як екосистемами і лісогосподарським виробництвом як сферою господарської діяльності, що здійснюється за принципами ринкової економіки. Управління лісами в умовах децентралізації має значною мірою залишатися за спеціалізованими державними структурами, діяльність яких набуває нового змісту і не

суперечить ринковим засадам. За державними органами управління, діяльність яких необхідна (міністерство, агентство, департамент), виходячи з потреб суспільства, залишаються функції регулювання лісових відносин, які представляють загальнодержавні інтереси та питання міжвідомчого характеру.

Основне завдання державного управління – це спонукання лісовласників вести лісове господарство в національних інтересах та на основі дотримання вимог природоохоронного законодавства. Державі через законодавчі і підзаконні акти надається можливість безпосередньо впливати на лісовласників, а через міжнародні угоди (світове співтовариство) – опосередковано, що є важливим фактором корегування лісогосподарських рішень у напрям посилення їх соціальної орієнтованості.

Треба брати до уваги, що необхідність державного управління лісами в лісоресурсній сфері обумовлюється не потребами вирішення ситуаційно-тактичних завдань, а програмно-стратегічних, оскільки значення лісу виходить за межі галузевих інтересів, набуває територіального та міжвідомчого характеру, тобто представляє загальнодержавні інтереси, виходячи з потреб суспільства й охорони навколишнього природного середовища. Зарубіжний досвід держав з ринковою економікою (Швеція, Фінляндія, Канада та ін.) також свідчить про доцільність державного управління у сфері використання і відтворення лісових ресурсів.

Виходячи з теоретико-методологічних засад ринкової економіки основними засобами державного управління та регулювання лісогосподарською діяльністю є повноваження, які реалізуються на основі функцій, спрямованих на вирішення найбільш загальних питань у сфері охорони, збереження, використання і відтворення лісових ресурсів. За змістом ці функції характеризуються такими напрямками:

- забезпечення розробки комплексних державних і регіональних програм розвитку в галузі охорони, захисту і відтворення лісів, підвищення їх продуктивності та раціонального використання;

- розпорядження лісовим фондом, установлення порядку поділу лісів на категорії захищеності та виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду;
- визначення повноважень діяльності регіональних органів державної виконавчої влади щодо організації, охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- здійснення міжнародного співробітництва в галузі відтворення лісоресурсного потенціалу;
- координація роботи науково-дослідних установ у галузі ведення лісового господарства, використання і відтворення лісових ресурсів;
- законодавче регулювання лісових відносин, визначення основних напрямів державної політики в галузі охорони, захисту, використання і відтворення лісів;
- установлення лімітів спеціального використання лісових ресурсів державного значення, а також порядку і нормативів плати за спеціальне використання лісових ресурсів;
- здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів;
- прийняття рішень про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ і організацій у порядку, передбаченому законодавчими актами в разі порушення ними лісового законодавства, вирішення інших питань у галузі управління і контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів;
- контроль за дотриманням норм лісокористування;
- проведення обліку, аналізу й оцінки стану лісів і лісових ресурсів усіх форм власності і господарювання, обґрунтування необхідності виділення коштів для підвищення ефективності їх охорони, збереження і відтворення;
- здійснення державної екологічної експертизи проектів розміщення об'єктів у лісовому фонді та розвитку лісового господарства;

- впровадження у лісогосподарське виробництво нових технологій лісозаготівель.

Дотримання змісту вказаних функцій управління лісами та процесами лісогосподарської діяльності слід вважати фундаментом євроінтеграційного механізму децентралізованого управління лісовими ресурсами. Право розпоряджатися і керувати лісовими ресурсами, а також контролювати надається вищому рівню (ланці) управління – державі, незалежно від форм власності на ліси, а нижчі ланки управління наділяються виконавчими функціями. Зв'язки, які властиві цьому типу управління, прийнято називати вертикальними. Вищі рівні управління, що наділені владою і ресурсами, мають право розпоряджатися, тобто приймати рішення зі стратегічних питань у сфері використання та відтворення лісових ресурсів, установлювати строки й обсяги завдань.

Зосередження управління лісами на державному рівні не суперечить різним формам власності й господарювання. Державне управління функціонує і в умовах коли об'єкт перебуває у приватній власності, як, наприклад, у Швеції, Фінляндії, Німеччині, Великобританії. Певні кроки в цьому плані робляться і в країнах з перехідною економікою, зокрема в Угорщині. В окремих випадках, щоб гарантувати збереження лісів від надмірної експлуатації, практикується їх викуп з метою ведення лісового господарства на рівні державних вимог. Таким прикладом можна вважати лісові підприємства Франції, Італії, Великобританії. В кожному окремому випадку основою державного управління лісами є законодавчі, підзаконні та економічні засоби впливу.

Державне регулювання у сфері управління лісами – це важливий фактор розвитку лісового сектору, ліквідації негативних явищ у лісокористуванні, розширеного відтворення лісових ресурсів, підвищення продуктивності лісів, збільшення лісосировинної бази як основи задоволення потреби лісоспоживачів власними ресурсами лісу, в соціальних і екологічних функцій. Крім того, за цих умов створюються

реальні можливості для надання методичної допомоги з питань ведення лісового господарства різним відомствам, у користуванні яких є ліси як засоби виробництва в просторовому аспекті.

Об'єктом державного управління в лісовому секторі стають не об'єднання і підприємства (держлісгоспи в сучасному розумінні), а ліси України, безпосередньо процес розширеного відтворення лісових ресурсів як на державному, так і на регіональному рівнях у межах певної територіальної одиниці. Функції щодо оперативного управління виробничо-господарською діяльністю делегуються підприємствам лісового сектору (іншим організаційно-господарським ланкам), які безпосередньо створюють матеріальні цінності. Лісові підприємства (приватні та державні суб'єкти лісогосподарського підприємництва) за таких умов стають економічно незалежними, функціонують на базі лісів, наданих їм у постійне чи тимчасове користування.

Взаємовідносини підприємств лісового господарства з різними організаційно-господарськими структурами, відомствами, державними та місцевими органами влади здійснюються на основі економіко-правових механізмів. При цьому лісокористувачі, орендарі, лісовласники беруть участь у формуванні як державного, так і місцевих бюджетів. Пряме адміністративне втручання держави у процеси ведення лісового господарства та права розпорядження лісами недержавної форми власності не допускаються. Тут діють інші засоби втручання – законодавчі, правові та економічні важелі, які перш за все пов'язані з екологічними і соціальними факторами.

На жаль, існуюча сьогодні модель управління лісовим господарством не корелює з регіональними та місцевими пріоритетами розширеного відтворення лісоресурсного потенціалу. Квінтесенцією невідповідності пріоритетів підтримки лісового господарства та соціально-економічного піднесення окремих регіонів і територіальних громад базового рівня є динаміка видатків місцевих бюджетів на потреби цієї галузі. Упродовж

періоду 2007 – 2015 рр. найбільші обсяги видатків на лісове господарство, профінансованих за рахунок місцевих бюджетів, спостерігалось у 2008 та 2009 рр., які становили відповідно 18,31 та 16,81 млн. гривень (рис. 1.13).

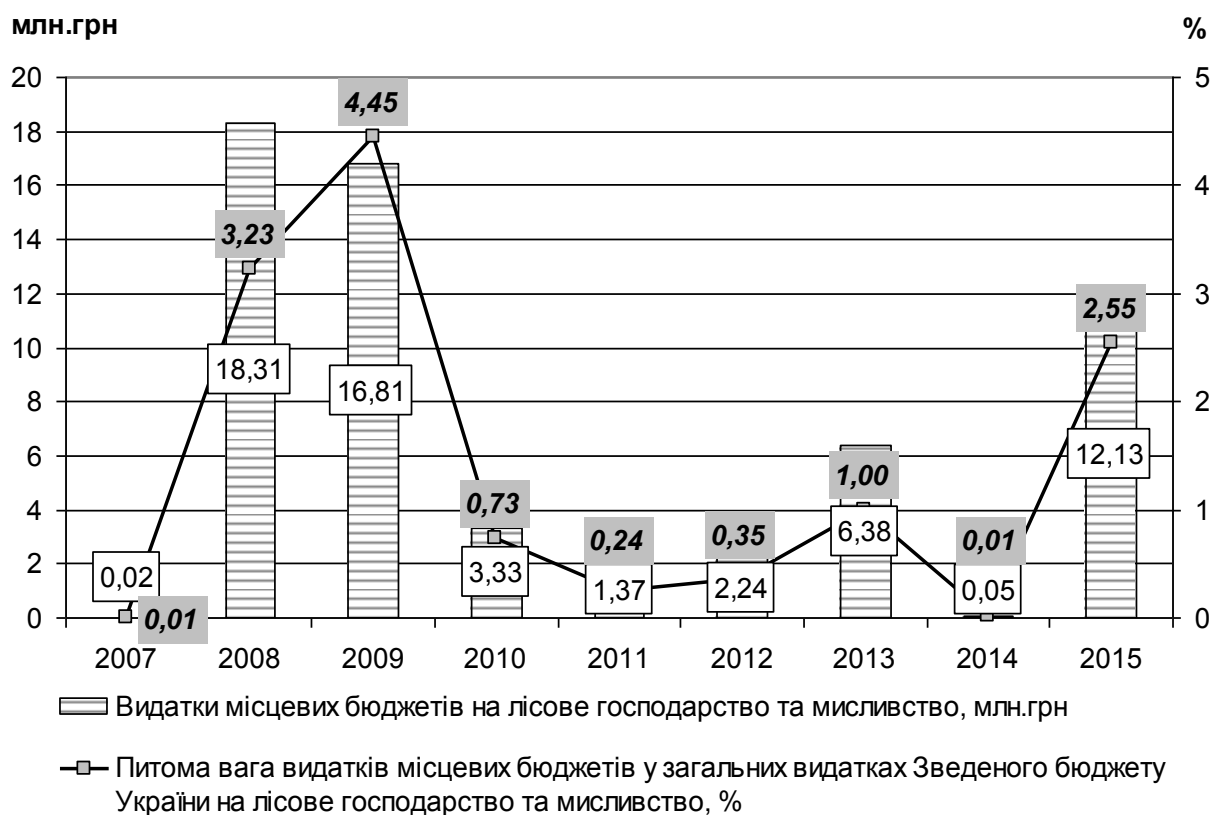


Рис. 1.13. Динаміка видатків місцевих бюджетів та їх питомої ваги у загальних видатках Зведеного бюджету України на лісове господарство (розраховано за даними Державного казначейства України)

Протягом 2010 – 2014 рр. цей показник коливався в межах 0,05-6,38 млн грн., що свідчить про латентний характер комунального сектора у сфері нарощення та відтворення лісоресурсного потенціалу. Підтвердженням цього є також незначна питома вага видатків місцевих бюджетів на лісове господарство в структурі Зведеного бюджету України, яка впродовж 2007 – 2015 рр. коливалася в інтервалі 0,01-4,45 млн грн, що свідчить про надмірну централізованість пріоритетів фінансування потреб розвитку лісгосподарського сегмента лісового сектору.

У зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з

атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої (ратифіковано законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.), узагальнюючи, усі заходи щодо реформування системи управління лісами й лісовим господарством України в контексті децентралізації влади доцільно наближати до комплексу робіт і узгоджувати з інструментами, передбаченими Лісовою стратегією ЄС (затверджена Європейською комісією 20 вересня 2013 р.), зокрема [94]: стратегією Європи 2020 щодо зростання і робочих місць; дорожньою картою ресурсної ефективності; політикою розвитку сільських районів; промисловою політикою; кліматичним і енергетичним пакетом ЄС; стратегією здоров'я рослин і репродуктивних матеріалів; стратегією у галузі біорізноманіття та біоекономіки.

Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління лісовими ресурсами відображає соціально-економічну й екосистемну роль і функції лісів, а також відповідає інструментам Лісової стратегії ЄС (рис. 14).



Рис. 1.14. Структура євроінтеграційного механізму децентралізованого управління лісовими ресурсами

Євроінтеграційний механізм децентралізованого управління лісовими ресурсами має означати стале управління лісами, яке визначене у Лісовій стратегії ЄС [94] як використання лісів і лісових земель таким чином і з такою швидкістю, що зберігає їх біорізноманіття, продуктивність, здатність до відновлення, життєздатність і потенціал виконувати зараз і в майбутньому відповідні екологічні, економічні й соціальні функції на місцевому, національному та глобальному рівнях, не завдаючи шкоди іншим екосистемам.

Важливо, що всі заходи децентралізованого управління лісовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів повинні максимально можливо ґрунтуватися на врахуванні місцевих умов і особливостей як природного, так і соціально-економічного характеру. Орієнтуючись у процесі децентралізації управління на євроінтеграцію, зазначимо, що Договір про функціонування ЄС не містить конкретних положень, які стосуються лісової політики. ЄС має довгу історію сприяння заходами політики забезпеченню сталого лісового господарства та рішеннями окремих держав-членів щодо лісів.

Це відбувається із застосуванням принципів субсидіарності й пропорційності, а процес децентралізації покликаний підвищити ефективність управління лісовими ресурсами, адже на місцевому рівні обізнаність про об'єкт управління і необхідні заходи щодо нього є оптимальними.

Механізм децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення. Практичний досвід показує, що економічний розвиток окремих регіонів держави значною мірою пов'язаний з використанням мінерально-сировинних ресурсів (далі – МСР) – вугілля, нафти, газу, залізної руди тощо. Вони є основою для важкої промисловості, металургійного, хімічного та будівельного виробництва, предметом експорту.

Децентралізація владних повноважень щодо управління вітчизняним природно-ресурсним комплексом, включаючи і мінерально-сировинний, потребує не тільки перегляду функцій і сфер компетенції державних органів влади на усіх рівнях, але і розробку та впровадження у практику нових економічних механізмів, що дозволять органам місцевого самоврядування самим безпосередньо здійснювати управління частиною державного вітчизняного природно-ресурсного комплексу.

На нашу думку, економічний механізм управління вітчизняним мінерально-сировинним комплексом в умовах децентралізації владних повноважень має представляти собою комплекс взаємопов'язаного та взаємообумовленого сполучення конкретних економічних регуляторів, що забезпечують регулювання гірничих відносин між органами самоврядування та надрокористувачами з приводу геологорозвідки та розробки родовищ корисних копалин місцевого значення, тобто баланс економічних відносин між бізнесом у сфері надрокористування та органами місцевого самоврядування.

Децентралізацію управління вітчизняним фондом надр слід розглядати в контексті загальнодержавної політики щодо децентралізації владних повноважень в Україні у системі управління реальним сектором економіки. При цьому основним завданням цього процесу є забезпечення сталого розвитку регіонів на засадах високоефективного використання природного багатства місцевої природно-ресурсної бази, в тому числі мінерально-сировинних ресурсів.

Відповідно до статті 6 Кодексу України про надра, корисні копалини в Україні поділяються на корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення. При цьому всі вони становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а механізм управління ним базується на платно-дозвільній основі. Зокрема пунктом 30 статті 64 Бюджетного кодексу України зазначено, що рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення зараховується до

бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) мінерально-сировинних ресурсів. Відзначимо, що ці платежі становлять і у майбутньому становитимуть значний фінансовий ресурс для місцевого самоврядування. Так, наприклад, за даними Державної фіскальної служби України, до загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів плата за користування надрами для видобування корисних копалин у 2013 році склала 1, 205 млрд грн.; у 2014 році – 1,424 млрд грн.; у 2015 році – 1,019 млрд грн. Види платежів за надрокористування в Україні наведені на рис. 1.15.



Рис. 1.15. Види платежів за надрокористування в Україні

Незважаючи на наявність рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, що акумулюється у бюджетах місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) мінерально-сировинних ресурсів, у вітчизняній сфері надрокористування ефективного механізму управління на місцевому рівні родовищами корисних копалин місцевого значення не існує. Проте, з метою забезпечення раціонального використання надр при розробці родовищ корисних копалин місцевого значення назріла гостра необхідність децентралізації адміністративного управління щодо надрокористування.

Слід зазначити, що механізм управління місцевими органами самоврядування гірничими підприємствами, що розробляють родовища корисних копалин, має бути спрямований на досягнення наступних цілей:

- створення у територіальних громадах економічної зацікавленості в розробці родовищ корисних копалин місцевого значення;
- забезпечення сталого розвитку відповідної території на основі використання місцевого природно-ресурсного потенціалу.

На нашу думку, в основі такого механізму управління має лежати механізм капіталізації мінерально-сировинних ресурсів.

В сучасних економічних умовах України найбільш прийнятним визначенням капіталізації природних ресурсів є їх залучення у процес суспільного виробництва з метою перетворення їх у капітал і збільшення доданої вартості, що утворюється на їх основі [95].

На нашу думку, організаційно-фінансовий механізм децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення може бути реалізований через механізм капіталізації корисних копалин місцевого значення за двома варіантами.

Відповідно до першого варіанту в основу цього методологічного підходу до капіталізації мінеральних ресурсів в Україні покладено принцип капіталізації рентних доходів від видобутку корисних копалин, які спрямовуються на придбання акцій гірничодобувних, збагачувальних та

переробних підприємств, у їх виробничий капітал та відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази (у разі збереження діючої системи фінансування геологорозвідувальних робіт, що в основному базується на фінансуванні за рахунок державного бюджету) і виконання державних регіональних соціальних програм [74].

Так, наприклад, органи місцевого самоврядування за кошти гірничої ренти (рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення) після придбання на фондовому ринку певної кількості акцій гірничодобувного підприємства, що розробляє родовище корисних копалин місцевого значення, на правах акціонера делегує своїх представників у Раду директорів і менеджмент цієї компанії та контролює таким чином фінансові потоки (забезпечується підсилення ролі інституту місцевого самоуправління і створюються умови для перетворення гірничої ренти у капітал – отримання дивідендів від тих акцій, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування). Зазначимо, що запропонований механізм капіталізації мінеральних ресурсів може бути реалізований з максимальним економічним ефектом тільки після переходу системи платежів за видобуток корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу. Тобто вилучення на користь місцевого самоврядування рентного платежу за користування надрами для видобування корисних копалин як надприбутку (надлишку). Наразі діюча система платежів, що базується на відносних показниках (ст. 252.20 Податкового кодексу України встановлюється ставка, відсоток від вартості товарної продукції гірничого підприємства) не враховує гірничо-геологічні умови видобування корисних копалин і носить суто фіскальний характер. Лише в цьому випадку у місцевого самоврядування з'явиться повноцінна фінансова можливість для реалізації запропонованого механізму.

Згідно з другим варіантом, капіталізація мінерально-сировинних ресурсів може бути реалізована за рахунок передачі акцій органам місцевого самоврядування гірничими підприємствами (крім підприємств,

що перебувають у державній формі власності) в обмін на звільнення їх від сплати платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення.

Звільнення від сплати платежів за користування надрами для видобування корисних копалин гірничих підприємств, що видобувають корисні копалини місцевого значення, має здійснюватись в обмін на перехід у власність місцевого самоврядування акцій цих підприємств, що з часом (при поступовому придбанні контрольного пакета акцій гірничодобувних підприємств) забезпечить контроль за цими підприємствами з боку органів місцевого самоврядування. Такий механізм може бути реалізований шляхом прийняття закону «Про капіталізацію гірничої ренти», що передбачатиме обов'язкову додаткову емісію акцій гірничими підприємствами для передачі у власність місцевого самоврядування в обмін на звільнення від сплати ренти за користування надрами для видобування корисних копалин та внесенням відповідних змін та доповнень до Податкового кодексу України.

В результаті капіталізації гірничої ренти і держава в особі органів місцевого самоврядування, і власники добувних компаній, з економічного погляду, нічого б не втратили. Після звільнення від сплати рентних платежів гірничих підприємств їх рентабельність збільшиться і зросте їх ринкова вартість як капіталу. Таким чином, зменшення частки участі в капіталі гірничих компаній нинішніх власників буде компенсовано зростанням ринкової вартості цих компаній, а відтак і цих часток.

На нашу думку, до перспективних елементів організаційно-фінансового механізму децентралізованого управління органами місцевого самоврядування вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення слід віднести обмін цими органами акцій вітчизняних гірничодобувних підприємств, які спеціалізуються на видобуванні корисних копалин місцевого значення, на акції вітчизняних підприємств, що є споживачами цієї товарної продукції. Такий підхід може викликати

також інтерес з боку іноземних підприємств, які також можуть бути споживачами товарної продукції вітчизняних гірничих підприємств, що спеціалізуються на видобуванні корисних копалин місцевого значення. На сьогоднішня вигода для нашої країни від обміну акцій вітчизняних гірничих компаній на акції іноземних компаній полягала би, в основному, у зниженні ризиків, що пов'язані з можливим падінням цін на товарну мінерально-сировинну продукцію. Таким чином, такий підхід забезпечив би хеджування ризиків та отримання доступу до капіталу як вітчизняних, так і зарубіжних компаній, що є споживачами товарної мінерально-сировинної продукції, отриманої від розробки родовищ корисних копалин місцевого значення.

РОЗДІЛ 2

НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

2.1. Пріоритети євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами

Аналіз структури управління природокористуванням у країнах Європейського Союзу. Упродовж останніх 15 років оптимізаційні процеси в системі управління природними ресурсами в ЄС полягали у зміцненні організаційної структури, збільшенні державних і приватних витрат та подальшій інтеграції викликів сталого розвитку до розробки політики держави. Увага до екологічних проблем сприяла зміцненню економічного розвитку за рахунок збереження ресурсів (насамперед водних та енергетичних), створення робочих місць в екомістких галузях, зниження витрат на охорону здоров'я і захист міських та природних ландшафтів. Однак основними проблеми залишаються високі рівні забруднення, генеровані секторами сільського господарства і транспорту, розвиток енергетичної політики, поліпшення санітарного стану навколишнього природного середовища та управління природними і техногенними ризиками, а також необхідність захисту природних просторів, прибережних та гірських районів, які є привабливими туристичними активами.

Оскільки на сучасному етапі розвитку нашої держави через відсутність чіткого розподілу компетенцій та повноважень органів державного управління природокористуванням різних рівнів призводить до непорозумінь та перешкод у здійсненні державного управління, необхідно дослідити досвід державного управління зарубіжних країн у цій сфері та можливість його використання в Україні (рис. 2.1).

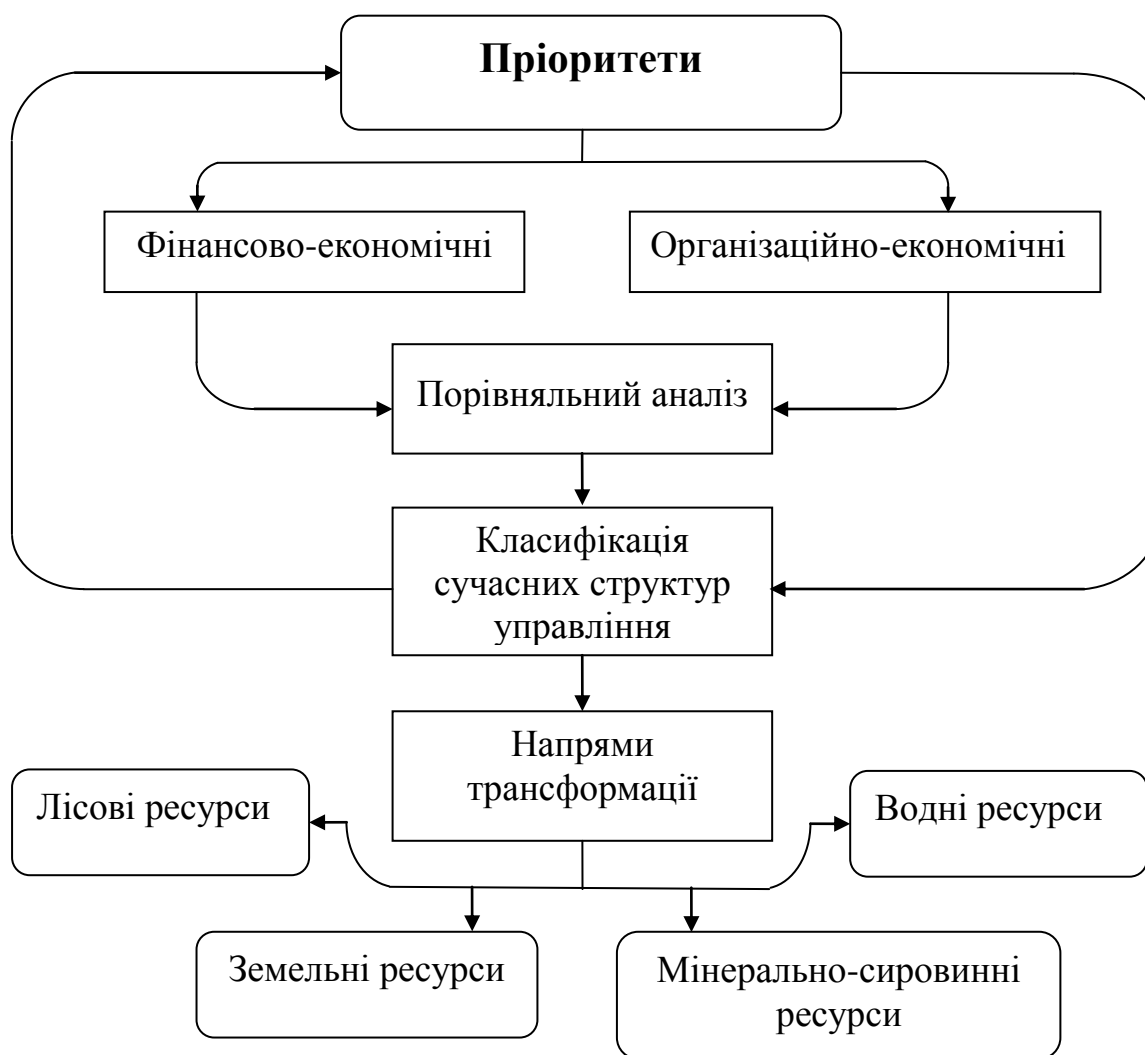


Рис.2.1. Концептуальна схема трансформації організаційно-економічної структури управління природними ресурсами в Україні

Франція. Національна політика Франції щодо охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів формується під впливом екологічної політики ЄС і, у свою чергу, впливає на неї. Країна бере участь у дво- та багатосторонньому екологічному співробітництві на макрорегіональному та глобальному рівнях, а її інтеграція до наднаціонального рівня управління природокористуванням відбувається в таких основних напрямках, як: вирішення проблем транскордонного забруднення навколишнього природного середовища, формування єдиного стратегічного управління спільними природними ресурсами, збереження вразливих екосистем заморських територій.

Інституційна основа екологічного менеджменту та реалізації екологічної політики Франції. Наднаціональний рівень. Оскільки Франція відіграє активну роль у розвитку підходів ЄС до питань охорони навколишнього середовища, французьке право у цій сфері, з одного боку, перебуває під впливом директив ЄС (наприклад, МКОНСР і Рамкової директиви з водних ресурсів), а з іншого – впливає на них. Сьогодні близько 70% французького екологічного законодавства має загальноєвропейське походження [96]. Транспозиція директив до національного законодавства не завжди відбувається легко: звіт Європейської комісії визначив 38 недоліків щодо впровадження вимог директив ЄС у законодавство Франції, зокрема стосовно нітратів, міських стічних вод, місць гніздування птахів.

Національний рівень. Екологічна політика Франції базується на значному, достатньо узгодженому масиві природно-ресурсного законодавства, яке реалізується відповідно до принципу субсидіарності: Екологічній хартії, затвердженій 2004 р. та включеній до Конституції в лютому 2005 р.; Екологічному кодексі 2000 р., який сприяв підвищенню прозорості природоохоронного законодавства; законі про нове економічне регулювання (2001 р.), згідно з котрим перераховані у ньому компанії включали до своїх річних звітів інформацію про екологічні та соціальні наслідки їх діяльності; законі про запобігання техногенним і природним ризикам та відшкодування збитку (2003 р.), що включає положення про подання своєчасної інформації для громадськості щодо різних форм ризиків та дає змогу краще враховувати результати економічної оцінки природних і техногенних ризиків у територіально-просторовому плануванні тощо.

Найбільш значні зміни відбулися в інституційній структурі формування екологічної політики Франції у період 1997-2004 рр. Так, 2002 р. Міністерство екології та сталого розвитку (MEDD) замінило Міністерство охорони навколишнього середовища, утворене ще 1971 року. До сфери повноважень MEDD відійшли забезпечення послідовної, ефективної та економічно доцільної екологічної політики, використання комплексних

підходів до управління охороною навколишнього середовища і поліпшення процедур інформування громадськості та проведення консультацій. По-друге, була створена посада міжвідомчого делегата з питань сталого розвитку. По-третє, 2003 року під егідою прем'єр-міністра утворено Міжвідомчий комітет з питань сталого розвитку, який замінив низку установ, що частково дублювали функції одна одної: Міжвідомчий комітет з питань охорони навколишнього середовища, Міжвідомчу комісію з питань зміни клімату та Міжвідомчий комітет з попередження великих природних ризиків. До основних повноважень створеного комітету належить розробка керівних принципів державної політики з метою сприяння сталому розвитку та ухвалення національної стратегії сталого розвитку, хід виконання якої також відстежує та оцінює комітет. До його складу входять представники кожного міністерства з метою підвищення секторальної інтеграції. Генеральний секретаріат комітету відповідає за міжміністерську координацію, особливо з питань економічного співробітництва ЄС. По-четверте, 2004 року Національні збори і Сенат прийняли новий Статут навколишнього середовища, який включений до преамбули Конституції 2005 року поряд з правами людини, економічними й соціальними правами. У ньому чітко підкреслено важливість сталого розвитку і необхідність інтеграції цілей охорони навколишнього середовища, економічної і соціальної політики.

MEDD безпосередньо бере участь у розробці політичних рішеннях, що стосуються аспектів охорони довкілля. розвитку транспортної інфраструктури, міського планування, сільських територій та лісового господарства, використання енергетичних ресурсів й охорони здоров'я. Це міністерство несе відповідальність за охорону ландшафтів, об'єктів, берегової лінії і гірських районів. MEDD разом з Міністерством економіки та фінансів (MINEFI) відповідає за формування і реалізацію безпечної ядерної політики. MEDD у своїй діяльності може використовувати ресурси Міністерства сільського господарства, продовольства, рибальства та

сільських справ (MAAPR), Міністерства економіки та фінансів (MINEFI), Міністерства капітальних робіт, транспорту, житлового будівництва, туризму і моря, Міністерства досліджень і нових технологій та Міністерства юстиції. Крім того, міністр може звернутися до 22 національних рад і комітетів (окремі з них міжвідомчі).

MEDD має децентралізовані місцеві директорати (DIREN і DRIRE), про які детальніше йтиметься нижче, а також контролює (у тому числі спільно з іншими міністерствами) кілька інших установ, дотичних до сфери управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку. Такими установами, зокрема, є:

- Агентство з управління навколишнім середовищем та енергією (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME) і його 26 регіональних делегацій, які проводять дослідження, надають технічні консультації, підвищують рівень інформованості та забезпечують фінансові стимули, пов'язані з управлінням енергетикою і використанням сировини, розвитком відновлюваних джерел енергії, утилізацією та рециклінгом відходів, зниженням забруднення повітря і ґрунту, розвитком чистих і безпечних технологій;

- Французьке агентство з безпеки здоров'я та довкілля;
- Інститут радіаційного захисту та ядерної безпеки;
- Національне агентство з управління радіоактивними відходами;
- Національне бюро лісового господарства (ONF);
- Французька геологорозвідка;
- Національний інститут промислового середовища і ризиків;
- Вища рада з рибальства, основними завданнями якої є забезпечення дотримання рибальського законодавства;
- Національне управління полювання і дикої природи, що відіграє роль технічного консультанта міністерства і допомагає забезпечити дотримання законів про полювання;

- Управління зі збереження прибережних та приозерних районів (Conservatory of Coastal and Lakeshore Areas – CELRL).

MEDD також здійснює контроль за діяльністю шести водогосподарських організацій, які охоплюють основні водозбірні басейни, та семи національних парків.

Служба екологічної генеральної інспекції (Environmental General Inspection Service) виконує завдання постійної оцінки та контролю за дотриманням екологічної політики, а також формування рекомендацій щодо поліпшення її реалізації.

Субнаціональні рівні. Закони про делегування 1982–1983 рр., про місцеву демократію і конституційна реформа 2003 р., а також про міську солідарність та оновлення 2000 р. стали значним внеском у розподіл повноважень між різними рівнями влади та їх вплив на планування землекористуванням на різних рівнях. У 1995 і 1999 рр. рамкові закони з питань регіонального планування та розвитку представили дев'ять національних стратегічних документів, які називаються планами громадських послуг. Вони передбачали так зване перевірівнювання, або повторне вирівнювання місцевих фінансів, щоб обмежити існуючі нерівності серед місцевих юрисдикцій. Кодекс планування містобудування містить правила для видачі дозволів на будівництво і ставить мету інтеграції цілей сталого розвитку на основі місцевих інструментів планування, таких як плани територіального згуртування, плани місцевого зонування та створення зон змішаного розвитку.

На *рівні регіонів* діють децентралізовані органи Міністерства екології та сталого розвитку – регіональні екологічні директорати (DIREN), засновані 1991 року, і регіональні директорати промисловості, досліджень та навколишнього середовища (DRIRE) – із 1992 року, які здійснюють свою діяльність під наглядом регіональних префектів.

Усього функціонує 26 регіональних екологічних директоратів (DIREN), в яких працює 1,5 тис. осіб. Діючи під керівництвом

регіонального префекта, вони розвивають знання про природні простори, забезпечують урахування екологічних аспектів у проектах територіального розвитку, а також місцевих і національних документах з питань планування і забезпечують виконання законів, що стосуються природи, природних об'єктів і ландшафтів. Регіональні директорати надають інформацію та сприяють підвищенню обізнаності громадськості з проблемами навколишнього середовища. DIREN допомагають у підготовці та реалізації контрактів з планування між центральними і регіональними органами влади, а також планів водокористування та управління водними ресурсами, планів місцевого зонування, і статутів регіональних природних парків і територій, прилеглих до національних парків. Вони координують підготовку основних планів профілактики природного ризику.

На відміну від них, кожен із 24 регіональних директоратів промисловості, досліджень та навколишнього середовища (DRIRE) є спеціалізованою установою, що координує взаємовпливи промисловості та навколишнього природного середовища. Під керівництвом префекта вони забезпечують дотримання вимог законодавства щодо забруднення повітря та управління відходами, а також несуть відповідальність за запобігання великих технологічних ризиків.

Роль регіональних префектів полягає в координації політики уряду, особливо з питань навколишнього середовища, у регіонах їх юрисдикції. Префекти можуть консультувати спеціалізовані органи, які об'єднують усіх зацікавлених учасників, наприклад комітети річкових басейнів, гірські комітети для основних гірських хребтів, а також регіональні комісії лісів і лісового господарства.

Загалом можна констатувати, що регіони Франції мають повноваження щодо сприяння економічному, соціальному, культурному і науковому розвитку, удосконалення системи охорони здоров'я, планування землекористування в партнерстві з центральним урядом та в рамках центрально-регіональних контрактів планування. Регіони беруть участь у

підготовці національних, регіональних та відомчих планів, таких як регіональні плани небезпечних промислових відходів, якості повітря, землекористування, плани громадських послуг і центрально-регіональних контрактів планування.

Департаменти є основним рівнем, на якому здійснюється національна політика через місцеві виконавчі органи різних міністерств. Основними з них, пов'язаними з навколишнім середовищем, є подепартаментні директорати інфраструктури, сільського та лісового господарства, а також медичних і соціальних справ. Подепартаментні гігієнічні комісії під головуванням префектів відіграють консультативну роль у всіх програмах, що стосуються здоров'я населення і стану навколишнього середовища, зокрема таких як водозабори питної води, буріння і безпеки для здоров'я. До складу цих комісій входять представники державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських екологічних організацій, професійних організацій та кваліфікованих кадрів відповідних профілів. Префекти департаментів мають значний авторитет у питаннях навколишнього середовища, їх регулюванні та координації.

Департаменти формують програми технічної та фінансової допомоги для сільських громад, з питань водо- та електропостачання, а також очищення стічних вод. Вони делегують повноваження щодо розробки, підтримки та експлуатації громадських водойм, каналів, озер і водосховищ, можуть складати відомчі плани з утилізації побутових та аналогічних відходів, а також несуть відповідальність за викиди, спричинені не міським транспортом, за реалізацію політики захисту чутливих природних територій.

Муніципалітети відповідальні за планування через прийняття планів місцевого зонування територіального згуртування, а також видаючи дозволи на будівництво. Вони керують муніципальними парками і садами, а також міським транспортом (через плани міської мобільності). Загальні

повноваження мера муніципалітету формують основу для муніципальної юрисдикції щодо забруднення та шкідливих впливів (наприклад, видалення відходів, суспільна охорона здоров'я, контроль за шумовим забрудненням). Муніципалітети відповідають за водопостачання та каналізаційні мережі, а також збір, переробку й утилізацію побутових та аналогічних відходів. Багато муніципалітетів створили міжгромадські групи зі своїми власними бюджетами для управління такими громадськими послугами, як водопостачання та управління відходами. Групи надавали послуги близько 82% населення 2004 року [96].

Законодавство Франції в конкретних секторах природомісткого господарства. Інституціональне регулювання екологічних ризиків є одним із пріоритетних напрямів французької екологічної політики. Послідовно прийняті закони визначають відповідальність уряду за організацію моніторингу ризиків і запобігання їм та надання необхідної інформації. Закони визначають організацію аварійно-рятувальних служб і механізми виплати компенсацій зі спеціального фонду, а також регулюють розробку перспективних планів запобігання стихійним лихам. Часті стихійні лиха та техногенні аварії спонукали до прийняття 2003 року закону про попередження ризиків, який вводить плани запобігання технологічних ризиків і формування компенсаційних фондів, а також підвищує відповідальність майже 670 підприємств.

Регулювання водокористування. Управління водними ресурсами у Франції здійснюється з боку низки інститутів. Так, муніципалітети відповідають за розподіл води та очищення стічних вод. Водний закон 1992 року визнав їх відповідальними за боротьбу із забрудненням води і здійснення контролю, а також підтримку і відновлення потоку. Місцева влада часто є субпідрядником з надання послуг водопостачання та очищення стічних вод і системи технічного обслуговування для державних або приватних підприємств. Муніципалітет чи субпідрядник установлює ціни на воду.

За Законом про воду 1964 року Франція стала першою країною ОЕСР, яка впровадила інтегрований, басейновий принцип управління водними ресурсами. Комітет річкових басейнів (River Basin Committee), що складається з представників центральних та місцевих органів влади і груп водокористувачів (промислових підприємств, фермерських господарств, індивідуальних споживачів, неурядових організацій), визначає цілі для кожного басейну відповідно до національної водної політики та директив ЄС та впроваджує їх за допомогою нормативних і економічних інструментів. Регулююча дія ґрунтується на функціонуванні децентралізованих державних органів, таких як регіональні директорати промисловості, наукових досліджень і охорони навколишнього середовища (DRIRE займаються в основному питаннями промислових скидів та сільського господарства), а також подепартаментних директоратів сільського та лісового господарства (DDAF) (вирішують питання вилучення сільськогосподарських угідь і забруднення навколишнього середовища). Шість водогосподарських агентств (Water Agencies) відіграють провідну роль у наданні економічних стимулів у формі премій за раціональне поводження з відходами, що фінансуються безпосередньо зі зборів за вилучення сільськогосподарських земель та забруднення.

Процеси планування, пов'язані з водними ресурсами, організовані навколо шести основних річкових басейнів, кожен з яких має басейновий комітет і фінансове агентство (Water Agency) – виконавчий орган басейну. Основними інструментами планування є генеральний план розвитку та управління водними ресурсами (SDAGE) на рівні басейну і SAGE для кожного суббасейну. Ці плани є дійсними протягом 10-15 років. Басейновий комітет розробляє генеральний план і стежить за його виконанням. SDAGE визначає: основні принципи збалансованого управління ресурсом; нормативи якості та кількості води; розподіл коштів на покриття витрат води між промисловістю, сільським господарством та населенням; заходи щодо захисту і поліпшення стану води і водного середовища. Інструменти

міського планування (плани територіальної єдності, місцевого зонування, муніципальні карти) повинні узгоджуватися з принципами та цілями SDAGE або передбачати досягнення такої відповідальності протягом трьох років. Згідно із Законом про воду 1992 року перше покоління планів SDAGE прийнято в кінці 1996 року. Кожний SAGE підготовлений місцевою комісією з водних ресурсів (яка проводить обговорення і приймає рішення, але не має ніякого правового статусу) і реалізується місцевою громадою водокористувачів, котру представляють місцеві органи влади, що мають правовий статус і можуть збирати гроші, щоб діяти далі і реалізувати SAGE. У 2004 році, наприклад, виконувалися 19 SAGE, ще 64 перебували на стадії підготовки, 15 – на стадії узгодження і 25 – на стадії планування [97].

Поряд з цими інструментами планування існують також річкові контракти. Вони виникли в результаті місцевих ініціатив і об'єднують зацікавлені сторони, у тому числі виборних посадових осіб, користувачів, жителів і громадські організації, які реалізують проекти управління ресурсами і пов'язаними з ними екосистемами. Заходи в рамках цих контрактів можуть включати скорочення забруднення і контроль, запобігання повеням, укріплення берегів, підвищення вартості в секторі туризму і збереження водно-болотних угідь. Після узгодження Регіональним управлінням з питань навколишнього середовища контракти підтверджуються басейновими комітетами. Основними партнерами, що надають кошти, є Міністерство екології та сталого розвитку (MEDD) і водні агентства. Річковий контракт може бути засобом реалізації цілей SAGE, але, на відміну від останнього, який має силу регулювання, він є тільки договірним зобов'язанням щодо виконання певної програми дій.

Інтеграція у французьке законодавство Рамкової директиви по воді обумовила розширення повноважень басейнових комітетів, к з яких у межах свого басейну відповідає за створення і регулярне поновлення переліку, який включає: аналіз характеристик басейну і наслідків діяльності на стан води; економічний аналіз використання водних ресурсів; один або кілька

регістрів охоронюваних зон (відповідно до законодавства ЄС з охорони поверхневих і підземних вод та збереження видів і місць їх проживання) і поточних або майбутніх точок вилучення питної води.

Регулювання забруднення. Законом 1976 року введено інтегроване управління забрудненням (тобто комплексно для повітря, води і відходів) і застосування принципу «забруднювач платить». Ним встановлено цілісний підхід до ризику та забруднення навколишнього середовища. Закон 1961 року про контроль забруднення атмосфери і запахів сприяв скороченню викидів у певних випадках (коли їх концентрації стають надмірними) або тимчасово, у контексті попереджувальних процедур, чи на постійній основі, у межах спеціальних захисних зон. Такі зони існують у Парижі, Ліоні, Марселі, Ліллі та Страсбурзі. Законом 1996 року про повітря та енергоефективність запроваджено моніторинг якості повітря і прийняття регіональних планів його якості по всій країні. Плани захисту повітряного басейну для міських районів з понад 250 тис. населення накладають обмеження на рух транспорту і промислову діяльність. Закон 1992 року про видалення відходів, який замінив попередній (1975 р.), створив підґрунття політики управління відходами на основі їх валоризації (включає повторне використання, переробку та відновлення енергії). Відповідно до цього закону складені регіональні плани з утилізації промислових відходів і подепартаментні плани щодо комунальних та аналогічних відходів. Система таких планів охопила всю країну.

Регулювання природоохоронної діяльності. Першим законом у цій сфері був Закон про охорону природних об'єктів і пам'ятників 1930 року, який сприяв створенню національних парків, заповідників, регіональних природних парків, охоронюваних районів проживання тварин і птахів та об'єктів CELRL. Багато постанов про захист видів і їх біотопів прийнято відповідно до Закону про охорону природи 1976 року. Закон про захист ландшафтів 1993 року ознаменував перехід від нормативної системи захисту відведених територій до загальнонаціонального інтегрованого

підходу щодо захисту ландшафтів. Закон 1986 року про охорону та поліпшення прибережних районів спрямований на збереження так званої недоторканої третини, тобто 1/3 від загальної площі узбережжя, де заборонено будь-яке будівництво в межах 100 м від берега. У понад 1100 прибережних комунах цей закон є засобом стримування антропогенних змін ландшафтів, визначених як чудові. Законодавство щодо створення зони екологічного захисту біля берегів Франції, що набуло чинності 2003 року, забезпечує захист середземноморського узбережжя на відстань більше ніж 100 км від берега [96].

Реалізація екологічної політики здійснюється на основі збалансованого пакета інструментів, що включає регулюючі, економічні, планувальні інструменти, а також добровільні підходи. Зокрема, використовується широкий спектр економічних інструментів, таких як плата за послуги водопостачання та поводження з відходами, кілька ефективних екологічних податків (як частина загального податку на діяльність, що забруднює довкілля); розробляються нові інструменти, насамперед торгівля дозволами на викиди парникових газів. Серед інструментів планування потрібно насамперед зазначити Національну стратегію сталого розвитку, плани державно-регіональної контрактації, кліматичні плани, плани у сфері охорони здоров'я і збереження навколишнього середовища, а також систему планування землекористування.

Національна стратегія сталого розвитку затверджена 2003 року, її головна мета полягає у підвищенні інтеграції економічної, екологічної та соціальної політики. Основна увага приділяється трьом секторам економіки, що визначені як пріоритетні: сільське господарство, транспорт і енергетика. Міжвідомчий комітет зі сталого розвитку, безпосередньо підпорядкований прем'єр-міністру, створений для керівництва здійснення стратегії. Франція також ініціювала незалежну експертну оцінку своєї стратегії.

Незважаючи на те, що національна стратегія являє собою важливий крок на шляху до еколого-економічної інтеграції, вона потребує певних удосконалень, зокрема аналізу процесів розростання міст, довгострокових тенденцій формування цін на енергоносії та оподаткування, а також пріоритетів щодо точної, наукової бази знань. У процесі реалізації цілей сталого розвитку надто багато уваги приділяється ролі державного втручання. Перерозподільні ефекти розглядаються, перш за все, з позицій справедливості в контексті «з півночі на південь», у той час як перерозподіл фінансових ресурсів між секторами економіки або різними економічними агентами недостатньо деталізований.

Еколого-економічна інтеграція також сильніша на національному рівні, ніж на субнаціональних. Регіональні та місцеві органи влади і виборні посадові особи часто зосереджуються на плануванні та управлінні фінансовою допомогою, а не власне інтеграції. Недостатньо уваги приділяється екологічним цілям, шляхам мінімізації витрат на екологічні програми або внеску цих програм до місцевого розвитку (наприклад, захист прибережних та гірських районів як основи для розвитку туризму і пов'язаних з ними робочих місць). Серйозною проблемою є невідповідність між тією важливою роллю, яку відіграє місцева влада у Франції у сфері екологічної політики та раціонального використання природних ресурсів, і відносною відсутністю інтересу до еколого-економічної інтеграції на місцевому рівні.

Саме тому розвиток субнаціонального рівня є пріоритетним завданням. Національна стратегія включає цілі з розробки п'ятиста планів виконання Порядку денного XXI століття, підсилених контрактами місцевих дій з ефективності навколишнього середовища та енергетики, охоплюють організаційну та фінансову допомогу для окремих сільських районів, громад, регіональних природних парків та інших заходів на регіональному рівні.

Механізми місцевого застосування законів і правил, які стосуються використання навколишнього середовища і земель, також потребують поліпшення, зокрема закони щодо природних і техногенних ризиків, а також охорони прибережних і гірських районів. Виконання окремих директив ЄС (про нітрати, міські стічні води, птахів і місця їх проживання) створюють певні проблеми, а тому необхідно посилити боротьбу із забрудненням води у міських і сільськогосподарських стоках, більш повно використовувати можливості для кооперації зусиль зацікавлених сторін у сфері охорони природи та біорізноманіття, коригувати ставки екологічних платежів таким чином, щоб ефективніше використовувати позитивні і лімітувати негативні зовнішні фактори.

Німеччина, як і раніше відіграє активну роль у розробці екологічної політики в рамках ЄС і на міжнародній арені. На національному рівні відбувся поступовий перехід від посекторної до більш комплексної і наскрізної політики, зокрема прийнято Національну стратегію сталого розвитку (NHS) (2002 р.), Національну стратегію з біологічного розмаїття (NSBV) (2007 р.), Комплексну програму енергетики і клімату (2007 р.), Німецьку стратегію по адаптації щодо зміни клімату (2010 р.), а також Енергетичну концепцію (2010 р.), яку розроблено спільно з федеральними міністерствами охорони навколишнього середовища та економіки. Існують можливості для подальшого використання потенційної взаємодії між сферами політики, наприклад щодо підвищення продуктивності ресурсів. Національна програма ефективності ресурсів (2012 р.) може сприяти досягненню цієї мети.

Як і в інших країнах, у Німеччині також існують певні перешкоди на шляху горизонтального співробітництва. Для їх усунення були здійснені важливі кроки, наприклад створені горизонтальні органи і механізми, покликані підтримати реалізацію Національної стратегії сталого розвитку. Більш широке використання цільових показників та індикаторів для

моніторингу прогресу також допомогло зробити більш прозорою роль різних міністерств у реалізації наскрізних програм.

Внесення 2006 р. поправок до конституції сприяло впорядкуванню транспозиції екологічних директив ЄС у німецькому праві. Землі (Lander), як і раніше, несуть основну відповідальність за реалізацію політики. Однак існують певні побоювання щодо обмеженості ресурсів і можливостей у межах певної території, що може призвести до так званого дефіциту реалізації, а також значних розбіжностей в екологічній діяльності на регіональному рівні.

Приватний сектор також відіграє дуже велику роль у забезпеченні екологічних послуг: окремі землі у цьому аспекті покладаються більше на добровільні підходи; неурядові суб'єкти мають важливе значення у поєднанні завдань NHS, NSBV та інших розроблених стратегій; федеральні міністерства часто проводять консультації з неурядовими організаціями та діловими колами.

Загалом упродовж останнього десятиліття в Німеччині відбулася низка подій, пов'язаних із збільшенням прозорості підходів до прийняття управлінських рішень у сфері управління навколишнім середовищем та природними ресурсами.

Інституційна основа екологічного менеджменту та реалізації екологічної політики Німеччини. Наднаціональний рівень. Екологічна політика Німеччини значною мірою сформована природоохоронними директивами ЄС. Проте країна також відіграє активну роль у прогнозуванні та формуванні низки екологічних ініціатив Європейського Союзу. Так, вона приймала конференції сторін конвенцій ООН зі зміни клімату (1999 р.) і біорізноманіття (2008 р.), а в листопаді 2011 р. в Німеччині відбулася конференція, присвячена взаємозв'язку водно-енергетично-продовольчої безпеки. Спільно з Європейською комісією Німеччина запустила проект «Економіка екосистем та біорізноманіття» (The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB).

Національний рівень. Німеччина є федеральною країною, до складу якої входить 16 земель (Länder). На федеральному рівні основними інститутами, відповідальними за розробку і реалізацію екологічної політики, є Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки (BMU) і три його підвідомчих установи: Федеральне агентство з навколишнього середовища (UBA), Федеральне агентство з охорони природи і Федеральне відомство з радіаційного захисту.

Збереження довкілля та досягнення сталого розвитку визначені як основні національні цілі 1994 року у поправках до Основного закону (Конституції). З того часу німецька екологічна політика керується трьома основними принципами: «забруднювач платить», вжиття запобіжних заходів і посилення співпраці. Починаючи з 2000 року, у формуванні екологічної політики простежується тенденція посилення її комплексного й наскрізного характеру. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття у квітні 2002 року *Національної стратегії сталого розвитку* (NHS), у якій створені інституційні рамки і механізми управління, визначені цілі, завдання, показники і правила управління, а також горизонтальні й вертикальні механізми координації. Її основними цілями є рівність між різними поколіннями (у тому числі захисту ресурсів, захисту клімату, поновлюваних джерел енергії, землекористування, видової різноманітності і інновацій), висока якість життя (у тому числі мобільність, сільське господарство і повітря), соціальна згуртованість і міжнародна відповідальність. Для досягнення цих, завдань визначено 35 середньо- і довгострокових цілей у 21 сфері діяльності. Федеральне статистичне бюро публікує звіти з моніторингу прогресу в досягненні цілей кожні два роки [98].

У 2000 і 2007 рр. Німеччина розпочала реалізація двох основних програм з боротьби зі зміною клімату. Зокрема, у *Комплексній програмі по енергетиці та кліматі* 2007 р. поставлено завдання домогтися скорочення

викидів парникових газів на 40% до 2020 року порівнянно з 1990 р. Варто зазначити, що таке завдання виходить за рамки вимог ЄС у межах діючих угод. *Енергетична Концепція-2010* ґрунтується на попередніх двох програмах з виявлення додаткових заходів для скорочення на 40% до 2020 року. Вона являє собою стратегію уряду для досягнення екологічно безпечного, надійного та доступного енергопостачання, передбачає більш широке використання поновлюваних видів енергії, що в майбутньому становитимуть значну частку в енергетичному балансі, поступово витісняючи викопне паливо та ядерну енергію. Крім того, 2008 року Німеччина ухвалила власну *стратегію адаптації до змін клімату*.

У листопаді 2007 р. уряд Німеччини прийняв всеосяжну *Національну стратегію щодо біологічного різноманіття*, пов'язану з кількома галузевими стратегіями і призначену для сприяння виконанню Конвенції ООН про біологічне різноманіття. Вона містить 330 конкретних цілей і близько 430 заходів, визначених для різних урядових і неурядових суб'єктів. Держава також зміцнила свою законодавчу базу шляхом перегляду Федерального закону про охорону природи 2010 року.

У жовтні 2011 р. Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки (BMU) представило проект *національної програми щодо ефективності використання ресурсів*, що ґрунтується на результатах проекту Матеріальної ефективності та збереження ресурсів (Material Efficiency and Resource Conservation – MaRess). Програма, прийнята 2012 року спрямована на підтримку досягнення спільної мети, визначеної в Національній стратегії сталого розвитку (2002 р.), а саме подвоєння матеріальної продуктивності в період між 1994 і 2020 роками.

Проект Маресс (2007–2010 рр.) ініційований Федеральним міністерством навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки та Федеральним агентством з навколишнього середовища. Він проведений за участю 31 партнера під керівництвом Вуппертальського

інституту з метою визначення потенціалу для підвищення ефективності використання ресурсів. На основі проекту сформовано низку основних стратегій, а також запропоновано інструменти щодо їх реалізації:

- інституційна мобілізація (наприклад, початок федеральної програми, а згодом, за допомогою Агентства ефективності використання ресурсів, – прискорення поширення ресурсозберігаючих технологій, зокрема серед малого і середнього бізнесу),
- спрямування інновацій на стимулювання пов'язаних науково-дослідних та конструкторських робіт;
- сприяння ресурсоефективності продуктів і послуг;
- створення стимулів для вирішення питань ефективного використання ресурсів за рахунок фінансового сектору (наприклад, розробка системи показників ефективності використання ресурсів);
- зміна ставлення до питань екології та ефективності використання ресурсів (завдяки підвищенню рівня обізнаності та розвитку інформаційних мереж) [98].

Відповідно, *Національна програма щодо ефективності використання ресурсів* (2012 р.) має чотири керівні принципи: поєднання екологічних потреб з економічними можливостями, підтримкою інновацій та соціальною відповідальністю; глобальна відповідальність як ключовий напрям національної політики у сфері ресурсів; забезпечення більшої не досяжності економічних та виробничих процесів від споживання невідновлюваної сировини; забезпечення довгострокового сталого використання ресурсів шляхом спрямування суспільства до якісного зростання. Стратегічні підходи включають забезпечення стійких поставок сировини, підвищення ефективності використання ресурсів, ефективності управління із замкнутим циклом використання сировини. Програма орієнтована на ринкові стимули, інформацію, консалтинг, освіту і наукові дослідження, а також активізацію добровільних заходів у промисловості й суспільстві.

Тенденція до більш комплексної, міждисциплінарної політики, пов'язаної з навколишнім середовищем, потребує тісної координації між відповідними міністерствами з метою забезпечення загальної узгодженості політики. На федеральному рівні Німеччина обрала механізми зміцнення саме міжвідомчої координації і домоглася в цьому прогресу, хоча окремі проблеми залишаються невирішеними.

Для покращення горизонтального співробітництва, пов'язаного зі сталим розвитком, створено три органи:

- Комітет державного секретаріату з питань сталого розвитку (2005 р.) під головуванням Федерального канцлера, що проводить зустрічі чотири-шість разів на рік і складається з представників 14 відділів канцелярії.

- Парламентську консультативну раду з питань сталого розвитку створена при Бундестазі (2004 р.), що відіграє ключову роль у розширенні політичної основи Національної стратегії сталого розвитку. Її 22 члени представляють політичні партії, представлені у парламенті. Рада проводить регулярні зустрічі та відповідає за контроль якості та перевірку стійкості законодавчих ініціатив;

- Німецьку раду з питань сталого розвитку (2001 р.), яка складається з 15 членів із різних сфер політики і суспільства. Вона не залежить, але тісно співпрацює з федеральним урядом. Як і Німецька рада з екологічних радників (SRU) і Консультативної ради Німеччини з глобальних змін, відіграє ключову роль завдяки розробці пропозицій і критичних зауважень щодо стратегії, вносячи пропозиції і заохочуючи соціальний діалог.

Розробка політики у сфері клімату також характеризується комплексом інституційних інновацій. Міжвідомчий орган вперше створений 1990 року і міжвідомча співпраця стала тіснішою, оскільки зросла потреба в розробці політики, яка охоплює більш широке коло економічних питань. Енергетична концепція 2010 року являє собою важливий крок у цьому напрямі. Вона розроблена спільними зусиллями ВМУ та Федерального міністерства економіки і технології (BMWi). Уряд повинен регулярно

звітувати перед Бундестагом про реалізацію Енергетичної концепції, у тому числі дії різних міністерств, які беруть у ній участь. У сфері підвищення ефективності використання ресурсів BMU та BMWi розробили програми, що відображають їх відповідні обов'язки. BMWi створило Агентство мінеральних ресурсів, обов'язками якого є сприяння узгодженню політики щодо сировини. Водночас у сфері біорізноманіття BMU створило міжвідомчу робочу групу для підтримки здійснення Національної стратегії біорізноманіття (NSBV).

Субнаціональні рівні. Рівень земель. Інституційна структура в окремих землях варіюється. Багато великих земель (наприклад, Північний Рейн-Вестфалія, Баварія) мають трирівневе управління з міністерством охорони навколишнього середовища (іноді в поєднанні із сільським господарством або захистом прав споживачів), а також районними (окружними) адміністраціями на другому рівні та містами на найнижчому – третьому рівні. Інші землі мають дворівневу систему, без проміжного (районного) рівня.

Після внесення до конституції додаткових змін 2006 р. виконання як федерального, так і земельного права стало майже виключно справою земель. Останні водночас перенесли виконання багатьох законів на рівень міст і округів, які тепер набули права саморегулювання щодо місцевих справ, однак у рамках федеральних законів. Землі також здійснюють істотний вплив на розвиток промисловості й торгівлі за допомогою прийняття рішень з планування і зонування. В результаті землі відповідальні за широке коло питань, що мають важливе значення для навколишнього середовища, у тому числі регулювання громадського транспорту, будівництво доріг загального користування, постачання води, газу та електроенергії, утилізації відходів і забезпечення функціонування очисних служб, міського планування та планування громадських парків і міських лісів. Через те, що значна частина лісів перебуває в їх власності, землі відіграють важливу роль в управлінні лісами і використанні лісових

товарів. Однак вони володіють порівняно невеликим обсягом відповідальності щодо політики у сфері зміни клімату.

Землі відіграють ключову роль у розробці політики через їх представництво в другій палаті німецького парламенту – Бундесраті. Всі урядові законодавчі пропозиції повинні бути представлені в ньому перш ніж вони надійдуть до Бундестагу (національному парламенті). Бундесрат має схвалити всі законодавчі акти, відповідальність за які спеціально визначена Основним законом, а також може накладати вето на всі інші законодавчі акти, хоча Бундестаг має право скасувати його рішення. Обидві палати мають постійні комітети, що займаються питаннями навколишнього середовища.

Два рази на рік конференція міністрів навколишнього середовища об'єднує міністрів і сенаторів земель з федеральним міністром навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки для обговорення наскрізних тем. Хоча рішення, прийняті на конференції, не є юридично обов'язковими для федерального уряду, вони визначають порядок денний у сфері екологічної політики. Важливим механізмом співпраці між федеральною владою і владою земель є спільні федерально-земельні робочі групи під егідою Конференції міністрів з навколишнього середовища. Наразі існує вісім таких груп: з питань хімічної безпеки; клімату–енергії–мобільності; захисту ґрунтів; генної інженерії; відходів; заходів щодо обмеження викидів; охорони природи, регулювання ландшафту і відпочинку; водних ресурсів.

З огляду на важливу роль, яку відіграють землі в розробці екологічної політики та її реалізації, пріоритети та інтереси на регіональному рівні також мають відношення до горизонтальної координації. Існували сподівання, що зміни Основного закону прискорять виконання директив ЄС та підвищать ефективність і доцільність реалізації екологічного права та політики. Проте, факт того, що створення екологічної політики є централізованим на федеральному рівні, але здійснення і забезпечення їх

дотримання делеговані земельним та місцевим органам влади, які часто стикаються з бюджетними обмеженнями, є яскравим свідченням існування проблеми принципал-агент.

Дослідження 2007 р. по SRU прийшли до висновку, що тиск реформ, спричинений скороченням бюджету, та зусилля з раціоналізації процесу прийняття рішень призвели до дефіциту реалізації німецького екологічного права та політики. Інші проблеми пов'язані з поєднанням галузевих міністерств та міністерств охорони навколишнього середовища (а також окремих адміністративних одиниць у рамках міністерств), щоб скоротити витрати і змістити обов'язки нижче рівня земель – до регіонів і муніципалітетів, у поєднанні із прискоренням дерегулювання, приватизації і посилення добровільних підходів [99].

Інституційна основа екологічного менеджменту та реалізації екологічної політики Польщі. Наднаціональний рівень. З моменту вступу Польщі до ЄС 2004 р. необхідність гармонізації законодавства Європейського Союзу та польського законодавства, підкріплена швидким розвитком нових вимог ЄС, стимулювала проведення секторних законодавчих ініціатив. Зокрема, транспозиція основних директив ЄС у сфері природокористування призвела до прийняття сеймом ще 20 природоохоронних законів і близько 100 підзаконних актів як доповнень до польського Закону про охорону навколишнього середовища. Такий масив законотворчих ініціатив характеризувався зростанням кількості неузгоджень, затримок, похибок, порушень у сфері імплементації європейських норм та положень (особливо стосовно управління водними ресурсами та відходами). В цілому 2013 р. Польща посіла третє місце серед країн ЄС за кількістю порушень, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, однак лише у двох випадках Європейський суд прийняв рішення щодо констатування невиконання зобов'язань відповідно до законодавства ЄС. Наразі заходи щодо раціоналізації національного

зводу законів спряли зменшенню пов'язаного з ним адміністративного навантаження.

Суттєву підтримку реалізації екологічної політики у Польщі забезпечили структурні фонди ЄС та фонди згуртування. Зокрема владою Польщі здійснено низку реформаторських заходів, спрямованих на спрощення та прискорення процедури акцептування коштів зазначених фондів, а саме

утворено Головне управління з охорони навколишнього середовища, підпорядковане Міністерству охорони навколишнього середовища, завданням якого є власне впорядкування та полегшення процедур отримання зовнішніх фінансових ресурсів;

ухвалено Закон про оцінку впливу на навколишнє середовище (ОВНС) 2008 р., за яким час на відповідне рийняття рішень вдалося скоротити втричі (у середньому з 300 до 100 днів);

відповідно до Директиви ЄС про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) ухвалено відповідний закон, а власне СЕО проведена протягом 2000–2008 рр., у тому числі для всіх оперативних програм, що використовували кошти структурних фондів ЄС і фондів згуртування на національному та регіональному рівнях. СЕО сприяла прозорості розроблення деяких окремих стратегій і програм і полегшенню процесу введення даних зацікавленими сторонами;

Польщею ратифіковано Орхуську конвенцію та створено екологічний портал (2002 р.), що став основним засобом надання широкого спектра інформації, яка стосується політики, стану екологічних вимог щодо інвестиційних проєктів, а також посилення на пов'язані з навколишнім природним середовищем бази даних і реєстри.

Як і в багатьох інших країнах ОЕСР, Польща приступила до реалізації ініціатив, спрямованих на спрощення законодавчої бази, особливо щодо усунення серйозних перешкод для зростання підприємництва. Відповідна програма, розпочата в 2010 р. передбачає заходи як щодо вдосконалення

процедур законотворення, так і для поліпшення і спрощення чинного законодавства. Центральним учасником цього процесу є Урядовий законодавчий центр (RCL) під керівництвом прем'єр-міністра, який координує державну законодавчу діяльність, надає юридичні консультації Раді Міністрів, готує законопроекти уряду і консультує з питань парламентських законопроектів.

Національний рівень. Основним екологічним інститутом Польщі на національному рівні є Міністерство охорони навколишнього середовища (MoE), яке несе основну відповідальність за формування державної політики, розробку законодавства, у тому числі екологічних стандартів, а також моніторинг реалізації політики практично в усіх екологічних сферах, включаючи питання забруднення повітря, поводження з відходами, використання води та охорони природи, за винятком планування землекористування і контролю за забрудненням морських вод. Обов'язки міністерства також включають водне адміністрування, засноване на річкових басейнах, формування політики щодо лісів та раціонального використання мінеральних ресурсів, у тому числі видачі ліцензій на розвідку та експлуатацію. MoE координує розвиток екологічної політики в уряді й підтримує її реалізацію на субнаціональних рівнях.

MoE здійснює нагляд за п'ятьма центральними адміністративними органами: Головною інспекцією із захисту навколишнього середовища (GIOS), Органом управління водними ресурсами, Гірським органом, Агентством з атомної енергії та Головним управлінням з охорони навколишнього середовища (GDEP), а також відповідає за дві спеціалізовані організації – Національний фонд охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами (NFEPWM) і Державні ліси (Lasz Panstwowe – LP) та здійснює нагляд за діяльністю 23 національних парків.

Усі зазначені інститути відіграють важливу роль у сприянні здійсненню екологічної політики, але два з них володіють багаторівневими функціями. Так, NFEPWM разом із 16-ма фондами на регіональному рівні є

основним інструментом фінансування видатків на охорону довкілля. Ці фонди формують свої ресурси із плати за забруднення навколишнього середовища та зборів і податків з користувачів, а також коштів ЄС, виділених для виконання Оперативної програми інфраструктури і навколишнього середовища (ОПІЕ) у 2007–2013 роках. Національний фонд перерозподіляє гроші у вигляді пільгових кредитів і грантів для муніципалітетів, комунальних підприємств, підприємств і домашніх господарств, підтримує інвестиції у пріоритетні сфери NER.

Іншою ключовою багаторівневою установою є Інспекція із захисту навколишнього середовища (IOS), яка оперує національною системою його моніторингу (наприклад, проведення вимірювань та підготовка оцінок стану навколишнього середовища, створення еталонних лабораторій, сертифікації методології та заходів), стежить за дотриманням найбільших і найбільш небезпечних промислових об'єктів і регулює транскордонне переміщення відходів. Вона складається з Головної інспекції (GIOS) у Варшаві та регіональних інспекцій у 16 воєводствах (WIOS) із 34 філіями.

У 2008 році екологічна адміністрація реорганізована шляхом створення Головного управління з охорони навколишнього середовища (GDOP) зі штаб-квартирою у Варшаві та 16 регіональних дирекцій (RDOP). Основними завданнями GDOP є управління виконанням оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) та проведення стратегічної екологічної оцінки (CEO). Створення цього інституту – важливий фактор прискорення інвестиційних проектів у сфері ОВНС, особливо інфраструктурних, підтримуваних фондами ЄС. Варто зауважити, що RDOP не залежать від регіональних адміністрацій (на відміну від WIOS), а лишаються підзвітними GDOP, яка забезпечує автономію і незалежність у прийнятті рішень. Однак створення GDOP як додаток до існуючих екологічних структур, таких як регіональні інспекції та офіси маршалків, спричинило зростання інституційної складності на регіональному рівні. Поглиблений огляд обов'язків з управління навколишнім середовищем, особливо на

регіональному рівні, започаткований, але ніяких результатів не опубліковано. Завершення і відкрите обговорювати цього огляду може сприяти налагодженню відносин між адміністративними одиницями для того, щоб спростити процедури, скоротити адміністративне навантаження і, відповідно, витрати.

Урядові політика і правила регулювання розробляються в рамках консультативних структур, у тому числі офіційних міжвідомчих консультацій щодо проектів документів та діалогу із зацікавленими сторонами. Всі проекти національної екологічної політики (NEP), розроблені МоЕ, були предметом обговорення з іншими міністерствами. Кожен проект затверджений Радою міністрів і сеймом. Всі програмні документи також підлягають погодженню в рамках Міжвідомчої групи за програмами структурних фондів і фондів згуртування, а також Комітету з європейських справ, який координує роботу уряду з питань, що стосуються членства Польщі в ЄС.

Лише в обмежених випадках відбувається передача питань щодо розробки політики, пов'язаної з навколишнім середовищем, до відання міжвідомчих координаційних органів. Найновіші приклади включають створення Міжвідомчого комітету щодо реалізації енергетичної політики до 2030 року та призначення державних повноважних представників для координації розробки політики у сфері зміни клімату та видобутку вуглеводнів. На робочому рівні міжвідомче співробітництво іноді здійснюється через тему конкретних керівних комітетів і робочих груп, які в більшості випадків координують здійснення директив ЄС. Наприклад, велика мережа робочих груп і технічних комітетів створена по Рамковій водній директиві ЄС, у тому числі з питань навколишнього середовища, сільського господарства, економічного аналізу використання води, оцінки якості води і консультацій з громадськістю.

З 2009 року основними довгостроковими національними документами розвитку були Національна концепція просторового розвитку 2030 і

довгострокова Національна стратегія розвитку 2030. Разом з оперативними програмами для використання структурних фондів ЄС і фондів згуртування, вони є об'єднуючою основою для координації секторальної політики, зокрема пов'язаної з управлінням навколишнім середовищем. Важливу роль при цьому відіграє Координаційний комітет з питань політики в галузі розвитку.

Державна рада з охорони навколишнього середовища (PROS), Національна рада з охорони природи і Рада лісового господарства є основними установами, які відіграли особливо активну роль у підготовці Польщі до вступу до ЄС. Вони беруть участь у розробці екологічної політики в рамках робочих груп. Наприклад, PROS має робочі групи з таких питань, як біорізноманіття, енергетика та навколишнє середовище, сільське господарство та навколишнє середовище, екологічне управління, сталий розвиток, водне господарство, а також, останнім часом, освіта в інтересах сталого розвитку.

Мережа природоохоронних установ під назвою «Партнерство: довкілля для розвитку» сприяє реалізації національних цілей на регіональному рівні, розробляє узгоджені методології та оперативне керівництво для регіональних програм і управління фондами ЄС. Вона співфінансується ЄС у рамках Європейської мережі природоохоронних органів, органів управління для політики згуртування та об'єднує представників МоЕ, Міністерства інфраструктури та розвитку, GDEP і RDEP та регіональних органів влади для розробки регіональних оперативних програм. Мережа регулярно проводить пленарні засідання і має сім робочих груп.

Інституційні механізми особливо складні є у водному секторі. На національному рівні головним органом є Національний водогосподарський орган, який відповідає за координацію та підготовку планів управління річковими басейнами.

Польща – унітарна держава, тому всі правові акти, у тому числі законодавчі, прийняті сеймом, підзаконні акти, делеговані Раді міністрів або відповідним міністерствам, а також ратифіковані міжнародні договори мають обов'язкову юридичну силу для всієї території. Конституція передбачає місцеві закони, обов'язкові тільки для конкретної адміністративної одиниці. Вони можуть прийматися адміністративними органами на регіональному, окружному або муніципальному рівні, але повинні відповідати національному законодавству.

У законі про охорону навколишнього середовища 2001 року, названому Екологічним кодексом, викладені загальні принципи політики в галузі охорони навколишнього середовища та управління природними ресурсами, зокрема «забруднювач платить» і попереджувальні принципи; регулюється діяльність конкретних екологічних засобів масової інформації; передбачається застосування політичних інструментів, таких як природоохоронні дозволи, використання зборів в екологічних цілях і штрафів за недотримання законодавства; викладено основи функціонування екологічних фондів. Цей документ підтриманий окремими законами щодо ключових аспектів екологічної політики, такими як про водні ресурси (2001 р.), про відходи (2001 р.) і про охорону природи (2004 р.).

Екологічне планування на національному рівні. Рамки для розробки природоохоронної політики на перше десятиліття ХХІ століття відзначені Законом про охорону навколишнього середовища 2001 року. Це потребувало підготовки Національної екологічної політики кожні чотири роки на основі аналізу прогресу в реалізації попередніх, включаючи більш довгострокові перспективи.

У 2006 році Рада Міністрів подала на розгляд сейму проект нової екологічної політики (НЕП) для 2007–2010 рр., в якому оновлено основні стратегічні напрями і встановлено нові цілі, що відображають пріоритети ЄС: захист природних ресурсів, включаючи заходи у сферах охорони природи, сталого лісового господарства, раціонального використання

водних ресурсів, охорони ґрунтів та раціонального використання геологічних ресурсів, поліпшення стану навколишнього середовища та екологічної безпеки, охорона здоров'я і навколишнього середовища, забезпечення якості повітря і води, управління відходами, рівнем шуму та електромагнітних полів, а також впливу хімічних речовин на довкілля.

НЕП була основним документом, що забезпечував стратегічну основу екологічного планування для більшості компонентів навколишнього природного середовища. Певні положення НЕП були підтримані окремими планами виявлення ключових проблем у конкретних сферах, наприклад: низкою планів щодо поводження з відходами, Національною стратегією з біорізноманіття на 2007–2013 роки, Національною програмою дій зі збереженню біорізноманіття на 2007–2013 роки, Національною програмою водних ресурсів і навколишнього середовища 2010 року і Національною стратегією з адаптації 2013 року.

У сфері зміни клімату зусилля з планування не мали очікуваних результатів. Стратегія щодо пом'якшення наслідків зміни клімату – «Кліматична політика Польщі: стратегія щодо скорочення викидів парникових газів в Польщі до 2020 року» розроблена міністерством навколишнього середовища 2003 року і прийнята Радою Міністрів. Тим не менш, вона не була відредагована з моменту вступу Польщі до ЄС, незважаючи на нові завдання, пов'язані зі зміною клімату. У 2011 році країна розпочала роботу над Національною програмою з розвитку економіки з низьким рівнем викидів, яка спрямована на підтримку відповідних технологій для стимулювання зростання та конкурентоспроможності.

З 2007 року процес планування був підтриманий Оперативною програмою інфраструктури і навколишнього середовища (ОПІЕ), яка спрямовує використання фінансування ЄС із фондів гуртування та Європейського фонду регіонального розвитку, а також відповідних національних фондів. ОПІЕ включає завдання, що випливають з членства в

ЄС і національних стратегічних рамок. Для виконання ОРІЕ, яка була найбільшою оперативною програмою в історії ЄС упродовж 2007–2013 років, виділено 6,1 млрд євро (включаючи управління водними ресурсами). На період 2014–2020 рр., відповідно до нової ОРІЕ, на охорону навколишнього середовища виділяється 4,5 млрд, а для економіки з низьким рівнем викидів – 1,8 млрд євро [100].

У 2009 році уряд прийняв принципи національної системи управління розвитком – документ, підготовлений Міністерством регіонального розвитку у співпраці зі Стратегічною консультативною групою на чолі з прем'єр-міністром. Він передбачав значне реформування процесу розробки національної моделі програмування, що включає три основні стратегії розвитку: на довгостроковий період до 2030 року, середньостроковий – до 2020 та концепцію національного просторового розвитку до 2030 року. Також 2009 року уряд прийняв план раціоналізації стратегій розвитку, згідно з яким чисельність стратегічних програмних документів обмежена дев'ятьма. Одним із них була стратегія «Енергетична безпека та навколишнє середовище» (ESE), підготовлена Міністерством економіки у співпраці з Міністерством охорони навколишнього середовища. Основною метою цієї комплексної стратегії – створення умов для розвитку конкурентоспроможного й ефективного енергетичного сектору і гарантування енергетичної безпеки при одночасному дотриманні принципів сталого розвитку. Розділи стратегії, пов'язані з енергетикою, включають кілька посилань на заходи щодо пом'якшення та адаптації до зміни клімату. Екологічна частина визначає пріоритети у сфері водних ресурсів, повітря і поводження з відходами, екоінновацій, екологічної просвіти.

Загалом тенденція обмеження чисельності документів національного планування є правильним кроком, оскільки це забезпечує основу для більш тісної інтеграції стратегічного планування й досягнення компромісів між секторальною політикою та раціональними підходами. Новий підхід, як очікується, також приведе до встановлення більш чітких і конкретних цілей,

котрі повинні підвищити ефективність екологічного планування, адже NER часто піддавалися критиці через свій занадто загальний і декларативний характер, відсутність чітких і кількісно вимірних цілей тощо.

Субнаціональні рівні. З одного боку, реформування регіонального рівня в Польщі спрямоване на децентралізацію процесу прийняття рішень та поліпшення функціонування субнаціональних органів державного управління. Зокрема, Закон про охорону навколишнього середовища 2001р. посилив децентралізацію екологічної відповідальності та визначив повноважень на кожному рівні щодо регулювання, контролю, інспектування і правозастосування. З іншого – вступ Польщі до ЄС 2004 року і пов'язані з ним підвищені екологічні вимоги спричинили значні проблеми для функціонування системи охорони навколишнього середовища на регіональному рівні. Зростаючий обсяг обов'язків, включаючи планування, контроль і звітність, на національному рівні повинен узгоджуватися з принципами самоврядування та участі громадськості у процесі прийняття рішень. Ці фактори ускладнили систему і зумовили необхідність ефективної співпраці як по горизонталі, так і вертикалі.

Рівень воєводств. Регіональний рівень Польщі сформований 16 регіонами (воєводствами). Управлінські функції у кожному з них розділяються між губернатором (воєводою), призначеним центральним урядом, і самоврядною структурою, що складається з регіональної асамблеї (сеймик), яка безпосередньо обирається строком на чотири роки. Роль виконавчої влади виконує маршалок, який обирається сеймиком.

Офіс воєводи контролює органи самоврядування і стежить за виконанням національних законів, спостерігає за реалізацією політики центрального уряду. Маршалки наразі визначають екологічну політику і відповідають за регіональне планування землекористування. Вони також набули повноважень щодо регулювання окремих питань, наприклад видачі екологічних дозволів, стягнення екологічних зборів і податків. Хоча екологічні обов'язки маршалків тісно пов'язані з роботою регіональних

інспекцій та управлінь з охорони навколишнього середовища, механізми обміну інформацією та координації досі недостатньо розроблені, особливо у сфері видачі екологічних дозволів. Самоврядні структури відповідають за регіональний економічний розвиток, освіту, лікарні та ринок праці.

Воєводства управляють великомасштабною регіональною та міжмуніципальною інфраструктурою, до якої входить, зокрема управління поводженням з відходами через систему видачі дозволів. Незважаючи на те, що вони мають відносно обмежену відповідальність за надання державних послуг (в основному вища освіта і транспорт), їх стратегічна роль має важливе значення завдяки розробці регіональних стратегій розвитку та управління використанням фондів ЄС. На воєводства також покладений контроль за об'єктами, що є великими генераторами відходів, на цьому ж рівні приймаються рішення щодо територіального планування та забудови земельних ділянок

Також на субнаціональні органи влади покладена відповідальність за реалізацію екологічної політики. У 1999 році субнаціональна структура управління Польщі була суттєво реформована. Чисельність регіонів (воєводств) скоротилася із 49 до 16, а регіональні органи влади були обрані безпосередньо, хоча все ще залишалися представниками національних органів у кожному регіоні. Виборні регіональні представники тепер відповідають за правове регулювання, зокрема видачу дозволів, у той час як воєводські інспекції з охорони навколишнього середовища проводять періодичні перевірки великих підприємств-забруднювачів (частина регіонального представництва національних органів) та несуть відповідальність за забезпечення дотримання природоохоронного законодавства. Регіональні дирекції, які перебувають у підпорядкуванні МоЕ, відповідають за оцінку впливу на довкілля.

Однак ситуація значно ускладнилася у водному секторі, де існують сім регіональних палат, які відповідають за управління водними ресурсами у своїх регіонах, у тому числі за виявлення значних загроз і оцінку їх

впливу на стан поверхневих і підземних вод, а також здійснення економічного аналізу водокористування, підготовку і ведення списків охоронюваних територій, розробку прогнозів повеней і координацію захисту від них, хоча при цьому лише два річкових басейни охоплюють 97% території країни. Крім того, важливу роль в управлінні водними ресурсами відіграють GIOS (моніторинг водних ресурсів), воєводські та повітові органи у сфері ліцензування та розвитку водних ресурсів і водної інфраструктури, повітові органи з питань меліорації і водного господарства. Загалом екологічну відповідальність несуть 380 округів і 2479 муніципалітетів. Таким чином, визнано необхідність спрощення та оптимізації системи екологічного управління. З цією метою конкретні цілі та заходи включено до багатопланової Державної стратегії ефективності, а дискусії про розмежування повноважень та раціоналізацію організаційних механізмів відбуваються вже протягом тривалого часу, однак сьогодні консенсусу все ще не досягнуто.

Рівень повітів. Кожне воєводство поділяється на менші одиниці, що зветься повітами. Кількість повітів у кожному воєводстві коливається від 12 до 42, а загальна їх чисельність у Польщі становить 380 одиниць. Місцева влада повітів представлена радами, що безпосередньо обираються на чотирирічний термін. Виконавча особа, обрана радою, називається старостою. У 66 міських округах їх функції виконують відповідно муніципальна рада і виконавча особа.

Повітове самоврядування, фінансоване в основному за рахунок центрального уряду, здійснює виконання програм і надання послуг, які муніципалітети не можуть реалізувати в індивідуальному порядку. Їх основні обов'язки включають підтримку середніх шкіл, служб громадської охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, архітектури та будівництва, а також громадської безпеки. Повіти також керують більшістю міжмуніципальної інфраструктури, у тому числі громадським транспортом, дорогами, водопостачанням, каналізацією та збором відходів і невеликими

об'єктами поводження з відходами через системи видачі дозволів на діяльність, пов'язану із забрудненням навколишнього середовища, здійснюють комплексний контроль та запобігання забрудненню.

Рівень гмін. Муніципалітети, що називаються гмінами, є адміністративними одиницями низового рівня. У кожному повіті їх налічується від 3 до 19, а загалом у країні 2479 одиниць. Окремо виділяються міські округи (повіти), кожен з яких складається з єдиної гміни. Існують міські (складаються з містечка або міста), місько-сільські (сформовані містом і навколишніми селами та сільською місцевістю) або сільські (не містять у своєму складі міста) гміни. Муніципалітет має безпосередньо обрану раду і виконавчу особу. Виконавча влада представлена адміністратором у сільських муніципальних утвореннях, мером – в міських і місько-сільських або президентом – у великих.

Гміни несуть основну відповідальність за місцевий розвиток, у тому числі територіальне планування, управління нерухомим майном, житлом, соціальними послугами, забезпеченням функціонування закладів освіти та охорони *навколишнього природного середовища* (НПС), здійснюють видачу дозволів на діяльність, пов'язану із забрудненням довкілля. Міські та місько-сільські гміни також управляють інфраструктурою, зокрема дорогами, водопостачанням, очищенням стічних вод і, починаючи з 2013 року, збором твердих побутових відходів.

Гміни володіють значним потенціалом щодо встановлення своєї власної політики у сфері розвитку. Найсильнішим інструментом у них є місцевий план землекористування, який є юридично обов'язковим. Вони також визначають напрями політики місцевого розвитку, наприклад шляхом призначення сфер для певних цілей. На рівні гмін також вирішуються питання про охорону та відтворення навколишнього природного середовища – це перша обов'язкова частина багатоступінчастого процесу прийняття рішень у рамках Директиви ЄС з ОБНС (2011/92 / ЄС). При цьому гміни повинні проконсультуватися зі своїми RDEP.

Екологічне планування на субнаціональних рівнях. Усі субнаціональні рівні управління зобов'язані мати власні плани захисту навколишнього природного середовища відповідно до завдань національної екологічної політики. Ці регіональні та місцеві документи з планування визначають пріоритети, конкретні цілі, види екологічних інвестицій, необхідних для їх досягнення, терміни й обсяги фінансування. В окремих сферах, таких як поводження з відходами, регіональні (на рівні воєводств) плани управління підготовлені згідно з кожним NER. Спочатку цикл планування мав комплексну, каскадну систему на чотирьох рівнях з планами округів (повітів) і муніципальних утворень (гмін), що мали узгоджуватися з відповідними органами на вищому рівні, та звітністю у протилежному напрямі – нижчого до вищих рівнів. Оскільки ця система виявилася складно координованою, зараз вона побудована за дворівневим підходом, що обумовлено необхідністю більш ефективної інтеграції планування та оперативних програм 16 воєводств.

Починаючи з 2003 року, програми з профілактики забруднення повітря підготовлені для районів, де концентрації забруднювачів повітря перевищують допустимі рівні. Спочатку визначено 161 зону для таких програм, але тільки 26 із них потребували прийняття програм до 2007 року. У 2010 році загальна кількість зон зменшилася до 46, для більшості з яких необхідні програми, відповідальність за підготовку та реалізацію яких на рівні воєводств несуть органи самоврядування (офіси маршалків).

Польща має десять річкових басейнів, хоча басейни Вісли й Одри – найдовших річок країни займають майже 97% її території. Відповідно до Водної рамкової директиви ЄС (ВРД), 2011 року розроблено та прийнято плани управління для всіх річкових басейнів. Обсяг і структура заходів були однаковими незалежно від районів річкових басейнів, хоча для Вісли і Одри вони більш деталізовані з огляду на значну кількість користувачів і вищу інтенсивність навантаження. Згідно із законодавством Польщі, в окремих випадках плани є обов'язковими для інших актів планування або

окремих рішень, зокрема національних, регіональних і місцевих планів землекористування, регіональних планів розвитку, вирішення водного права і рішень щодо оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС).

Однією із сфер політики, в якій досягнуто обмеженого прогресу, є просторове планування на субнаціональних рівнях. Незважаючи на Закон про територіальне планування 2003 року, комплексний підхід до планування землекористування в усій країні, як і раніше, є необхідним. Закон потребує, щоб місцеві органи влади здійснили вивчення умов і напрямів для локального управління землекористуванням. І хоча більшість муніципалітетів зробили це, але такі дослідження не мають обов'язкової сили, багато з них застаріли і не відображають поточний стан розвитку. Наприклад, вони не включають обмеження, пов'язані із заповідниками та охоронюваними ландшафтними зонами. Закон 2003 р. передбачає, щоб місцеві органи влади розробляли обов'язкові місцеві плани землекористування, але тільки 28% землі були охоплені ними 2012 р., переважно через невирішені претензії власності та планування витрат [101]. Без таких планів землевласники можуть розвивати свою власність повністю на власний розсуд. Результатом цього став просторовий хаос і в багатьох випадках деградація охоронюваних природних територій. Оцінка з боку Верховного контрольного управління (НК), проведена 2014 року, спонукала мерів та інших муніципальних керівників активізувати роботу з удосконалення місцевих планів землекористування щоб переконатися, у відповідності досліджень землекористування та місцевих планів Законом про територіальне планування і про охорону навколишнього середовища. НК також закликала окружних будівельних інспекторів до ефективного реагування в разі їх недотримання.

Система екологічних фондів Польщі. Ключовими інститутами для фінансування екологічних проектів у Польщі є розгалужена мережа екологічних фондів, представлених Національним фондом охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами (NFERWM)

та 16 фондами воєводств для охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами (VFEPWMs).

NFEPWM є незалежним, некомерційним фондом, створеним Міністерством фінансів 1992 року була. Приводом для цього стала відмова шести країн-кредиторів (членів «Паризького клубу») від погашення частини державного боргу Польщі за умови, якщо вони спрямуються на захист навколишнього середовища. У результаті фонд відразу ж отримав стабільне і передбачуване джерело доходу – кошти, які раніше спрямовувалися на погашення зовнішнього боргу. У період погашення заборгованості до 2010 року фонд виділив близько 2,5 млрд злотих. І хоча ця сума була відносно невеликою, однак її значення стало вагомим саме завдяки потужному посилюючому впливу на інші фінансові джерела. Управління екофонду особливо ретельно підходило до питань забезпечення максимальної ефективності виділених коштів, підтримання високого коефіцієнта вигоди / витрати, упровадження строгих процедур управління на основі чітко визначених екологічних пріоритетів та критеріїв прийнятності проектів, побудови прозорих та строго професійних відносин із одержувачами, ефективних методиках оцінки проектів, що підкреслюють екологічні вигоди та ефективності витрат, ретельного моніторингу проектів для забезпечення належного використання коштів і досягнення прогнозованих екологічних результатів. Такий підхід став дієвим каталізатором для початку розгортання масштабних природоохоронних інвестицій у Польщі, а використовувані методи роботи стали корисним взірцем для інших державних екологічних фондів [100; 102].

Серед завдань NFEPWM і VFEPWMs також можна зазначити надання пільгових кредитів і грантів для муніципалітетів, комунальних підприємств, бізнесу і домашніх господарств, тому наразі є основними інструментами фінансування програм природоохоронних витрат. Фонди черпають свої ресурси як на внутрішньому ринку, так і через спільне фінансування проектів і управління фондами ЄС та інші доходи від міжнародних джерел,

зокрема гранти Євросоюзу та Норвегії. Так, у період 2004 – 2014 рр. з 1,1 млрд євро грантових коштів, виділених Польщі, 320 млн спрямовано у проекти в галузі навколишнього середовища і зміни клімату.

Доходи екологічних фондів на внутрішньому ринку формуються за рахунок частини надходжень від екологічних платежів і зборів: 21% до NFEPWM і 39% до VFEPWMs за станом на 2009–2013 рр. До 2013 року у фонди надходили також платежі за імпорт старих автомобілів, однак це джерело доходів суттєво зменшилося у зв'язку із виконанням Польщею директиви щодо обмеження використання транспортних засобів із вичерпаним терміном експлуатації.

Однак, варто відзначити наявність певних проблем із освоєнням коштів екологічних фондів. Зокрема, методи їх виділення і критерії відбору проектів не завжди були зрозумілі потенційним отримувачам. Для усунення цієї проблеми з 2009 року NFEPWM прийняв більш прозору та орієнтовану на конкретні результати стратегію, яка відображає пріоритетні напрями, правила для співфінансування проектів і критеріїв їх відбору. Також була розроблена спільна стратегія з VFEPWMs з метою поліпшення координації. Систему пріоритетів євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами представлено в табл. 2.1.

Крім того, кредити ЄС та субсидії з екологічних фондів не покривають повну вартість інвестицій у проекти, пов'язані з водопостачанням і каналізацією. Муніципалітети спільно фінансують інвестиції за рахунок власних ресурсів, які найчастіше представлені банківськими кредитами, хоча помітною є тенденція до зростання ролі та обсягів фінансування через випуск муніципальних облігацій. В останні роки спостерігається прогрес в області міжмуніципального співробітництва для подання спільних заявок на отримання коштів з ЄС чи з інших зовнішніх фінансових установ.

Пріоритети структури управління природними ресурсами у країнах Європи

<i>Пріоритет</i>	<i>країни</i>			
	Франція	Німеччина	Польща	Україна
Комплексні підходи управління охороною навколишнього середовища	+	+	+	+
Процедури інформування громадськості та проведення консультацій	+			+
Цілі охорони навколишнього середовища в системі економічної і соціальної політики	+			
Цілі сталого розвитку в місцевому плануванні, зокрема в планах територіального згуртування, місцевого зонування та створення зон змішаного розвитку	+			
Інституціональне регулювання екологічних ризиків	+			
Інтеграція екологічної політики у проекти територіального розвитку	+	+	+	+
Забезпечення виконання законів, що стосуються природи, природних об'єктів і ландшафтів	+	+	+	+
Перехід від посекторної до комплексної і наскрізної політики управління природними ресурсами		+		
Поєднання екологічних потреб з економічними можливостями, підтримка інновацій та соціальна відповідальність	+	+	+	
Забезпечення довгострокового сталого використання ресурсів, шляхом спрямування суспільства до якісного зростання		+		
Оцінка впливу на навколишнє середовище та проведення стратегічної екологічної оцінки	+	+	+	+
Координація секторальної політики з управління навколишнім середовищем			+	
Умови для розвитку конкурентоспроможного й ефективного енергетичного сектору при одночасному дотриманні принципів сталого розвитку			+	
Забезпечення максимальної ефективності виділених коштів при підтриманні високого коефіцієнта вигоди / витрати, упровадженні суворих процедур управління на основі чітко визначених екологічних пріоритетів та критеріїв прийнятності проектів			+	
Самодостатність місцевого розвитку за рахунок природних активів				+
Рентні джерела та механізми забезпечення економічної самостійності територіальних утворень				+
Субсидіарність і сприяння сталому розвитку територій				+

Мейнстрім трансформації управління природними ресурсами.

Економіко-фінансові пріоритети євроінтеграційної трансформації структури управління муніципальним природокористуванням на основі концепту "Належного врядування" впливають із загальної концептуальної тріади пріоритетів європейської системи місцевого врядування:

по-перше, максимальної самодостатності місцевих джерел розвитку, яка досягається шляхом делегування державою регіонам, на основі відповідного задокументованого розмежування повноважень, певної їх повноти щодо використання ресурсів та залучення їх у економічний та фінансовий, зокрема, процеси;

по-друге, економічної самостійності, яка включає дві ключові позиції пучка правомочностей із так званого списку Оноре, а саме користування та розпорядження, оскільки право володіння природними ресурсами закріплено у ст. 13 Конституції України за її народом [16];

по-третьє, необхідної субсидіарності, що передбачає державну підтримку реалізації завдань регіонального розвитку там, де місцевих ресурсів недостатньо, а також тих соціально-економічних позиціях, які потребують

координації зусиль між регіонами та прямого державного втручання в загальнонаціональних інтересах (гарантування регіональної та загальнодержавної безпеки, розвиток міжрегіональної інфраструктури, наприклад меліоративних систем, залучення в господарських обіг потужних природних об'єктів, подолання наслідків надзвичайних ситуацій тощо).

Отже, завдання трансформації структурної системи управління природними ресурсами має орієнтуватися саме на ці пріоритети. Одночасно концепт переходу до орієнтованої на європейські механізми системи управління природними ресурсами, як уже зазначалося, передбачає певні інституціональні перетворення в системі управління, які вимагатимуть докорінних змін, по-перше, підходів до управління природно-ресурсними об'єктами, по-друге, засобів такого управління.

Сьогодні система управління природними ресурсами в Україні побудована таким чином, що в економіко-правовому полі держави не створено дієвих механізмів для повноцінної участі територіальних громад в управлінні наявними на їх теренах природними об'єктами як економічними активами, а права громадян щодо власності на природні ресурси є декларативними. Така правова ситуація в найближчій та середньостроковій перспективі визначає можливі інституціональні рамки правомочностей для учасників природно-господарської діяльності таким чином, що державні та регіональні органи влади, включаючи муніципальні керівні органи та органи самоврядування територіальних громад, від імені народу України здійснюють користування, володіння та розпорядження природними ресурсами.

Це спричинено тим, що після 1996 року, не зважаючи на задеклароване у ст. 13 право народу України на природні ресурси, не зроблено фактично жодних кроків для оформлення цього права у вигляді, наприклад, громадянської власності на природні ресурси з правом присвоєння природної ренти. Отже, народ де-факто (не де-юре) вимушено делегував ці повноваження певним органам влади за відсутності правового та господарського поля, яке надавало б йому право власності на природні об'єкти України як джерело сталого доходу.

Тобто економіко-правова колізія полягає в тому, що юридично право власності на природні ресурси за народом України конституційно закріплено, проте документальним актом передачі їх у власність громадян і наступним актом делегування повноважень використання природних ресурсів від громадян України державним і місцевим органам влади досі не оформлено. Тому наразі певні достатньо широкі права щодо використання і розпорядження природними ресурсами мають держава та територіальні громади, у тому числі надаючи їх у користування суб'єктам господарювання, не здійснюючи прямого розподілу природної ренти на користь конституційного власника природних ресурсів – народу України, а

використовуючи для цього лише фіскально-бюджетний механізм, до того ж недостатньо досконалий для того, щоб повноцінно вилучати природну ренту в суб'єктів господарювання.

Отже, зараз органи влади на державному і територіальному рівнях певним чином здійснюють моніторинг та охорону навколишнього природного середовища, охорону природних ресурсів, а також певні управлінські функції щодо них, зокрема облік, визначення напрямів використання, оцінку тощо. Державна та місцева влада сьогодні самостійно в особі державних та комунальних підприємств та в рамках публічно-приватного партнерства можуть здійснювати господарську діяльність з використанням природних ресурсів як активів з метою отримання прибутку, соціальних, екологічних та інших завдань розвитку. При цьому ключовим питанням, попри те, що де-юре природні ресурси декларативно належать народу, є реальне багатоаспектне право власності на них, визначене конституцією України.

Сьогодні на місцях права власності на природні ресурси, окрім держави (на природні об'єкти, що мають статус державних), має територіальна громада як публічний власник. Це об'єднання всіх громадян адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), які можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів відповідно до Конституції України вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної публічної власності, саме через те вона має іншу назву – конституційна територіальна громада. Тобто, така територіальна громада має статус юридичної особи публічного права і може виступати від імені народу як власник (розпорядник, користувач) природних ресурсів. Одночасно вона відіграє роль суб'єкта правових відносин. Такі принципи функціонування територіальних громад в Україні відповідають принципам *Європейському статуту (хартії) місцевого самоврядування*. Принципи місцевого самоврядування – це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його

організації і функціонування та визначають властивості й ознаки місцевого самоврядування. Закріплення в національному законодавстві таких принципів є однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналась Україна. Хартія визначає ряд принципів, за яких усі держави-учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування [103]. Зокрема, Ст. 2 передбачає, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний національним законодавством і, по можливості, – конституцією. Конституція України проголосила цей принцип у ст. 7 [16], також прийнято закони «Про місцеве самоврядування в Україні» [104] та "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [105].

Суть інших принципів полягає в тому, що: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; органи місцевого самоврядування повинні створитися демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення; місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені.

З цього погляду, для організації системи управління природними ресурсами у процесі децентралізації повноважень найбільший інтерес становить саме п'ятий принцип, згідно з яким місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні в результаті процесів децентралізації складається ситуація, за якої по суті селищні громади, на території яких знаходяться певні місцеві природні об'єкти, втрачають ексклюзивні права щодо їх використання і делегують їх

об'єднаним територіальним громадам (ОТГ), тобто основний рівень управління природокористуванням де-факто зміщується знизу, тобто з населених пунктів, уверх – за їх межі, в адміністративний центр ОТГ.

При цьому народ, пересічні громадяни України, які згідно з Конституцією є власниками природних ресурсів, за відсутності інституту громадянської/цивільної власності на природні ресурси не мають реальних правових та фінансових важелів для здійснення цих прав, насамперед щодо отримання природної ренти. Права розпорядження природними ресурсами та реальні права власності на природні активи належать державі в особі відповідних державних органів влади, місцевого самоврядування тощо з розподілом між ними владних повноважень по відношенню до природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення.

До основних критеріїв розподілу природних ресурсів між рівнями влади, відносяться такі як: визначена в законодавстві облікова характеристика значення ресурсів – а це ресурси загальнодержавного та місцевого значення згідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 39) та статей відповідних кодексів (Водний, Лісовий кодекс тощо); розташування природних ресурсів (в результаті децентралізації багато природних об'єктів, що знаходилися за межами територіальних громад, тепер опинилися фактично на території об'єднаних територіальних громад); можливості органів влади відповідних рівнів забезпечувати ефективно з економічної, соціальної та екологічної точки зору використання, а також охорону природних ресурсів. З даних позицій, доцільною є передача у користування і розпорядження об'єднаним територіальним громадам тих об'єктів, щодо яких на загальнодержавному рівні влади не забезпечуються можливості щодо ефективного їх використання і охорони – у першу чергу це землі, енергетичні копалини низької калорійності (буре вугілля, горючі сланці, торф), корисні копалини для виробництва будматеріалів тощо. У кожному випадку для конкретної громади цей перелік має узгоджуватися із вищими рівнями влади, зокрема,

при формуванні громад. У першу чергу увага має бути зосереджена на землях, водних та лісових масивах, природно-заповідних територіях, родовищах корисних копалин альтернативного палива, розташованих між населеними пунктами, що входять до складу новостворених громад. За рахунок таких кроків можливо забезпечити, наприклад, ефективне впорядкування природно-заповідних територій, доступ громади до місцевого палива, використання та охорону водних і лісових об'єктів, щодо яких раніше управлінські дії з меншими ефектами здійснювали рівні влади, вищі за територіальну громаду. Тому, з наших позицій, очевидно, що у зв'язку з об'єднанням територіальних громад, доцільно переглянути підходи до віднесення тих чи інших природних ресурсів до категорій місцевого і загальнодержавного значення, оскільки в протилежному випадку на їх території можуть з'явитися природні об'єкти, щодо яких важко буде здійснювати управлінські повноваження. Можливі й інші варіанти вирішення цієї проблеми, зокрема, через розширення прав громад у використанні природних ресурсів загальнодержавного значення.

При цьому об'єднана територіальна громада має у будь-якому випадку отримати необхідні повноваження щодо контролю та певних інших складових загального права власності над природними ресурсами, що знаходяться на її території, при цьому ступінь і широта повноважень мають відповідати по-перше – значенню ресурсу для національного господарства країни, по-друге – їх значенню для громади з урахуванням можливостей громади здійснювати повноваження щодо їх використання і охорони. Загальне право володіння природними ресурсами має залишитися, згідно до ст. 13 Конституції України, за її народом. Окремі їх види (наприклад, земельна ділянка) можуть перебувати в приватній власності, проте, це не гарантує всієї повноти прав власника на них. Наприклад, в Україні станом на 2018 рік заборонено обіг 96% (41 млн. га) земель сільгосппризначення. В умовах децентралізації необхідно не тільки забезпечити народу можливість отримання природної ренти через інститут

громадянської власності на природні ресурси, зокрема у вигляді громадянських дивідендів, але й, що дуже важливо, забезпечити його важелями впливу на процес природокористування на місцевому рівні та в ОТГ, включаючи не тільки ефективний вплив на управлінські рішення в галузі природокористування через представницькі органи влади, але й певний ступінь участі в розподілі доходів від використання природних ресурсів територіальної громади чи прямий доступ до ресурсу як користувача.

Тому першим і основним пріоритетом євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами має бути збереження за мешканцями населених пунктів, що входять до об'єднаних територіальних громад, усієї повноти конституційних прав щодо природних ресурсів, включаючи володіння ними, їх використання та розпорядження. Це завдання можна вирішити, зокрема, через запровадження правового інституту громадянської власності на природні ресурси, а також на основі норм національного законодавства про рішення зборів територіальних громад та їх упровадження в діяльність органів місцевого самоврядування.

Другий пріоритет пов'язаний з ефективним використанням природних активів суб'єктами господарювання в інтересах підприємства, громади та країни в цілому. Суб'єкти господарювання сьогодні можуть використовувати надані їм для господарської діяльності за відповідним призначенням природні ресурси без збереження за ними права власності за допомогою різних господарських механізмів – оренда, концесія (тимчасова експлуатація) та інші форми відносин. Окремі види ресурсів, наприклад земля, чи певні окремі категорії лісових насаджень та водних об'єктів можуть бути приватизовані і придбані фізичними і юридичними особами як приватна власність. Отже, підприємства, з позицій права, сьогодні в Україні лише використовують природні ресурси, не володіючи ними, а отже, держава і території мають певні права щодо використовуваних підприємствами природних ресурсів. Так, наприклад, за неналежних умов

ведення господарської діяльності, рішеннями органів влади у підприємств може вилучатися дозвіл на використання природних ресурсів. Також показовим є те, що в загальному випадку територіальні громади, які мають статус юридичної особи, не можуть експлуатувати природні ресурси, використовувати їх для отримання прибутку, тобто не є суб'єктами підприємницької діяльності (муніципальними корпораціями), однак можуть надавати їх у користування підприємствам комунальної форми власності.

Наразі органи місцевого самоврядування та місцевої влади незалежно від наявності статусу юридичної особи, за загальним правилом не мають права здійснювати діяльність, що приносить дохід, у тому числі займатися підприємництвом, оскільки вони як органи публічної влади створюються винятково для виконання публічних функцій. Зазначена діяльність – підприємництво не узгоджується з публічними функціями органів влади. Таким чином, де-юре і де-факто номінальний власник природних ресурсів не може займатися підприємництвом самостійно і бути господарюючим суб'єктом. Тому, другим пріоритетом євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами має стати вирішення питання ефективного використання природних ресурсів і залучення їх до господарського процесу в системі муніципального (територіального) управління з урахуванням існування укрупнених ОТГ, за яких територіальні громади низового рівня втрачають певним чином повноваження розпорядження природними ресурсами, що фактично знаходяться на їх території, але не підпорядковані поселенській владі, яку представляє лише інститут старост. Це завдання можливо вирішити на основі механізмів публічно-приватного партнерства, корпоративної та солідарної відповідальності, проектного підходу і принципів структурного та корпоративного управління.

Третій пріоритет – це створення загальних рамок системи місцевого управління, в яких реалізовуватиметься ідея управління природними

ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ). Як базу для цього можна використати концепцію належного врядування (хорошого управління, доброго врядування тощо). Вона сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох базових принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права. Подальші політико-правові учення західних дослідників сприяли значній структуризації та розвитку концепції належного урядування. Навпаки, погане (неналежне) урядування все частіше розглядається як одна із першопричин більшості негативного в нашому суспільстві. Найбільші донори та міжнародні фінансові інституції, зокрема МВФ, Світовий банк та ЄБРР, усе більше надають фінансову допомогу та позики на умовах, що впроваджувані реформи гарантуватимуть належне урядування. Урядування означає процес прийняття рішень та процес яким це рішення впроваджується або не впроваджується. Урядування може вживатися в декількох контекстах, зокрема: корпоративне, міжнародне, національне, місцеве урядування. Належне урядування має вісім основних характеристик (рис.2.2). Воно свідчить, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто при прийнятті рішень, а також управління відповідає теперішнім та майбутнім потребам суспільства.

Участь усіх громадян у прийнятті рішень є ключовим наріжним каменем належного урядування. Участь можлива як пряма, так і опосередкована через легітимізовані посередницькі інституції та представників, зокрема громадські організації. Вона має бути інформованою та організованою, що означає свободу об'єднань та вираження поглядів, з одного боку й організоване громадянське суспільство – з іншого. Участь громадян у врядуванні передбачає їх широке залучення до обговорення та виконання необхідних проектів розвитку територій. Запровадження інституту громадянської власності на природні ресурси та розширення прав громад щодо використання природних і виробничих

ресурсів забезпечить дієву участь муніципалітетів та громадян у використанні доходів від експлуатації природних активів.



Рис. 2.2. Складові характеристики належного врядування

Децентралізація і делегування владних повноважень територіям сприятимуть підвищенню ступеня їх свободи у прийнятті та реалізації рішень, спрямованих на покращення добробуту громади. Інформатизація та електронне державне і місцеве врядування забезпечать доступну, швидку та ефективну участь громадських організацій і населення в державному та муніципальному управлінні. У фінансовому аспекті участь громадян передбачає їх активне залучення до фінансування проектів розвитку територій.

Верховенство права. Належне врядування потребує справедливих правових рамок, які створені неупереджено. Замість корупційних схем для взаємодії влади і бізнесу пропонується концепція державно-приватного та публічно-приватного партнерства на законних підставах, включаючи механізми орендних відносин, концесій, спільного використання ресурсів на основі угод, субсидіарності, тобто фінансової та іншої підтримки державою

муніципалітетів у тих важливих питаннях, вирішити котрі місцева влада самостійно не зможе. Верховенство права реалізовуватиметься, у тому числі, якнайширшою участю громадських організацій і населення в державному і муніципальному управлінні, яким шляхом деволюції надаються відповідні права, зокрема щодо управління природними ресурсами за участю місцевих громад.

Прозорість означає, що рішення приймають та їхнє виконання відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством); інформація є в наявності, вона доступна для тих, кого може стосуватись це рішення чи його введення в дію, має достатній обсяг, зрозумілу форму, а також поширюється через засоби масової інформації. Прозорість передбачає широкий доступ населення до будь-якої інформації, яка не становить державну таємницю та є корисною для громадян. Значну роль відіграє доступ громадян до екологічної інформації. З цією метою створюється загальнодоступна інтерактивна система за найактивнішої участі громадян. Робота корпоративних структур, створених на основі державно-приватного партнерства під державним та громадським наглядом, має включати елементи корпоративної соціальної та екологічної відповідальності.

Належне реагування потребує, щоб усі інституції та процедури намагались задовольнити всіх бажаючих в оптимальний проміжок часу. Система оперативного реагування на звернення громадян з приводу порушення їх прав щодо екологічно чистого довкілля з використанням передових інформаційних технологій за участю провідних світових інформаційних корпорацій, включаючи, зокрема, GOOGLE, уже створена і діє в Україні, наприклад під егідою громадського об'єднання "Е-екологія" [106]. Подібні інтерактивні системи електронного врядування та належного реагування на виклики і загрози можна сформувавши в інших проблемних сферах урядування.

Орієнтація на консенсус передбачає пошук взаємовигідного вирішення проблем і конфліктів з урахуванням інтересів усіх учасників. У певному суспільстві діє багато суб'єктів (бізнес-структури, громадяни, органи місцевого самоврядування, державні органи влади, неформальні структури, громадські та релігійні організації тощо) та відповідна кількість точок зору. Належне урядування потребує медіації (взаємопредставлення, координації взаємодії та урегулювання конфліктів) різних інтересів у суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти і засобів їх досягнення, а також загальної (широкої) та довготривалої перспективи щодо потреб тривалого (стабільного) людського розвитку і засобів їх задоволення. Це може реалізуватись виключно на основі розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів певного суспільства чи спільноти. Консенсусу у відносинах держави й регіонів можливо досягти через механізми повноцінної децентралізації, тобто більш глибокого розмежування влади між державою і громадами, делегування частини владних повноважень від центру територіям, муніципальній владі, місцевим громадським організаціям та ініціативним групам і органам самоорганізації населення, а також суттєвим розширенням прав територіальних громад у використанні природних, виробничих та інших активів. На основі консенсусу слід здійснити розмежування повноважень між державою та регіонами, між регіонами та громадами у сфері управління природними ресурсами, що знаходяться на території ОТГ.

Рівність і врахування інтересів. Сьогодні головною проблемою України є соціальна нерівність і панування олігархічної моделі врядування, коли рішення у своїх інтересах приймає невелика соціальна група з найвищими статками. Добробут суспільства залежить від забезпечення врахування інтересів кожного його члена. При цьому важливим є відчуття приналежності до основної маси суспільства. Зазначене потребує, щоб усі, у тому числі найбільш незахищені групи, мали можливість підтримувати та

удосконалювати свій добробут. Економічна й відповідна фінансова модель розвитку територіальних громад повинні враховувати однаковою мірою інтереси усіх громадян, бути соціально справедливими, заохочувати до корпоративної співпраці у забезпеченні територіального розвитку як великий, так і середній та малий бізнес. Пропонується здійснювати корпоративне управління сталим розвитком об'єднаних територіальних громад як інтегративних муніципалітетів. Муніципальними (за іншими визначеннями – територіальними) корпораціями згідно до проектного підходу можуть інтегровано вирішуватися проблеми регіонального розвитку. Такі корпорації, створені на гнучкій основі за принципами публічно-приватного партнерства, мають стати провідними виконавцями прибуткових та ефективних в економічному, соціальному та екологічному вимірах проектів розвитку територіальних громад, спрямованих на підвищення рівня добробуту населення, забезпечення його високоякісними соціальними послугами та споживчими товарами місцевого виробництва на наявній ресурсній базі. Також завдяки розвитку територіальних корпорацій буде створено велику кількість нових робочих місць, полегшиться входження середніх та малих підприємств у місцеве та регіональне бізнес-середовище.

Ефективність і результативність. Належне врядування означає, що всі процедури та інституції створюють результат, який задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси. Концепція ефективності в контексті належного урядування також включає тривале (стале) використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища. Ефективність і результативність господарювання й урядування забезпечуватиметься шляхом застосування проектного підходу, який впроваджуватиметься починаючи з національного і закінчуючи регіональним та місцевим рівнем. Причому, саме проектний підхід, реалізовуваний у рамках територіальної корпорації, сприятиме інтегративному управлінню та ефективному й результативному

використанню природних ресурсів на низовому рівні (окремої територіальної громади, що входить до ОТГ), отриманню високої ставки доходу за інвестиційними проектами на вкладений капітал, що стимулюватиме регіональні інвестиції.

Проектний підхід передбачає формування управлінської (проектні компанії) та фінансової (інвестиційні фонди) інфраструктури, а також схем проектного управління та фінансування із забезпеченням фінансової й економічної ефективності, корпоративної відповідальності, що реалізовуватиметься найкращим чином у концепті проектного управління та фінансування. Така форма кредитування й інвестування гарантує доходи від проектної діяльності за ставкою доходу, що перевищує нормальну для країни ставку доходу на вкладений капітал (для України – це облікова ставка НБУ або депозитна ставка в державних банках) з урахуванням внутрішнього економічного та галузевих ризиків, що сьогодні становить в нашій державі близько 15 – 20% річного чистого доходу на вкладений капітал. З іншої позиції, проектне фінансування вважається галуззю забезпечення інвестицій, що, у свою чергу, сприяє техніко-економічній ефективності діяльності компанії та дає змогу генерувати достатні для цього грошові потоки, залучаючи у сферу виробництва додаткові інвестиційні ресурси.

Проблему проектного фінансування можна ефективно вирішувати через пошук інвестиційних ресурсів на основі спільного або консолідованого фінансування за допомогою випуску цінних паперів, придбати які зможуть у першу чергу суб'єкти господарювання та населення території. Проектний принцип орієнтує на здійснення будь-якої господарської діяльності відповідно до заздалегідь окреслено кінцевого результату, який має відповідну технічну, технологічну, економічну, екологічну та соціальну складову.

Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного врядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації

громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституалізованим представництвом. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому), залежить від того, які рішення чи дії здійснюються, чи є вони внутрішніми або зовнішніми, стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація або інституція є відповідальною (підзвітною) перед тими, кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність (підзвітність) неможлива без прозорості та принципу верховенства права. Щодо природокористування цей принцип вбачається у відповідальному використанні природних і похідних від них економічних активів і спрямований на включення поняття сталого розвитку у практику різної, насамперед інвестиційної діяльності. В основі такого підходу покладено розвиток компаній (корпорацій), які поряд із формальним дотриманням норм законодавства задовольняють певні критерії корпоративної відповідальності, беруть на себе вищі зобов'язання, ніж передбачено законом. Відповідальне корпоративне господарювання можна представити щонайменше шістьма ключовими напрямками: комерційним (прозорість бізнесу, повноцінне виконання партнерських та фіскальних зобов'язань), інвестиційним (відповідальне капіталовкладення у фінансові активи, нерухомість та інші об'єкти бізнесу), соціальним (відповідальність за соціальні наслідки бізнесу), етичним (дотримання етичних, релігійних норм і правил суспільства), юридичним (патентна чистота і відмова від маркетингових та інших форм нечесної конкуренції), екологічним (відповідальність за екологічні наслідки бізнесу).

За своєю метою корпоративна відповідальність покликана забезпечити врахування інтересів усіх учасників бізнес-процесу, забезпечуючи всебічну підтримку бізнесу за допомогою добровільного прийняття на себе компанією певних, взаємовигідних для багатьох сторін зобов'язань, які формально від компанії не вимагаються, проте в них особливо зацікавлена територіальна громада, кожен споживач продукту і послуг компанії. Тому корпоративна відповідальність є концепцією

розвитку бізнесу через системний ефект, що забезпечує підтримку бізнесу з боку споживачів, місцевої та державної влади, дочірніх і споріднених бізнес-структур і навіть конкурентів за допомогою добровільного прийняття на себе компанією певних взаємовигідних для багатьох сторін зобов'язань. Принцип солідарної відповідальності орієнтує на широкий розвиток різних видів активного контролю за використанням природних ресурсів – державного, корпоративного та громадського.

Фінансово-правовий аспект функціонування муніципальних (територіальних) корпорацій за концептом належного врядування.

Сьогодні у світі поширено три основні моделі функціонування муніципалітетів (територіальних громад різного рівня): комунальна, комунально-рентна й муніципально-господарська (або муніципально-рентна) [107], які тим чи іншим чином застосовують два основні підходи – повноту повноважень муніципальних структур у використанні природних активів в економічній діяльності для отримання доходів або навпаки – позбавлення муніципалітетів права розпорядження природними ресурсами як майном, що приносить дохід, і надання його бізнес-структурам [108]. Правова колізія і головна системна проблема застосування євроінтеграційних фінансових механізмів у сфері використання природних ресурсів в Україні полягає в тому, що притаманна Євросоюзу в цілому та бажана в європейській практиці господарювання комунальна модель управління природними ресурсами не придатна в існуючому вигляді для ефективного застосування в Україні, що й доводить практика господарювання в нашій державі.

При застосуванні комунальної моделі муніципалітет не здійснює ніякої економічної діяльності, займається тільки соціальними питаннями поселення, але при цьому потужний бюджет території повністю формується за рахунок податків. Органи місцевого самоврядування здійснюють тільки нагромадження податкових доходів і їх витрати на суспільні потреби через систему муніципального замовлення. Муніципалітет при цьому є

некомерційною організацією й нічого не повинен і не може заробляти сам. Його завдання – бути органом місцевої влади, акумулювати у своєму бюджеті податки, перелік яких установлений державою, і видавати за рахунок цих коштів муніципальні замовлення на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для муніципальних потреб за рахунок діяльності господарських товариств, а також муніципальні завдання для некомерційних, громадських організацій. Модель характерна для економічно розвинених країн зі значними доходами місцевих бюджетів та дуже високим життєвим рівнем населення, насамперед ядра Європейської спільноти – Франції, Німеччини, Італії, скандинавських країн тощо. Ця модель в Україні поки ще себе не виправдовує, особливо для вирішення нагальних місцевих проблем екологічного характеру, наприклад, поводження з відходами у м. Львів, забруднення річки Либідь у Києві, водовідведення в Одесі тощо. Для повноцінного стартового застосування такої моделі необхідна потужна місцева або регіональна податкова база, яка в Україні є відносно слабкою, обмежується податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиним податком для юридичних осіб, для суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб, транспортним податком, єдиним податком для юридичних осіб – сільськогосподарських товаровиробників (IV група) та платою за землю (у складі податку на майно) [109] з досить низькими податковими ставками, а також системою нових бюджетних трансфертів, яка не є достатньою для ефективного, екологоорієнтованого природокористування. На регіональному рівні практично не сформована ефективна і самостійна податкова система. Однією з причин такого становища є те, що за діючої податкової системи, основа якої створювалася ще до процесів децентралізації влади, регіони у загальному випадку не мають права встановлювати свої податки або мати фіксовані частки в податках, що застосовуються на державному рівні, як, наприклад, в Канаді, де в окремих суб'єктів федерації стягуються, наприклад, одночасно два податки на споживання, аналогічні ПДВ,

загальнодержавний і провінційний (провінція Квебек) податок на товари та послуги. В основному завдання бюджетного вирівнювання в Україні на регіональному рівні забезпечується системою трансфертів. На муніципальному рівні (ОТГ) де-факто податку, який би стягувався до місцевого бюджету з бізнес-структур пропорційно до обсягів бізнес-діяльності, також не існує. Таким чином, застосування комунальної господарської моделі врядування у нашій державі потребує повноцінного наповнення місцевих бюджетів і може бути орієнтиром щонайменше – на середню, а скоріше за все – на більш віддалену, довгострокову перспективу.

За іншої, муніципально-господарської моделі основний тягар вирішення питань життєзабезпечення населення несуть органи місцевого самоврядування, у виробленому валовому продукті території значну частку становлять державні й муніципальні підприємства, приватний бізнес практично зовсім не розвинений, до 50,0% доходів муніципалітету формується за рахунок економічної діяльності державних і місцевих органів влади. Для цього муніципалітет повинен бути активним господарюючим суб'єктом – муніципальною корпорацією, мати необхідне для цього майно, включаючи землю й місцеві природні ресурси, комплекс ефективно працюючих муніципальних підприємств, і на принципах самоокупності і самозабезпечення заробляти кошти для задоволення потреб територіальної громади, що, проте, не виключає підтримку з боку держави у вигляді надання коштів місцевому бюджету системою трансфертів.

Достатнім чином вимушене застосування такої моделі було характерним для пострадянських країн на першому етапі розвитку, а у багатьох територіальних громадах України її елементи, за низького рівня розвитку місцевого підприємництва є превалюючими й досі. Проте сьогодні вона в нашій державі є практично абсолютно неефективною, по-перше внаслідок браку інвестиційних коштів через слабку місцеву податкову базу фінансування діяльності муніципальних підприємств, по-друге, через низьку ефективність та переважну збитковість державних і муніципальних

підприємств, пов'язані з тарифною проблемою і низькою платоспроможністю населення.

Функціонування муніципального господарства за такою моделлю в умовах України передбачає застосування у першу чергу принципу субсидіарності, а господарювання у сфері використання природних монополій (водопостачання, водне, сільське господарство, лісокористування, видобування місцевих копалин) є дотаційним або малоприбутковим, часто супроводжується корупційними схемами використання коштів.

Прикладом порівняно результативного застосування елементів такої моделі є наразі країни з англосаксонськими традиціями врядування та федеративним устроєм – Канада, США, Велика Британія, Австралія, де достатньо потужний муніципальний сектор практично повністю перебуває під владою територіальної громади (так зване "правило Діллона") [110]. Елементи цієї моделі продемонстрували нижчу ефективність у пострадянських країнах, наприклад – Білорусії, окремих суб'єктах Російської Федерації, а також в Індії, пакістані та інших колишніх колоніях Британської Імперії, проте, в Україні як діюча система регіональної влади, так і курс на євроінтеграцію та децентралізацію передбачають у будь-якому випадку відхід від цієї моделі господарювання та відмову від використання місцевих природних ресурсів тільки муніципальними підприємствами.

Найадекватнішою для наших теперішніх умов, та одночасно достатньо поширеною у розвинених і тих, що розвиваються, країнах світу є комунально-рентна модель, вона все активніше застосовується для муніципальних громад багатьох країн СНД та нових членів Євросоюзу, країн Східної Європи, Латинської Америки, Азії тощо.

У цьому випадку до 25,0-30,0% регіонального або місцевого бюджету формується за рахунок економічної діяльності місцевих органів влади, насамперед ефективного використання муніципальної власності, включаючи окремі природні ресурси або природно-ресурсні комплекси як

об'єкти, що надаються в користування на певних умовах (державно-приватне або публічно-приватне партнерство, концесія тощо) комерційним структурам, чи для їх ефективного використання створюються публічно-приватні комунальні підприємства – корпоративні структури змішаного, гнучкого, кластерного типу. У них широко використовуються орендні правовідносини, концесійний механізм угод про розподіл прибутків або продукції комерційних з муніципальними структурами, проектний підхід до господарювання та принципи корпоративного управління, включаючи корпоративну й солідарну відповідальність бізнесу і влади. Така форма господарювання є тим більш привабливою, оскільки сприяє активному розвитку муніципального підприємництва за умов браку бюджетних коштів на вирішення завдань соціального та економічного піднесення територій.

Таким чином, на шляху до євроінтеграції Україна має зосередитися на ефективно функціонуючих сьогодні елементах як муніципально-господарської, так і комунальної моделі, застосувати їх і через змішану комунально-рендну модель, яка спирається на розвиток територіальних корпорацій змішаного типу, перейти до європейської комунальної моделі використання місцевих активів. Можливим варіантом є також збереження комунально-рентної моделі в майбутньому, за умов її ефективного функціонування та доведення дієздатності в перспективних умовах життєдіяльності Євросоюзу (рис. 2.3).

Концепт формування комунально-рентної моделі використання природних активів територіальних громад на принципах належного врядування передбачатиме: удосконалювання керування муніципальною власністю та ефективну діяльність муніципальних підприємств через їх структурну й кількісну оптимізацію; збільшення кількості та якості платних муніципальних послуг і товарів місцевого виробництва із залученням природних активів; достатність власних фінансових коштів через гнучку податково-трансфертну політику; оптимізацію системи місцевих зборів і податків; розробку й використання механізму муніципального публічно-

приватного партнерства, зокрема на основі проектного підходу, структурного управління, консолідованого фінансування та механізму концесій.

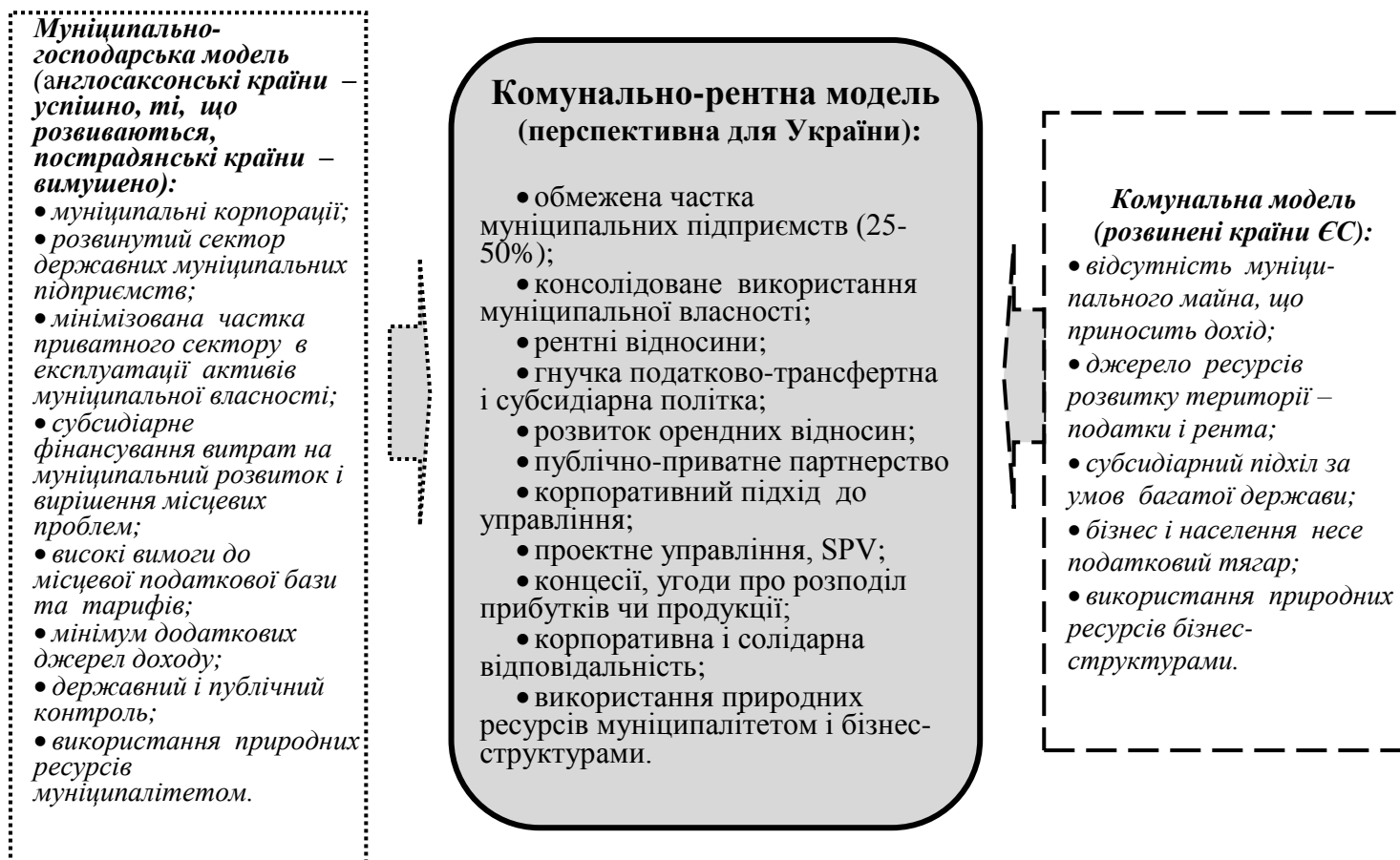


Рис. 2.3. Схема формування комунально-рентної моделі використання природних активів на принципах "належного врядування"

Для забезпечення можливостей щодо поступового переходу на європейську комунальну модель використання природних активів бізнес-структурами пропонується поетапне звільнення керівних органів територіальних громад від виконання не властивих публічній владі завдань в економічній сфері шляхом формування територіальних корпорацій змішаного типу, у тому числі реструктуризації, реорганізації й приватизації муніципальних підприємств, предмети діяльності яких не відповідають завданням місцевого самоврядування, з поступовим делегуванням їх бізнес-структурам на основі відносин оренди та концесій, розвитку рентних

відносин, підходів корпоративного структурного управління, проектного інвестування та фінансування бізнес-діяльності.

Також передбачається максимально широке впровадження механізмів формування й конкурсного розміщення муніципальних замовлень щодо пошуку ефективного користувача природного капіталу; активне залучення некомерційних організацій (муніципальних установ, благодійних, громадських екологічних та інших некомерційних організацій) до надання населенню послуг, які на нинішньому етапі розвитку не можуть бути самоокупними (екологічний моніторинг, охорона довкілля тощо).

Також на основі проектного підходу та створення проектних компаній SPV-типу за участю муніципальних структур територіальної громади і бізнесу забезпечуватиметься залучення до сфери муніципального господарства як внутрішніх (за рахунок коштів муніципальних бюджетів, виручених підприємствами за надані населенню послуги та вироблені товари), так і зовнішніх інвестицій з інших регіонів України та з-за кордону. Податки з населення мають доповнюватись можливостями оподаткування виробника продукції й послуг з використанням природних активів на території ОТГ за рахунок гнучкої податково-трансфертної системи, яка передбачатиме фіксовану частку платежу до місцевого та регіонального бюджету з податкового надходження від загальнодержавного податку (рентного платежу або податку на прибуток).

Наступна складова моделі – це активна участь приватних підприємств та підприємців не муніципальних, змішаних форм власності у освоєнні не залучених наразі до господарського обігу природних ресурсів території (зон рекреації, корисних копалин, лісових масивів), перетворення їх на повноцінні активи, які є джерелом ренти і податкових надходжень, з одночасним отриманням високих доходів від діяльності муніципальних підприємств через оптимізацію цінової політики в міру зростання доходів населення.

Отже, зважаючи на викладене, серед пріоритетів євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами цільовим завданням фінансово-економічного механізму можна визначити створення на рівнях держави, регіону та об'єднаних територіальних громад у рамках діючої стратегії розвитку правового поля держави в євроінтеграційному напрямі зі збереженням її конституційних норм щодо природокористування такого інституціонального середовища та відповідних інституціональних засад природокористування, за яких, *по-перше*, держава, регіони і громади шляхом децентралізації ефективно здійснювали б відповідні повноваження щодо забезпечення прав власності народу України на природні ресурси; *по-друге*, суб'єкти господарювання отримали б дієві повноваження та фінансовий інструментарій для високоефективного використання природних ресурсів як економічних активів у господарській діяльності з метою отримання прибутків, екологічних, соціальних та інших результатів діяльності; і, *по-третьє*, народ України отримав би можливість як прямої, так й опосередкованої участі, з одного боку – в економічній діяльності з використанням природних ресурсів, з іншого – у користуванні такими результатами господарської діяльності, включаючи ймовірність отримання природної ренти або гарантованих доходів від використання місцевих природних активів за допомогою фінансових інструментів.

Висновки, пропозиції, результати. Упровадження викладеного концепту в управління країною, її регіонами і територіальними громадами орієнтується на період до 2030 року із закріпленням і розвитком отриманих здобутків у наступні 20 років. За цей період можливо створити управлінський базис для розбудови і входження національного господарства до європейського та світового глобального інтеграційного простору шляхом створення самодостатньої, потужної та конгруентно інтегрованої у глобальну економічну мережу конкурентоспроможної цивілізованої ринкової економіки, розвитку громадянського демократичного суспільства і підприємницької свободи в децентралізованій

системі управління господарством, формування сприятливих умов для реалізації підприємницького потенціалу населення. При цьому паралельно реалізуватиметься національна економічна ідея, яка може бути сформульована як суверенний добробут, тобто забезпечення власними силами високого рівня добробуту на всіх просторових рівнях функціонування держави – загальнодержавному, регіональному й муніципальному таким чином, щоб сталий розвиток України забезпечували економічно самодостатні регіони та територіальні громади муніципального рівня. Для цього необхідно:

- *по-перше, сформувати базові засади інституціональних перетворень у системі муніципальної економіки, зокрема – визначити та розмежувати права держави і територій різних рангів (регіонів, муніципалітетів як об'єднаних територіальних громад, а також низових територіальних структур) щодо використання місцевих економічних активів, включаючи природні ресурси відповідного значення, забезпечуючи базис для розвитку корпоративної муніципальної економіки природокористування з використанням принципів управління природними ресурсами за участю місцевих громад, публічно-приватного партнерства, прозорості та корпоративної соціальної й екологічної відповідальності;*

- *по-друге, створити корпоративну основу муніципальної економіки, тобто гнучкі територіальні корпорації змішаного типу на базі публічно-приватного партнерства та запровадити відповідні економіко-правові й фінансово-економічні механізми проектного менеджменту в децентралізованій системі управління економічними активами територій із застосуванням сучасного управлінського та фінансового інструментарію, включаючи сек'юритизацію природних активів, випуск цінних паперів муніципальними корпораціями, що використовують природні ресурси, механізми фондового ринку, суверенного фінансування, нормативно-правовий механізм громадянської власності на природні ресурси, тощо;*

- *по-третє*: на основі виробничої діяльності територіальних корпорацій у регіонах та на рівні муніципальних структур на місцевій ресурсній базі реалізувати ключові інвестиційні проекти, утворити дієві та конкурентоспроможні територіальні виробничі кластери з відповідною спеціалізацією та ефективно освоєними ключовими компетенціями щодо використання місцевих природних активів. Територіальні корпорації повинні запроваджувати високі стандарти якості на кінцеву продукцію і послуги та відповідні технологічні регламенти, що забезпечуватимуть вироблення ними високотехнологічної і конкурентної продукції, ефективно функціонувати в системі загальноєвропейського ринку на рівні з підприємствами Європи із закріпленням за Україною певних галузей і компетенцій як ключових в європейському та світовому просторі на перспективу до 2050 року.

Пріоритети інституційної перебудови вітчизняної сфери надрокористування в умовах глобалізації та євроінтеграції. Україна веде масштабну порівняно з більшістю держав світу гірничу справу. Частка добувної галузі у вітчизняному промисловому виробництві останніх років становить близько 10%, валовому національному доході – 8%. Значна частина продукції експортується або заміщує імпорт, що позитивно впливає на стан платіжного балансу держави.

В умовах посилення світових процесів глобалізації, у тому числі євроінтеграційних, необхідний подальший розвиток вітчизняної сфери надрокористування, всебічне зміцнення та розширення позицій України як мінерально-сировинного суб'єкта, що запобігатиме перетворенню її на об'єкт мінерально-сировинного приросту.

Відомо, що найважливішу роль у глобалізації освоєння мінерально-сировинної бази планети відіграють два фактори: зусилля урядів промислово розвинених країн з метою забезпечення національних потреб у

природних ресурсах та активна діяльність транснаціональних гірничодобувних корпорацій.

Найбільш ефективним прикладом впливу на зазначений процес першої групи факторів чинить діяльність адміністрації США. Сьогодні ця країна є найбільшим світовим споживачем мінеральної сировини, що потребує від її керівництва постійної уваги до цієї проблеми. Слід зазначити, що внутрішня і зовнішня політика США з питань мінерально-сировинного комплексу більшою мірою раціонально та повністю відповідає національним інтересам. В цій країні реалізоване комплекс заходів – від консервації на своїй території родовищ по окремих видах мінеральної сировини до активної роботи з керівництвом країн – експортерів щодо тих ресурсів, в імпорті яких США зацікавлені.

Прикладом стимулюючого та регулюючого впливу другої групи факторів на формування загальносвітової бази вуглеводневої сировини є діяльність Організації країн-експортерів нафти (ОПЕК). Роль цієї організації не всіма суб'єктами ринку сприймається з необхідним розумінням, проте потреба узгодження інтересів експортерів та споживачів сировини очевидна і навряд чи потребує додаткових доказів.

Особливу увагу, з позицій процесів глобалізації та євроінтеграції, слід приділити транснаціональним корпораціям (ТНК), які протягом останніх 10–15 років мають вирішальне значення у геологорозвідці та розробці родовищ корисних копалин. Цим структурам забезпечений доступ до значних фінансових ресурсів, вони також володіють новітніми технологіями проведення геологорозвідувальних та видобувних робіт [111].

Досвід свідчить про те, що у провідних ТНК найбільша ефективність досягається за рахунок значної концентрації капіталу та обсягів видобутку, що дає можливість маневрувати фінансовими й матеріальними ресурсами.

Розглянемо сучасний стан вітчизняної сфери надрокористування у зв'язку із вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) та Європейського Союзу.

Ставши членом СОТ 2008 року, Україна має виконувати взяті на себе відповідні зобов'язання. У СОТ встановлено багатосторонні правила міжнародної торгівлі, згідно з якими країни-члени можуть здійснювати торговельні відносини між собою за умов чесної конкуренції. Базові правила організації спрямовані на дотримання принципу недискримінації та справедливих умов для конкуренції.

Зазначимо, що 27 червня 2014 року підписана Угода про поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, котра набула чинності 1 січня 2016 року. Відповідно до неї почали діяти нульові ставки для окремих видів промислових і сільськогосподарських товарів.

Слід зазначити, що нормативи й правила країн ЄС устанавлюють певні вимоги та обмеження щодо застосування країнами-членами державної допомоги та підтримки. Так, відповідно до Консолідованої версії договору про ЄС і договору про функціонування ЄС (2010/C83/01), так званого Лісабонського договору, в якому у ст. 107 зазначається, що допомога, котру в будь-якій формі надає держава-член чи яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву окремих товарів, є несумісною з внутрішнім ринком настільки, наскільки вона впливає на торгівлю між цими країнами [112].

Зараз внутрішній ринок вітчизняних товаровиробників захищено системою митних ставок, розмір яких визначено у Законі України "Про митний тариф України №584 –VII від 19 вересня 2013 р. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 20–21, ст.740).

Аналіз системи діючих ставок ввізного мита на мінеральну сировину свідчить про те, що вона в основному носить відкритий характер. Так, наприклад, на стратегічні для вітчизняної економіки види мінеральної сировини вони встановлені на такому рівні: газ природний, нафта сира, вугілля кам'яне, руди та концентрати марганцеві, руди та концентрати

алюмінієві – 0%; газ кам'яновугільний, концентрати залізні, руди та концентрати мідні, руди та концентрати кобальтові, руди та концентрати молібденові, руди та концентрати титанові – 2%.

В результаті підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС наша держава поступово відкриє внутрішній ринок мінерально-сировинних ресурсів для європейських постачальників з ЄС за рахунок зниження діючих ставок ввізного мита.

Наразі в середньому Україна імпортує близько 60–65% усього газу, що споживається, причому весь його обсяг отримує від різних постачальників з Європи (донедавна 90% усього імпортованого газу забезпечувалося «Газпромом» Росії. Споживання газу в нашій державі у 2016 році становило 30,3, а роком раніше – 31,4 млрд. м³. Власний видобуток збільшився з 19,9 (2015 рік) до 20,2 млрд. м³ (2016 рік), а обсяг імпорту становив 33,33% (2016 р.).

Слід зазначити, що експорт товарів в Україні наразі регулюється щорічними постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на рік». Згідно з Постановою від 28 грудня 2016 року №1009 «Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2017 рік» квот на експорт мінеральної сировини взагалі не передбачено. Проте у 2016 році аналогічним документом установлені квоти на газ природний у газоподібному стані українського походження. На нашу думку, з метою забезпечення власних потреб вітчизняної економіки вони повинні поширюватися і на такі види корисних копалин: газ природний, нафта сира і вугілля кам'яне.

Набувши 2007 року асоційоване членство в Асоціації геологічних служб країн Європи (АГСС), Україна фактично вирішила, куди має інтегруватися вітчизняна сфера надрокористування. За своє членство у АГСС Україна щорічно сплачує фіксовані внески. Того ж 2007 року, після внесення відповідних змін до Статуту АГСС, наша держава набула статусу

партнера АГСЄ. Повноважним представником Державної служби геології та надр України (центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр) в АГСЄ визначено Український державний геологорозвідувальний інститут (УкрДГРІ).

Діяльність в межах країн ЄС пропонується зосередити на забезпеченні промисловості власними мінеральними ресурсами, у тому числі первинною мінеральною сировиною, продуктами вторинної переробки та продуктами переробки гірничих відходів (відвалів). Конкретні заходи щодо реалізації цих завдань включають:

- спрощення та забезпечення сталості доступу до власних мінеральних ресурсів;
- сприяння виконанню геологорозвідувальних робіт у країнах Європи;
- збільшення обсягів наукових досліджень та впровадження інноваційних технологій у районах видобування корисних копалин;
- аналіз проблем скорочення штату кваліфікованих кадрів;
- запровадження нових підходів до вирішення питань охорони здоров'я та безпеки у видобувній промисловості;
- удосконалення законодавчої бази та системи надання дозволів на користування надрами;
- розробку систем раціонального поєднання видобутку копалин та охорони довкілля.

Отже, участь України в АГСЄ – це можливість безпосереднього отримання інформації науково-технічного і науково-організаційного характеру, гармонізації законодавства у сфері геологічного вивчення і використання надр, перспективи участі українських фахівців та підприємств у виконанні спільних європейських проектів, а в підсумку – реальне втілення державної стратегії європейської інтеграції.

Головна спрямованість сучасних процесів у мінерально-сировинному комплексі ЄС – це формування відповідної стратегії, основним

концептуальним принципом якої є стале забезпечення мінеральною сировиною, якої сучасна Європа не просто гостро потребує. Йдеться про створення системи максимально надійного та безпечного постачання мінеральної сировини в обсягах, що відповідають прогнозам розвитку економіки ЄС загалом. Забезпечення національної економіки мінеральною сировиною також є актуальною проблемою для України.

Однією із переваг інтеграції України до ЄС є можливість здійснення ефективних інвестицій у розвиток вітчизняної мінерально-сировинної бази. Зважаючи на стратегічне значення останньої в економічному розвитку України та її національній безпеці, необхідно розуміти, що суттєвими загрозами для нашої держави можуть бути вичерпання порівняно легкодоступних та багатих за мінеральним вмістом родовищ корисних копалин, застосування при розробці родовищ морально і фізично застарілих технологій та устаткування. Вже зараз вітчизняна сфера надрокористування відстає від розвинених гірничодобувних держав за рівнем науково-технічних та технологічних розробок у таких важливих напрямках, як дегазація вугільних шахт й утилізація метану у промислових цілях тощо.

Тому реструктуризація досліджуваної галузі є вкрай актуальним завданням. За умови приєднання України до ЄС, геологічна галузь у перспективі зможе вийти на європейські стандарти надрокористування, що, у свою чергу, забезпечить більш раціональне використання надр.

Так, наприклад, згідно із стандартами ЄС, якщо родовище або ділянка надр характеризується глибиною залягання вугілля 550–600 м та потужністю пластів до 3 м, видобування вугілля за таких гірничо-геологічних умов вважається недоцільним через нерентабельність цього процесу. Наразі в Україні середня глибина розробки вугільних пластів становить 730 м, близько 20,0% шахт ведуть гірничі роботи на глибині 1000 м і більше, де температура гірничих порід перевищує 45⁰С. Більше того, 70,0% пластів є малопотужними – до 1 м товщиною, у зв'язку з чим

видобування вугілля в нашій державі є важким та затратним (нерентабельним).

Проте з переходом на європейські стандарти виникають два запитання: скільки це буде коштувати для вітчизняних надрокористувачів і хто за це заплатить?

На нашу думку, основні витрати при цьому, пов'язані з питанням безпеки вугільних шахт та збереженням довкілля (виконання Україною вимог Кіотського протоколу та в майбутньому – європейських стандартів щодо викидів в атмосферу парникових газів), а саме: дегазацією газоносних вугільних пластів та утилізацією шахтного метану (метано-повітряна суміш є вибухонебезпечною за концентрації метану від 5,0 до 14,0%). Зазначимо, що за кількістю викидів метану вугільних шахт в атмосферу Україна займає четверте (за іншими джерелами – п'яте) місце у світі. Загалом вугільною промисловістю країни виділяється близько 1,2 млрд. м³ метану на рік.

Орієнтовні витрати вугільної промисловості (згідно з даними ДНВП «Геоінформ України» станом на 01.01.2012 р., в нашій державі функціонує 402 шахти з видобутку вугілля кам'яного), пов'язані з придбанням та монтажем устаткування для утилізації шахтного метану, становлять 562 млн Євро (розраховано за проектом спільного впровадження на шахті «Холодна Балка» в Донецькій області, яким передбачалась утилізація шахтного метану за рахунок упровадження когенераційної установки на базі одного газопоршневого модуля марки JMC-320 виробника GE Jenbacher).

В Україні в рамках Програми підвищення безпеки праці на вугільних шахтах, затвердженої постановою КМУ №939 від 06.07.2002 року, проводилися роботи зі створенню системи управління метановиділення (дегазації, газовідсмоктування, відведення метану з непідтримуваних виробок тощо) на дільницях видобутку вугілля та проведення гірничих виробок під час їх експлуатації (термін виконання 2011–2015 роки).

Слід також зазначити про можливість загострення може виникнути питання реструктуризації вугільних шахт (шляхом закриття їх певної

кількості та модернізації інших, а також приватизації окремих шахт). Незважаючи на реалізацію Плану дій ЄС–Україна (2005–2007 рр.), остаточно це питання не вирішено.

Отже, відкритість економіки України, процеси глобалізації та інтеграції для забезпечення постійного розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу у контексті довгострокових перспектив визначають необхідність розв'язання таких завдань [113]:

- підвищити ефективність управління мінерально-сировинним сектором економіки;
- створити умови для раціонального та ефективного використання мінеральних ресурсів;
- підвищити рівень економічної ефективності видобування і використання мінеральних ресурсів на основі комплексного підходу та інноваційних технологій на всіх етапах (від геологорозвідування до використання мінерально-сировинних відходів техногенного походження);
- збалансувати комплексний розвиток вітчизняної мінерально-сировинної бази для забезпечення національної економіки усіма видами мінеральної сировини переважно власного видобування.

Класифікація систем управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів. Відповідно до запропонованої гіпотези щодо необхідності розробки та реалізації нової за змістом Концепції управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів (на засадах децентралізації) [114] до 2020 року на основі реалізації процесно-замкнених принципів і домінант сталого розвитку, вважаємо за доцільне, насамперед, обґрунтування розширеної класифікації відповідних управлінських систем. Це забезпечить формування адекватних реальним процесам механізмів управління природними ресурсами в контексті досягнення збалансованості функціонування нового формату регіональної карти України [115].

Зазначимо, що для її формалізації доцільно сформувати теоретико-методологічний аспект розв'язання визначеної у [116] проблематики управління розвитком стратегічного потенціалу України та її регіонів, а також здійснити (афіліацію чи залучення) засобів інтенсифікації процесів загальноекономічного відродження й підвищення енергоефективності функціонування економіки держави [117] в контексті раціоналізації масштабів освоєння потенціалу сталого розвитку.

При цьому зауважимо, що визначення шляхів ефективної реалізації Концепції управління природними ресурсами передбачає системне наукове осмислення багатоаспектної процедури ідентифікації складу найвагоміших, на сучасному етапі розвитку національної економічної системи, політики (інструментів реалізації стратегії децентралізації). І, відповідно, особливо слабо вивчених зрізів, для виконання поставлених у відповідності до мети, трьох пріоритетних завдань.

По-перше, необхідним є з'ясувати базові характеристики та ознаки ймовірної трансформації структурно-динамічних вимірів функціонування сучасної системи управління природними ресурсами на окремій території держави, а також сформованого та використовуваного в межах певного макро-регіону специфічного набору стратегічного потенціалу у взаємозв'язку з його 13-ма підсистемами управління, а саме: технологічною, функціональною, територіальною, галузевою, інституційною, інноваційною, відтворювальною, зовнішньоекономічною, організаційною, каскадною, корпоративною, комунікаційною та соціальною.

По-друге, слід здійснити розробку й обґрунтування удосконаленого методу ідентифікації та визначення (у кількісному вимірі коефіцієнтів вагомості та їхніх меж) значимості впливу засобів, важелів і регуляторів розбудови в Україні восьми (або ж десяти) територіальних господарських округів [118] на: а) сутнісні ознаки політики природокористування; процеси трансформації національного простору; темпи освоєння природних ресурсів в межах існуючого соціально-економічного середовища певного регіону чи

держави, яка, наразі, здійснює свій визначальний рух до євроінтеграції. У цьому контексті, сутність та зміст категорії територіального господарського округу (що запропоновано для розбудови нової регіональної карти) дослідниками визначено наступним чином:

територіальний господарський округ (ТГО) – це нова територіальна одиниця в Україні, утворену за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії, розбудова якої: а) базується на усталених і визнаних у країнах ЄС економіко-статистичних принципах *Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes (NUTS-II)* із урахуванням масштабів стратегічного та природно-ресурсного потенціалу, потужності й результативності функціонування наявного господарства, кількості населення та специфічності використання в межах поєднаних регіонів технологій управління; б) провадиться в певних чітко окреслених просторових межах задля досягнення динамічного балансу між економічною доцільністю споживання природних ресурсів та екологічною виправданістю втручання у довкілля за наслідками раціоналізації освоєння стратегічного потенціалу інкорпорованих до певного типу каскаду суміжних регіонів держави.

Поряд із вказаним вище, авторами дослідження визнано й доведено про те, що, наразі, найбільш раціональною організацією територіального господарського округу – є таке поєднання його базових підсистем (природної, господарської, соціальної, управлінської, культурної, організаційної тощо), за якого мінімізується негативний вплив на *навколишнє природне середовище* (НПС) при одночасній мінімізації витрат на реформування й перебудову системи управління розвитком національного господарства у контексті максимізації економічного, енергетичного і соціального ефектів [118].

По-третє, добір стратегічного інструментарію, який імовірний й доцільний є для використання в сучасних умовах функціонування національного господарства. Передбачається, що вдосконалений

управлінський інструментарій розробляється для застосування регіональними корелянтами з метою цільового усунення диспропорцій у межах організаційної, комунікаційної, структурно-динамічної, відтворювальної, інституційної, технологічної, фінансової та інших видів структур управління. Розв'язання цього завдання спрямовано, більшою мірою, на забезпечення достатнього рівня (певною мірою) ефективності управління природними ресурсами в регіонах відповідно до вимог Угоди про асоціацію України з країнами-членами ЄС [119] – тобто у сучасних умовах євроінтеграційних процесів.

Вирішення першого, й найбільш пріоритетного для вирішення поставленої в межах даної проблематики, науково-прикладного завдання авторами даного дослідження деталізовано за сутністю та змістом певний перелік структурних елементів (а саме, 15-ть видів управлінських структур), які, у разі їхнього синхронного використання (або ж за ресурсних обмеженнях, одночасного запровадження / удосконалення окремих чи декількох із них) у практику управління природними ресурсами України забезпечать подальший розвиток сучасних систем управління (табл. 2.2).

Зазначимо і про те, що врахування наведеної у табл. 2.2 класифікації структур управління (у складі з п'ятнадцяти) дозволить визначити змістовність і забезпечити обґрунтованість нового управлінського інструментарію – тобто, важелів та регуляторів в межах системи механізмів управління природними ресурсами в Україні для реалізації пріоритетних напрямів забезпечення переходу держави та її регіонів до сталого розвитку, а також подальшого його використання при моделюванні наслідків запровадження системоутворюючих регуляторів у практику господарювання.

Поряд із наведеними (див., у табл. 2.2) детермінантами структурно-динамічних характеристик реалізації дії різних за природою систем управління, вважаємо за доцільне вказати про те, що їхнє синхронне застосування й запровадження у практику, як і повноцінне забезпечення результативності реалізації дії є об'єктивними.

Таблиця 2.2

Обґрунтування вимог і напрямів реформування сучасних структур управління природними ресурсами*

Види структур управління	Сутність структурних трансформацій та змістовність реалізації й локалізації управлінських засиль
1. Технологічна	Зменшення фізичної та моральної зношеності виробничого капіталу та структурного безробіття; випереджаюче зростання виробництв найвищих технологічних укладів
2. Функціональна	Характеризує динамічну взаємодію та залежність окремих сегментних ринків (ресурсів, продуктів, грошей і валюти, інвестицій, цінних паперів, науково-технічних розробок, нерухомості тощо) та їхніх елементів (попиту і пропозиції, цін і витрат, доходів і видатків тощо)
3. Територіальна	Відображає розміщення виробництва та інфраструктури в окремих територіальних (регіональних) утвореннях (системах), що характеризуються: наявністю корисних копалин та сировинної бази (природних ресурсів), природно-кліматичними умовами, географічним розташуванням, культурними традиціями, демографічними та іншими умовами
4. Територіально-господарська **	Відображає розміщення виробництва та інфраструктури, а також масштаб стратегічного потенціалу (і у його межах природно-ресурсного потенціалу) в окремих територіальних (регіональних) утвореннях (системах), формалізованих за каскадним форматом у вигляді територіальних господарських округів (ТГО). Така структура управління характеризується специфічними умовами забезпечення переходу держави та її регіонів (макро-регіонів) до сталого розвитку: наявністю корисних копалин та сировинної бази (природних ресурсів), природно-кліматичними умовами, географічним розташуванням, культурними традиціями, демографічними та іншими умовами формування, нарощення та освоєння стратегічного потенціалу суміжних регіонів держави **
5. Галузева	Відображає об'єктивну виробничо-господарську динаміку, у тому числі збільшення частки видів економічної діяльності, що виробляють кінцеву продукцію (інвестиційні й споживчі товари); скорочення абсолютного й відносного масштабу виробництва продукції первинного переділу; зменшення частки енерго- й ресурсоемних галузей і виробництв у загальній структурі національної економіки
6. Інституційна	Відтворює напрями посилення економічної конкуренції в межах кожного регіону (макро-регіону) шляхом реформування й модернізації інституційних мереж при децентралізації сучасної системи регіонального управління, що спрямовано на розвиток (захоплення) зовнішніх і внутрішніх ринків, зростання рівня забезпеченості господарюючих суб'єктів сучасною й прогресивною інфраструктурою
7. Інноваційна	Відображає упорядкованість діяльності об'єктів, систем управління чи підрозділів (функціонуючи незалежно від

*Джерело Систематизовано та узагальнено у табличному вигляді за використання розробок [121 – 124];

** Авторське визначення та обґрунтування сутності і змісту понять;

*** Удосконалено й розвинуто авторами відповідно до положень, визначених і обґрунтованих у [120].

Види структур управління	Сутність структурних трансформацій та змістовність реалізації й локалізації управлінських засиль
	підпорядкованості, форми власності чи організаційної форми), які поєднані з метою створення і/ або допомоги у створенні та запровадженні у практику господарювання інновацій/ новацій, величини та видів діяльності
8. Відтворювальна	Її функції передбачають: а) зменшення частки продукції проміжного споживання у загальному випуску; б) збільшення частки інвестицій у основні виробничі засоби національного господарства
9. Зовнішньо-економічна	Зростання інтернаціоналізації господарського життя в регіоні; посилення міжгалузевої та прямої кооперації у зовнішньоекономічних зв'язках галузей та виробництв; раціоналізація експортно-імпортних операцій
10. Організаційна	Відтворює сукупність, взаємопов'язаність та спрямованість взаємозв'язку певних ланок управління (у т.ч. і управління природними ресурсами). Характеризується раціональною кількістю органів управління, порядком їх взаємодії та змістом функцій. Для ідентифікації вимірів організаційної структури використовуються три групи показників, які характеризують: ефективність функціонування через їхні кінцеві результати; зміст і саму організацію системи управління (результати діяльності та витрати на виконання функцій корелянтами); раціональність і техніко-організаційний рівень (рівень централізації, норми керованості, збалансованість розподілу прав і відповідності тощо)
11. Каскадна	Характеризується специфічним складом і співвідношенням виробничо-господарських, організаційно-економічних, еколого-економічних, соціально-економічних і техніко-технологічних ланок управління процесами формування, нарощення і раціоналізації освоєння потенціалу сталого розвитку (загалом і, відповідно, природними ресурсами, зокрема) в межах нових інституціональних форм організації територіальних одиниць – каскадів регіональних соціально-економічних систем [115], згрупованих за відповідністю провадження, на сучасному етапі їхнього розвитку, системно-універсальних, ресурсно-функціональних, інноваційних, технологічних та зовнішньоекономічних процесів у їхніх межах
12. Корпоративна	Характеризується певним складом окремих одиниць господарюючої системи, в межах якої кожна може функціонувати завдяки взаємодії з іншими елементами і являє собою внутрішню організацію, що розвивається за специфічними закономірностями і набуває нового змісту лише при інтеграції за виробничо-технологічними та фінансовими зв'язками (зادля досягнення єдиної мети), беручи участь у освоєнні капіталу один одного чи взаємодіючи у фінансовій і виробничій сфері, маючи єдиний координаційний центр управління
13. Комунікаційна ***	Ієрархічна сформована і діюча сукупність територіально розподілених державних, регіональних, територіальних і корпоративних інформаційних систем управління розвитком стратегічного потенціалу України, а у їхньому складі запроваджені у практику:
<p>* Джерело Систематизовано та узагальнено у табличному вигляді за використання розробок [121 – 124];</p> <p>** Авторське визначення та обґрунтування сутності і змісту понять;</p> <p>*** Удосконалено й розвинуто авторами відповідно до положень, визначених і обґрунтованих у [120].</p>	

Види структур управління	Сутність структурних трансформацій та змістовність реалізації й локалізації управлінських засиль
	<p>а) лінії зв'язку, мережі і канали, які використовуються корелянтами для передачі даних, розбудови прогресивних засобів (їхнього оброблення; удосконалення комунікації між різними рівнями управління; коригування масштабів і спрямування інформаційних потоків та ін.);</p> <p>б) дієвого прикладного інструментарію й інформаційно-методичного забезпечення задля підвищення ефективності функціонування організаційної структури управління;</p> <p>в) адекватних реальним євроінтеграційним процесам правових та нормативних механізмів, що забезпечують алокаційний і алармовий обмін, опрацьовування, формування й підвищення об'єктивності інформаційно-методичної бази і комерційної інформації</p>
14. Соціальна	<p>Специфічний тип управління соціально-економічним розвитком держави та її регіонів – це соціальна структура, розбудова якої враховує особливості функціонування регіональних соціально-економічних систем та їхні базові макро- показники, які: а) відтворюють реальний стан та динамічність соціально-економічного розвитку; б) належать до сфери економіки та ринку праці; в) реконструюють відповідні співвідношення у параметрах функціонування приватного і державного сектора економіки</p>
15. Фінансова ***	<p>Організація сучасної структури фінансового управління (у тому числі і ТГО) повинна підпорядковуватися чітким емпіричним правилам [120]: а) єдність мети; б) розумна ієрархія; в) стійкість; 5в) безперервне удосконалення; г) пряме підпорядкування; д) обсяг, режимність і терміни різних видів контролю за фінансово-економічними результатами; ж) порівнянність, відповідність даним повноваженням; з) виключення, пріоритет завдань; к) комбінування; л) перевірка на адекватність. При цьому, передбачено, що її результативність повинна бути забезпечена чіткою реалізацією дії централізованого елемента (а саме, організаційного механізму) – структурою управління, за допомогою якої поєднуються різні центри фінансового управління, а також регламентуються внутрішні зв'язки і досягається стійка система службових взаємовідносин між структурними підрозділами і суб'єктами управління.</p> <p>Структура фінансового управління – відтворює упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів системи управління територіальними господарськими округами, що визначає поділ праці і службових зв'язків між фінансовими й економічними підрозділами (різного рівня) і працівниками апарату управління (різного рівня) щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень для забезпечення високого рівня результативності та ефективності функціонування.</p> <p>Вона повинна (і, відповідно, спрямована) організаційно закріплювати функції за структурними елементами, підрозділами та працівниками, регламентувати потоки фінансової й управлінської інформації та звітності в межах загальної системи управлінської структури.</p>

*Джерело Систематизовано та узагальнено у табличному вигляді за використання розробок [121 – 124];

** Авторське визначення та обґрунтування сутності і змісту понять;

*** Удосконалено й розвинуто авторами відповідно до положень, визначених і обґрунтованих у [120].

По-перше, визнаними у відповідності до найбільш актуальної вимоги часу (яка існує, наразі, в державі) щодо забезпечення результативності і, хоч мінімального рівня ефективності управління природними ресурсами України.

По-друге, закономірністю виникнення синергетичного ефекту внаслідок реалізації найбільш пріоритетних на сучасному історичному етапі розвитку національного господарства і, як відомо, пов'язаних між собою як еколого-економічних явищ, так і різної природи виробничо-господарських, техніко-технологічних, організаційних соціально-політичних, внутрішньо чи зовнішньоекономічних процесів, які, наразі, мають місце в державі.

Зважаючи на пропоновану класифікацію сучасних структур управління, слід підтвердити і про те, що на авторське переконання [120], новий формат регіональної карти України за десятьма (з урахування тимчасово окупованої території – вісьмома) ТГО – дозволить розв'язати багатогранну проблему щодо раціоналізації освоєння наявного потенціал сталого розвитку (при раціоналізації використання різних за природою елементарних потенціалів суміжних регіонів, інкорпорованих до одного формату ТГО), поєднавши усі елементи національного господарства в органічному і щільному взаємозв'язку один із одним за рахунок оптимізації його структурно-динамічних характеристик (у тому числі структурних мереж: технологічної, функціональної, територіальної й територіально-господарської, галузевої, інституційної, інноваційної, відтворювальної, зовнішньоекономічної, організаційної, каскадної, корпоративної, комунікативної, фінансово-економічної, соціальної та інших).

Зазначене вище і може стати системно-універсальною основою задля підвищення результативності й ефективності функціонування сучасної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні в умовах євроінтеграційних процесів, реалізація дії яких, наразі, відбувається в ресурсних обмеженнях. Необхідно визнати і те, що в ресурсних обмеженнях, які, наразі, мають місце в державі, одночасно забезпечити

дієвість реалізації цільових функціоналів усіх 15 структур управління є доволі проблематичним завданням, тому, рекомендовано зосередитись на обмежені кількості структур управління. У зв'язку з цим, рекомендовано здійснити розбудову й удосконалення таких п'яти структур управління (із розробкою відповідних системоутворюючих важелів та регуляторів): 1) територіально-господарської; 2) галузевої; 3) організаційної; 4) фінансової; 5) комунікаційної.

Виходячи з наведених обґрунтувань, можна ідентифікувати найбільш пріоритетні задля підвищення результативності управління природними ресурсами України (на сучасному етапі розвитку національного господарства й національної економічної системи) важелі та регулятори. Дослідниками, з цією метою, і пропонується здійснити розроблення та обґрунтування нової архітектурної форми системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів.

І, зокрема, необхідно здійснити побудову фінансово-економічного механізму євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами та організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами в Україні, а в межах останнього – адекватний реальним процесам прикладний інструментарій із оригінальною мультирівневою системою відносних показників, моделей структурного типу, специфічною управлінською технологією та методичним підходом до оцінки і прогнозування результативності та ефективності управління на основі запровадження нового формату регіональної карти України (восьми територіальних господарських округів).

Звідси, можна запропонувати схему (рис. 2.4) формування теоретико-концептуальних засад управління природними ресурсами України на сучасному історичному етапі реалізації євроінтеграційних процесів (за умов ресурсних обмежень і нарощення суспільно-політичних та військово-економічних загроз і ризиків сталому розвитку нашої держави). Однак її

реалізація у практиці управління передбачає врахування міжнародного досвіду та виконання завдань, розроблених та обґрунтованих згідно побудованої дослідникам і структурно-логічної схеми (репрезентовано у попередній роботі [125]) щодо вирішення найбільш нагальних проблем у площині формування системи механізмів управління природними ресурсами держави в умовах євроінтеграційних процесів (рис. 2.5).

У цьому контексті визнаємо щодо останнього - їхнє розв'язання відбувається, наразі, в ресурсних обмеженнях та при постійному нарощенні суспільно-політичних, економічних, екологічних та військових загроз і ризиків сталому розвитку нашої держави та її регіонів.

У відповідності до концепту, репрезентованого дослідниками (див., на рис. 2.4), вважаємо за доцільне підвередити і про те, що вирішення поставленої та сформульованої проблематики повинна, на авторське переконання, відбуватися у замкненому циклі за сімома етапами (рис. 2.5) із поступовим підвищенням вимог до результативності управління природними ресурсами в державі (послідовність розбудови структурно-логічної схеми обґрунтовано, деталізовано і репрезентовано дослідником у попередній науковій праці [125]).

Таким чином, за першим етапом виконання науково-прикладних завдань:

1) *формування системи механізмів управління природними ресурсами* в межах нашої держави в умовах євроінтеграційних процесів розроблено й обґрунтовано теоретико-концептуальну структурно-логічну замкнену схему, розбудову якої здійснено за сімома замкненими етапами, виконання якої спрямовано за визначними цільовими функціоналами результативності управління та передбачає:

- визначення, уточнення і корегування умов забезпечення результативності управління природними ресурсами та обґрунтування вимог до їхніх рівнів;



Рис. 2.4. Концепт управління природними ресурсами України в умовах євроінтеграційних процесів

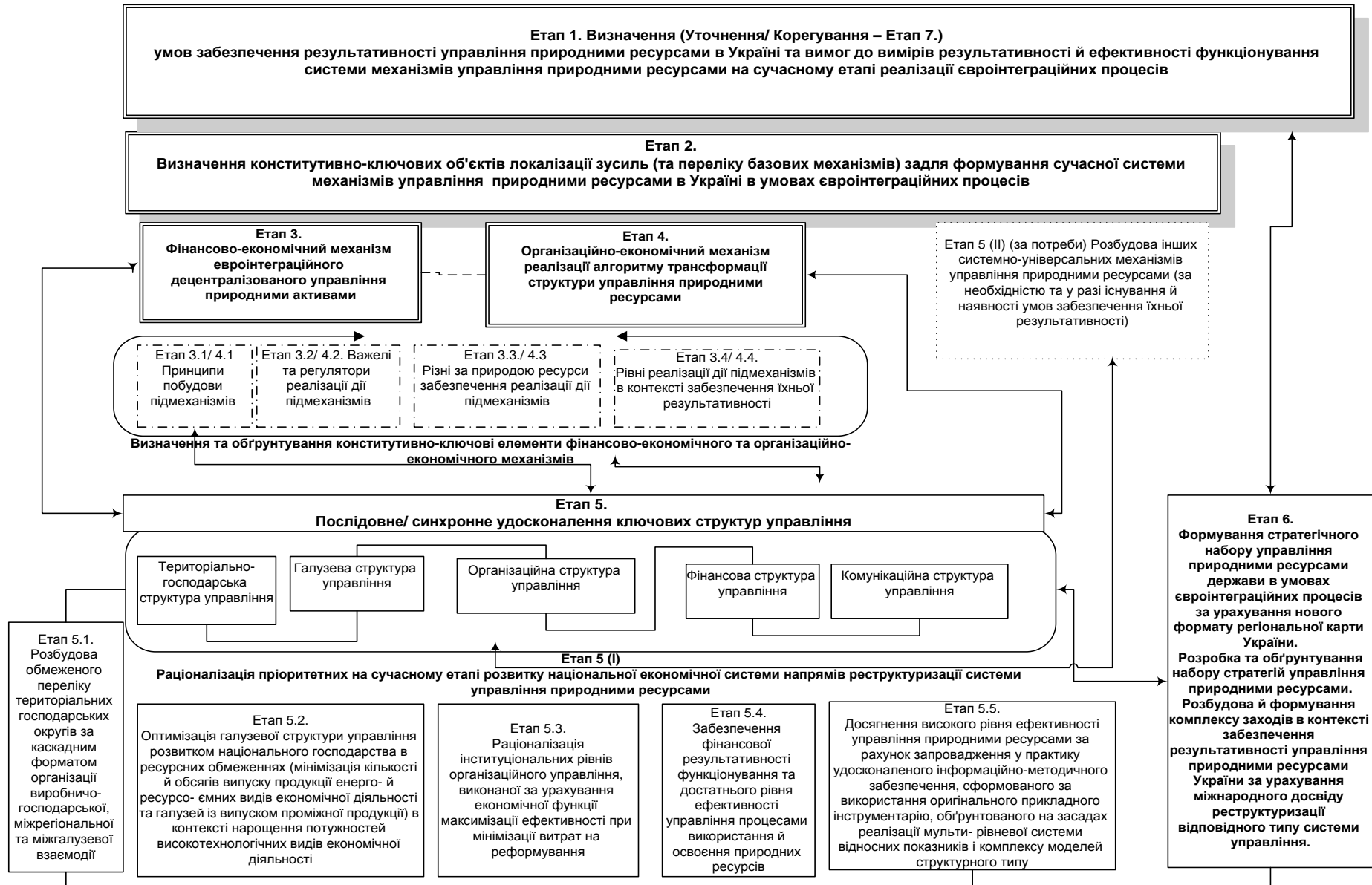


Рис. 2.5. Структурно-логічна схема формування системи механізмів управління природними ресурсами держави в умовах євроінтеграційних процесів (авторська розробка)

- формулювання вимог та обґрунтування пріоритетного складу об'єктів локалізації зусиль із розбудови двох конститутивно-ключових механізмів (за третім і четвертим етапами: фінансово-економічного механізму євроінтеграційного управління природними активами);

- удосконалення п'яти конститутивно-ключових структур управління природними ресурсами (територіально-господарської, галузевої, організаційної, фінансової та комунікаційної);

- формування стратегічного набору з управління природними ресурсами; уточнення й корегування умов забезпечення результативності управління та вимог до рівнів управління природними ресурсами в Україні в сучасних умовах реалізації євроінтеграційних процесів.

2) *уточнення вихідних теоретичних положень, розвиток понятійно-категоріального апарату – у тому числі і дефініційного визначення поняття «територіальний господарський округ», який охарактеризовано як нову територіальну одиницю. То за авторським визначенням – її формування здійснено за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії, і розбудова якої: а) базується на усталених і визнаних у країнах ЄС економіко-статистичних принципах *Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes (NUTS-II)* із урахуванням масштабів стратегічного та природно-ресурсного потенціалу, потужності й результативності функціонування господарства, кількості населення та специфічності використання в межах поєднаних регіонів технологій управління; б) провадиться в певних чітко окреслених просторових межах задля досягнення динамічного балансу між економічною доцільністю споживання природних ресурсів та екологічною виправданістю втручання у природний стан довкілля [125].*

2.2 Фінансово-економічний механізм світоінтеграційного децентралізованого управління природними активами

Проблематика і принципові підходи до формування фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами. Сучасні економічні процеси в державі формують певні межі щодо можливостей розвитку фінансово-економічних механізмів управління природними ресурсами. При цьому необхідно зосередитися на трьох основних аспектах розробки такого механізму, який нерозривно пов'язаний, з одного боку, між собою, а з іншого – з комплексом проблем, що супроводжують економічні трансформації в Україні на шляху реформ та європейської інтеграції.

Перший аспект відповідає загальній проблематиці впровадження децентралізованих механізмів управління економікою в практику господарювання в унітарній державі. Фактично ця проблематика об'єктивно виникає в процесі делегування повноважень територіям. Специфіка децентралізації в державі унітарного типу полягає в тому, що рівень, на який передаються повноваження від центру на місця, а саме об'єднана територіальна громада (муніципалітет), є, з географічного погляду, третім рівнем формування владних повноважень у системі країна – регіон – муніципальна структура. Таким чином, не можна не ігнорувати той факт, що фінансові механізми, які регулюють відносини вартісного розподілу у сфері використання природних активів, повинні спрямуватися саме на муніципальний рівень управління природокористуванням, а регіональний залишається основним рівнем формування економічної складової природокористування як ринковий простір господарювання. Таким чином, діада основних фінансових відносин, включаючи розмежування повноважень щодо джерел фінансових надходжень, формується в системі державооб'єднана територіальна громада, а економічних відносин – у площині територіальна громада – регіон. Відносини між державою та регіоном (областю, районом) стосуватимуться при цьому питань

збалансування регіонального розвитку, вирівнювання рівнів розвитку територій за допомогою бюджетних механізмів. За цих умов, на відміну від країн з федеральним устроєм, фактично помітно зростає роль регіону (області) як адміністративно-територіальної складової, що має свої внутрішні джерела фінансових надходжень та розпоряджається ресурсами, які становлять джерело доходу. Відповідно, господарські та фінансові важелі територіальних громад повинні бути достатньо потужними, щоб забезпечити сталий розвиток регіонального простору через економічну діяльність громад низового рівня (ОТГ). Виходячи з цього, необхідно зробити особливий акцент на територіальній громаді як суб'єкті фінансових відносин, що акумулюватиме дохідну частину фінансових надходжень від залучення й експлуатації природних активів у господарському обігу.

Стосовно цього процесу, можуть формуватися щонайменше три основні фінансові потоки, як імовірні доходи ОТГ. *Перший* – це фіскальні надходження громаді від місцевих податків і зборів, штрафів та інших платежів. *Другий* – частина прибутків від виробничої діяльності комерційних корпоративних структур, створених на основі публічно-приватного партнерства та концесії, в якій територіальна громада є інвестором у вигляді розпорядника природних активів, що приносять дохід, і має право на участь у розподілі прибутку від економічної діяльності, включаючи дохід від здачі майна в оренду. *Третій потік* – це надходження від інвестиційної діяльності муніципальних чи регіональних фінансових структур (інвестиційних фондів та компаній, банків, лізингових компаній тощо), у діяльності яких територіальна громада відіграє роль засновника та активного емітента фінансових активів. Отже, у двох останніх випадках сфера діяльності комерційних виробничих і фінансових структур може виходити за межі ОТГ, й охоплювати регіональний рівень. Певне значення у цьому повинен мати гнучкий кластерно-корпоративний підхід до організації економічної діяльності.

Другий аспект, пов'язаний з необхідністю дотримання, з одного боку, конституційних норм права країни при формуванні фінансово-економічного механізму природокористування на рівні територіальних громад, а з іншого – з відповідними потребами розвитку економіки ОТГ і регіонів коригування цих норм, запровадження гнучкої регіональної економічної та фінансової політики, розвиток правового поля країни у напрямі формування середовища природокористування, адаптованого до європейських норм права і практики господарювання, в якій роль і права територіальних громад по відношенню до місцевих ресурсів розвитку значно розширені у порівнянні з сучасною ситуацією в цій царині нашої держави. Ключовим механізмом регіонального розвитку та практичним інструментом реалізації державної регіональної економічної політики у фінансовому вимірі є чіткий законодавчий розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між загальнодержавним, територіальним (регіональним) і місцевими (муніципальними) рівнями управління, від якого значною мірою залежатиме визначення оптимальних пропорцій формування і розподілу фінансових ресурсів між державними й місцевими бюджетами.

Зауважимо, що цьому питанню присвячено багато досліджень, які інтенсивно ведуться протягом останніх 25 років. Існує значний науковий доробок у цій галузі, проте, як наголошувалося ще в середині 90-х років, ключовим залишається питання ефективної власності на джерело доходів [126], а яке стосовно майна територіальних громад не вирішено й зараз, особливо щодо рентоносних природно-ресурсних джерел. Наразі ця система інституціональних відносин діє дуже неефективно, головним чином через те, що за фактом не визначено права муніципальної власності й муніципалітету як форми організації управління територією щодо розпорядження місцевими ресурсами розвитку, розташованими в межах громади. Вони здебільшого є декларативними і не мають реального підґрунтя через те, що владним структурам вищих рівнів (регіонального та

державного) делеговано управлінські права на території низових, муніципального рівня структур³, якими вони фактично не користуються.

У перспективі, для подальшого збалансування відносин між центром та регіонами й сприяння ефективному територіальному розвитку, повинна збільшуватись частка регіональних бюджетних надходжень на основі власних (закріплених) доходів, переважно рентного походження.

Рентні платежі при цьому, з одного боку, мають охоплювати якомога більшу кількість джерел ренти, з іншого – бути оптимальними за величиною, вилучатися за допомогою простих та системно інтегрованих в інституціональну форму господарювання механізмів як економічних, так і фінансових та правових – цінових, фіскальних, договірних тощо. Відповідно до цього, необхідно вдосконалити й податкову систему на центральному і місцевому рівнях шляхом установлення оптимальних, можливо, фіксованих відносних норм (ставок) податкових надходжень до державного й місцевого бюджетів. З цією метою, на наш погляд, слід запропонувати розширення прав місцевих органів влади по-перше щодо використання бюджетних надходжень від загальнодержавних податків, насамперед рентних платежів у вигляді фіксованої частини гарантованого надходження до бюджету місцевого рівня.

Також необхідно суттєво вдосконалити підходи, як мінімум, до формування і використання системи місцевих або регіональних так званих квазіподатків (фіскальних зборів, які не мають юридичних ознак податку) та парафіскальних платежів на користь суб'єктів публічного або приватного права, котрі не є органами державної влади та управління, проте працюють за принципами публічно-приватного партнерства і використовуватимуть стягнені надходження на користь територіальної громади. Можливим є також розширення специфіки та переліку місцевих податків і зборів з відповідним наданням права органам місцевого самоврядування

³ Згідно з міжнародновизнаною методологією місцевого самоврядування під муніципальним рівнем розуміють рівень територіальної громади, термін муніципальний вживається як синонім рівня управління, що має відношення до територіальної громади.

встановлювати такі податкові механізми. Серед подібних податкових важелів особливо слід наголосити на механізмі так званого місцевого (регіонального) податку на товари та послуги, який може бути запроваджений на певній території і не перевищує встановленої законом норми, рекомендованої для місцевого податку для країни в цілому або ж може запроваджуватися як виняток для територій із селективним режимом господарювання. Основним призначенням такого місцевого податку є вилучення регіональної ренти на користь територіальної громади, муніципального утворення або ж регіону (області), а отже, він може надходити як до місцевого бюджету, так і фонду регіонального розвитку, тобто стосуватися рівня, вищого ніж ОТГ.

Третій аспект стосується забезпечення максимальної економічної свободи і підтримки підприємництва, технологічно пов'язаного з використанням місцевих природних ресурсів з одночасною організацією екологічноорієнтованого господарювання і контролю за використанням природних ресурсів, їх збереженням, охороною і примноженням. Один з найважливіших напрямів перебудови системи управління полягає в його децентралізації і такому перерозподілі функцій і повноважень, що забезпечуватиме максимальну ініціативу і самостійність на місцях у використанні природних ресурсів як активів власником зі створенням ефективно діючої системи громадського контролю та підзвітності суб'єктів господарювання територіальній громаді. Наразі основною ланкою господарського управління є підприємство. Функціонуючи в умовах самофінансування і самооплатності, за законами ринку, воно за своєю економічною сутністю виконує (реалізує) лише частину відтворювальних завдань регіонального розвитку – виробництво продукції, її частковий обмін. Відтворення, поліпшення та охорону ресурсів підприємництва в частині місцевої природно-ресурсної бази необхідно здійснювати разом із місцевими органами управління господарством та у співпраці з державними органами управління природокористуванням, громадськими організаціями і

безпосередньо територіальними громадами. Йдеться, зокрема, про надання підприємствам можливостей ефективного користування природно-ресурсною, фінансовою, інформаційною, трудоворесурсною та іншими базами регіональних ресурсів.

Розвиток економічного потенціалу території та виробничих відносин безпосередньо залежить від сформованих інституціональних умов господарювання – форм власності на засоби виробництва, форм і методів організації управління, наявності нормативно-правової, регулятивної, інформаційної бази організації господарської діяльності тощо. Це активно впливає на характер виробничих зв'язків, раціоналізуючи, посилюючи й удосконалюючи їх шляхом інтеграції до єдиної територіальної природно-господарської системи, що оптимально функціонує в умовах превілювання економічних методів господарювання. Тому ми акцентуємо увагу на кластерних, корпоративних формах господарювання, що мають потужний потенціал щодо інституціоналізації виробничо-економічних відносин в економічно ефективну форму господарювання.

Особливістю сучасного етапу розвитку економіки України є необхідність якісного посилення муніципального управління, за якого воно може зайняти рівноправну позицію із загальнодержавним і внутрішньогосподарським підходами в системі управління економікою. Отже, регіоналізація економіки і децентралізація управлінських повноважень має здійснюватися в умовах взаємного посилення централізованого впливу і демократичної, громадянської активності в регіонах, економічного й соціального підґрунтя в управлінні національним господарством.

Відомо, що у попередніх спробах удосконалення системи управління національним господарством акцент робився на поліпшенні одного аспекту управлінського процесу. Наприклад, на перше місце висувався галузевий принцип управління економікою на шкоду територіальному. У результаті підсилювалися протиріччя між економічним і соціальним розвитком

національного господарства, галузевими й територіальними чинниками. Наразі в цілому досягнуто розуміння неможливості віддати перевагу якому одному принципу управління економікою, проте територіальний принцип, просторовий підхід до управління розвитком територіальних утворень треба бути наріжним каменем системи регіонального управління та місцевого самоврядування.

Поряд із розвитком (і, відповідно, удосконаленням інструментарію) галузевого підходу до управління територіями на кластерно-корпоративній основі, можуть розширюватися і поглиблюватися функції і завдання територіальних ланок місцевого самоврядування, зростати вимоги до їх координуючої ролі у вирішенні питань розвитку місцевої економіки, особливо використання місцевих природних активів як джерел доходу. Це обумовлює необхідність створення і розвитку недержавних, регіональних і місцевих суб'єктів господарського процесу, що заповнюватимуть вакуум у вирішенні завдань регіонального розвитку, які важко або неможливо вирішити лише силами співпраці місцевої і загальнодержавної влади. В результаті в межах загального концепту належного врядування виникають нові форми самоорганізації, по суті, системи прямого врядування населення територіальних громад у системі місцевого, регіонального і міжрегіонального управління, прикладом яких є регіональні економічні асоціації, агентства регіонального розвитку, громадські екологічні організації, інші публічні інституції на кшталт добровільних постійно діючих і тимчасових об'єднань громадян, створених для вирішення конкретних завдань розвитку, які ставляться територіальною громадою.

У зв'язку з цим, наразі пріоритетним слід вважати принцип регіоналізації господарювання, який повинен реалізовуватися комплексно на всіх рівнях управління – державному, регіональному та місцевому (ОТГ), ґрунтуватися на нових формах економічних відносин громади, підприємств, галузей і територій між собою і державою. Територіальні органи управління покликані забезпечувати створення необхідних умов для ефективного

функціонування підприємств та їх об'єднань, громадських організацій та форм територіальної самоорганізації населення для активізації господарських, фінансових і ринкових відносин на цій території. Суб'єкти господарювання зобов'язані поповнювати місцевий бюджет повноцінними платежами за використання трудових і природних ресурсів, інших рентоносних джерел тощо, а громадські ж організації – забезпечувати ефективний контроль за використанням природних ресурсів та нести відповідальність за підзвітне використання підприємствами природних активів.

Найбільш нагальним сьогодні напрямом створення євроінтеграційного механізму державного регулювання використання природних активів територій та функціонування регіональної політики у сфері природокористування є розробка актів законодавства, що в умовах удосконалення існуючої парламентсько-президентської форми правління і конституційного державного устрою визначатимуть права й обов'язки регіонів у бюджетній та податковій сфері України, які стосуються природних ресурсів, їх повноваження в управлінні природними активами як майном, котре перебуває у загальнодержавній власності та власності територіальних громад, участь у реалізації державних галузевих і регіональних програм та проектів із залучення природних ресурсів у господарський обіг, їх охорони та відновлення. Необхідно також мати нормативні акти врегулювання порядку заснування й використання публічно-приватних корпорацій у сфері природокористування, фінансових компаній з управління активами, національного суверенного фонду, регіональних фондів стабілізації, сталого розвитку територій, фондів інвестування, субвенцій, соціальної підтримки населення тощо, з внесенням відповідних уточнень і доповнень до чинних законодавчо-нормативних актів для повномірного врахування регіональних інтересів у національній політиці природокористування.

Виходячи з аналізованої проблематики, можна сформулювати основні принципи розроблення фінансово-економічного механізму євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами.

Принцип єдності господарських, економічних та фінансових механізмів управління природними ресурсами передбачає, що механізми природокористування, які мають фінансову складову, формуються на трьох системно виокремлених рівнях, пов'язаних між собою системою просторових економічних, фінансових та соціальних зв'язків на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях (об'єднаних територіальних громад), котрі відповідають в основному європейським засадам територіальної класифікації NUTS-1, NUTS-2 та NUTS-3.

Першим рівнем є локальний господарський, тобто рівень фізичної економіки, на якому формується первинний дохід у вигляді новоствореної вартості продуктів, отриманих від залучення природних ресурсів у господарський обіг. Об'єктивно ставка доходу від зазначеного процесу є відносно незначною. Дослідження Світового банку розраховують її на рівні 4,0% річного доходу від вартості вкладеного капіталу [127]. Другим рівнем є регіональний економічний, ринковий простір, де через механізм ціноутворення формується регіональна рента як додатковий дохід у вигляді надходжень капіталу від регіональних виробництв, що перевищують норму дохідності відповідних галузей для країни для країни. На третьому рівні, який охоплює всю фінансову систему держави, починають повноцінно діяти фінансові механізми, які пронизують увесь економічний простір, зокрема такі, як податкова, кредитна, інвестиційна політика з відповідним інструментарієм, важелями і регуляторами. Тільки за умови залучення до всього економічного простору держави фінансові механізми регіонального рівня, зокрема трансферти та субсидіарні інструменти, фіскальний інструментарій, кредитування тощо, можуть повноцінно функціонувати в системній єдності з організаційно-господарськими механізмами окремого підприємства, їх сукупностей (корпорацій), економічними механізмами

регіональної економіки й фінансовими механізмами загальнодержавного рівня.

Принцип гнучкості фінансової політики, з одного боку, констатує необхідність її реалізації в існуючому правовому полі держави, а з іншого – потребує суттєвого вдосконалення цього поля в напрямі розширення прав регіонів і територіальних громад щодо використання економічних активів і економічної діяльності, акцентуючи увагу на правах об'єднаних територіальних громад з наданням їм повноцінних прав щодо користування та розпорядження природними ресурсами з урахуванням регіональної специфіки стосовно наявності й використання природних ресурсів у господарському обігу. Особливістю сучасного етапу розвитку територіального управління природокористуванням є також посилення значення регіональних факторів, загальнодержавного та регіонального аспекту організації економічної діяльності. Вирішення загальнонаціональних господарських проблем освоєння нових виробництв та реорганізації існуючих, розвитку територій, інфраструктури, охорони навколишнього природного середовища, підвищення рівня життя народу можна здійснити тільки шляхом правильного вибору пріоритетів, на цільовій програмній основі з відповідним стратегічним підґрунтям, з безпосередньою участю та урахуванням інтересів регіонів й ОТГ, їх бажань і пропозицій.

Усе це створює об'єктивну необхідність першочергового вирішення проблем і завдань регіоналізації насамперед на верхньому, державному рівні управління. Нова орієнтація державного управління передбачає як обґрунтування стратегії, пріоритетів і цілей розвитку економіки на національному та регіональному рівнях, розробку системи показників територіального розвитку, так і впровадження нових методів господарювання на регіональному рівні, проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи, подальшої реформи податкового

законодавства, яка б урахувала специфіку децентралізації влади в Україні в частині управління природними ресурсами.

Також важливим і пов'язаним з попереднім принципом побудови євроінтеграційного фінансово-економічного механізму управління природними ресурсами є *селективний підхід до формування регіональної фінансової політики*.

Визначаючи фінансові інструменти управління комплексним використанням природних активів, слід розглянути механізми фінансової допомоги розвитку територіальним громадам відносно з низькими рівнями соціально-економічного розвитку за рахунок реалізовуваних на державному та регіональному рівнях цільових заходів щодо фінансової підтримки. З цього приводу також необхідно скористатися світовим, особливо європейським, досвідом управління розвитком територій. Державна допомога територіям (у першу чергу, відталим, депресивним, постраждалим через надзвичайні ситуації та ін.) належить до методів так званої державної селективної політики, яка реалізовуватиметься в регіональному аспекті. Загалом для ефективного забезпечення регіонального розвитку селективний господарський режим повинен підкріплюватися нормами і правилами, тобто відповідними державними нормативними актами та методичними підходами щодо:

- фінансово-правових засад установаження спеціального (особливого) правового режиму територій об'єднаних територіальних громад та їх поєднань;
- забезпечення узгодженості селективних норм законодавства стосовно підтримки регіонального розвитку з усіма іншими елементами національної законодавчої бази стратегічного планування розвитку територій та використання природних ресурсів;
- деталізації суб'єкт-об'єктної взаємодії всіх зацікавлених сторін у сфері використання природних активів та залучення їх до регіонального розвитку депресивних територій;

- деталізації технології стратегічного планування соціально-економічного розвитку депресивних територій з погляду перспектив активізації процесу залучення природних активів у господарський обіг;

- взаємоузгодженості на всіх рівнях по горизонталі та вертикалі проектів використання природних ресурсів та розвитку територій, прогнозів, планів, показників (індикаторів), засобів, часу, алгоритмів, відповідальних виконавців тощо.

- узгодження пріоритетів загальнодержавного, регіонального розвитку та інтенсифікації економічної діяльності територіальних громад на основі місцевого природно-ресурсного потенціалу муніципальних утворень.

Головна мета таких норм і правил – стимулювання розвитку відсталих і депресивних регіонів, подолання територіальної депресії, стимулювання пріоритетних напрямів і галузей регіональної економіки. Насамперед слід зазначити, що селективна підтримка в будь-якому випадку є відхиленням від нормального господарського режиму, яке повинно відбуватися тільки в спеціально окресленому правовому полі. Будь – які заходи, які не встановлені правом, не можуть запроваджуватися навіть щодо депресивних територій, тобто правовий аспект таких дій є первинним по відношенню цих та інших територій.

У сучасній економіці виділяють достатньо широкий набір інструментів стимулювання територіального розвитку, які, однак, зводяться до двох основних груп заходів. У першу чергу, це укладання угод щодо фінансування цих регіонів з державного бюджету, спрямування до них міжнародної технічної та іншої допомоги, підтримка підприємництва, у другу – створення спеціальних, пільгових умов господарювання шляхом запровадження відповідних господарських режимів з набором фіскальних, кредитних та інших пільг. Отже, найважливішими інструментами підтримки є фінансування та створення пільгових умов розвитку господарства.

Основним механізмом фінансової підтримки в умовах обмеження регіональної фінансової бази господарювання є державне сприяння розвитку територій через державний бюджет. Це передбачає цільове спрямування бюджетних капітальних вкладень у регіони, що дасть змогу створювати робочі місця, підвищувати зайнятість населення тощо.

Щодо підтримки підприємництва з використанням природних активів, то передбачається шляхом прийняття (або схвалення) рішень на державному чи регіональному рівні сприятливого інвестиційного клімату в слаборозвинених чи депресивних регіонах за рахунок спрощення системи оподаткування, дозвіл окремих видів діяльності, заборонених на інших територіях (наприклад, грального бізнесу, окремих видів індустрії розваг) та регіонах із потенціалом курортно-туристичної діяльності.

Для запровадження подібних селективних засобів підтримки регіонального розвитку на нинішньому етапі основним адміністративно-правовим інструментом є угоди з регіонального розвитку. Найбільшою проблемою використання цих документів у господарській практиці є те, що зазначивши механізм їх реалізації чинне законодавство України не встановлює її сутність і не дає чіткого визначення. Останнє стосується розуміння угоди, яке дає поле свободи для запровадження фінансових інструментів розвитку, виходячи з господарської специфіки конкретного регіону. Саме чітке окреслення змісту такої угоди, яка повинна включати спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з реалізації державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку депресивного регіону, порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Обопільна відповідальність щодо виконання угоди дасть можливість проводити політику стимулювання розвитку окремих територій. Для запровадження таких угод корисно використати, зокрема, польський досвід, де урядом відповідно до ухваленого Сеймом 12 травня 2000 р.

Закону “Про засади підтримки регіонального розвитку” [128] регіональні угоди вдалося зробити ефективним нормативно-правовим інструментом механізму підтримки територіального розвитку та вирішення проблем депресивних територій зокрема.

Принцип фінансового самозабезпечення (гарантованого доходу, або проектний принцип фінансування) діяльності в галузі використання природних ресурсів. Сутність цього принципу у сфері природокористування передбачає врахування двох основних положень проектного менеджменту. По-перше, зосередження уваги на отриманні конкретного, обмеженого певними часовими рамками, заздалегідь окресленого господарського та фінансового результату управлінської діяльності (результативно-діяльнісна складова); по-друге, на особливостях проектного фінансування, пов’язаних з необхідністю залучення і запозичення фінансових ресурсів з різних джерел для отримання відповідного результату (проектно-фінансова складова) [74]. Перевага проектної форми менеджменту над іншими формами управління є очевидною: вона спрямована на отримання високих фінансових результатів, оскільки проектним аналізом, який передуює інвестиційному рішення, гарантується перспектива одержання доходів за ставкою, що перебільшує або щонайменше дорівнює безпечній нормі дохідності, скоригованій на ризик цієї сфери господарювання. Також проектна форма екологічного менеджменту дає змогу за рахунок використання сучасних методів маркетингового, технічного, екологічного, правового, інституціонального, соціального, фінансового та економічного аналізу чітко визначати конкретні соціальні та екологічні ефекти у вигляді співвідношення витрат і вигод від проекту.

Також проектна форма управління:

- передбачає урахування двох важливих аспектів – публічно-приватного партнерства у вигляді відносин концесії або створення державно-приватної проектної компанії, діяльність котрої в прозорій формі за принципами належного врядування дає змогу оцінити кінцеві ефекти від

виконання проекту для бізнесу, громади і держави. Поряд із цим проектна форма і технології проектного управління уможливають широке громадське обговорення конкретних результатів проекту з погляду виявлення користі чи загроз регіональній економіці та населенню територіальної громади, у просторі якої реалізується проектна діяльність;

- забезпечення стійкості розвитку шляхом створення умов для підвищення ефективності використання ресурсів проекту та розподілу результатів господарювання. З цієї позиції, на відміну від господарського підходу до використання природних ресурсів, проект передбачає використання їх саме як активів, при цьому оцінку вартостей ресурсів як товару замінює оцінка ресурсів як активів, тобто джерела вартостей.

Окрім цього, важливим є те, що за рахунок проектної форми менеджменту концепція ефективного власника може бути трансформована в концепцію ефективного користувача за проективно-діяльністю моделлю сталого розвитку, коли, зокрема, об'єктом фінансування є результативна складова господарювання (конкретна інвестиційна ідея, втілену в інвестиційному проекті), а не суб'єкт господарювання. Перевага механізму концесії полягає в тому, що об'єкт останньої за умови неефективного та нерационального його використання може бути відібраний у користувача рішенням місцевого органу влади (місцевого самоврядування) і переданий іншому користувачеві, який запропонує більш ефективну програму використання природних активів.

За таких обставин політика екологічних обмежень і контролю, платежі, податки, штрафи, вилучення доходів як фінансові інструменти природокористування мають бути поєднані з екологічними стимулами – рентою, пільгами, соціальним партнерством, корпоративною соціальною та екологічною відповідальністю, стимулюванням екологічної інноваційної діяльності та екологічною стандартизацією на принципах ISO 9000 – ISO 14000. За проектної форми менеджменту потужним інституціонально-економічним інструментом стає фінансизація природно-ресурсних відносин

у проектних компаніях зі спеціальними правами запозичення, котра здатна через механізми емісії цінних паперів як фінансових активів забезпечити ефективне поєднання принципів "зеленої", "синьої" та "наноеконіки в регіональному інституціональному середовищі господарювання. У цій комплексній економічній парадигмі замість вилучення ренти на користь власника і користувача ресурсу запроваджується через фінансові, організаційні та інші механізми вилучення і розподіл ренти на користь усіх суб'єктів природно-ресурсних відносин, включаючи пересічних громадян, що, зокрема, може бути реалізовано шляхом запровадження економіко-правового механізму громадянської або цивільної власності на природні ресурси на теренах України.

Принцип відповідального фінансового партнерства у використанні природних активів. Реалізується інституціоналізацією фінансових відносин у сфері природокористування шляхом консолідації фінансових ресурсів та спільного інвестування залучення природних активів у господарський обіг у корпоративних або пайових інвестиційних фондах. Під спільним інвестуванням розуміють діяльність, яка здійснюється в інтересах і за рахунок засновників та учасників інвестиційного фонду шляхом випуску інвестиційних сертифікатів або акцій та проведення комерційної діяльності з цінними паперами. Система інститутів спільного інвестування (далі ІСІ) є одним з важливих секторів економіки, який виконує функції фінансового посередництва щодо акумуляції та трансформації заощаджень приватних інвесторів в інвестиції, які спрямовуються на потреби реального сектору економіки безпосередньо або через посередництво фондового ринку. В Україні організаційним форматом реалізації консолідованого (спільного) фінансування відповідно до національного законодавства є інститути спільного інвестування (ІСІ). Вони являють собою систему інституційних посередників, що є професійними учасниками фінансового ринку, діяльність яких здійснюється в інтересах та за рахунок акумуляції заощаджень їх учасників шляхом трансформації залучених ресурсів в

інвестиції на потреби реального сектору економіки напряму або за посередництва фондового ринку з метою отримання інвестиційного доходу. Інститут спільного інвестування є формою здійснення колективного інвестування, а це означає, що активи окремого ІСІ перебувають у спільній власності всіх інвесторів, котрі є його учасниками. Світова практика свідчить про те, що інститути спільного інвестування - це система найбільш ефективних інструментів акумуляції інвестиційних ресурсів, які поряд з недержавними пенсійними фондами та іншими компаніями надають фінансові послуги, акумулюють кошти населення і трансформують їх в інвестиційні ресурси для розвитку економіки держави.

Основними перевагами ІСІ, з погляду інвесторів, є потенційно висока дохідність порівняно із традиційними способами збереження та примноження капіталу, менші витрати часу на управління інвестиціями. Об'єднання коштів багатьох окремих інвесторів дає змогу ІСІ виходити на фондовий ринок та користуватися перевагами великих інституційних інвесторів. Серед інших переваг – диверсифікація інвестицій, відсутність їх мінімального терміну (у випадку вкладання коштів у відкриті інвестиційні фонди) та можливість досить оперативно вилучити вкладені кошти у випадку необхідності. Широка популярність інститутів спільного інвестування в усьому світі обумовлена тим, що цей вид комерційної діяльності ефективно поєднує інтереси всіх сторін, причетних до діяльності інститутів спільного інвестування. Воно набуло такого поширення, оскільки власники грошей отримували більш цікаві перспективи порівняно з альтернативними шляхами розміщення коштів (банки). У проектному підході спільному інвестуванню відводиться провідна роль як у бюджетуванні інвестиційних проектів, так і диверсифікації ризиків, а також забезпеченні високих доходів від господарської діяльності у природно-ресурсній сфері.

Довідково: за законодавством України під інститутами спільного інвестування розуміють пайові або корпоративні інвестиційні фонди (далі –

ПІФ та КІФ), які створюються та функціонують на засадах, визначених Законом України "Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)" від 15.03.2001 року. Ініціатором створення пайового інвестиційного фонду є компанія з управління активами (КУА), котра, як свідчить світовий досвід, може бути з достатнім ступенем ефективності відокремлена від суб'єкта господарювання, що здійснює інвестиційний проект, управляється кваліфікованими фінансистами і може створити відповідний фонд інвестування шляхом випуску та продажу інвесторам інвестиційних сертифікатів. Учасниками фонду можуть бути юридичні або фізичні особи, які придбали інвестиційні сертифікати фонду. Учасники пайового інвестиційного фонду, кошти якого залучені шляхом приватного (закритого) розміщення інвестиційних сертифікатів, можуть утворювати наглядову раду для контролю за виконанням інвестиційної декларації, зберіганням активів фонду, веденням реєстру власників інвестиційних сертифікатів, проведенням аудиторських перевірок діяльності та оцінки майна фонду.

У межах територіального корпоративного утворення для виконання низки інвестиційних проектів може створюватися корпоративний інвестиційний фонд (ІСІ) у формі відкритого акціонерного товариства, і котрий здійснює виключно діяльність зі спільного інвестування. КІФ формується відповідно до законодавства з питань діяльності акціонерних товариств з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)". Управління активами таких інвестиційних фондів також може здійснюватися професійною установою – компанією з управління активами.

У запропонованій схемі проектного управління фінансовою складовою природокористування привабливим для потенційного інвестора є те, що компанія з управління активами несе майнову відповідальність за збитки, завдані інституту спільного інвестування її діями або ж бездіяльністю. Згідно з національним законодавством України вона

відшкодовує втрати, понесені інститутом спільного інвестування, якщо протягом року вартість чистих активів інституту в розрахунку на один цінний папір спільного інвестування стала нижчою від його номінальної вартості більше ніж на 20 %. Відшкодування здійснюється за рахунок резервного фонду цієї компанії, який формують за рахунок прибутку компанії з управління активами, а в разі його недостатності – за рахунок додаткових внесків її засновників. Загалом, зазначимо, що в межах чинного національного законодавства фінансовими активами фінустанови з управління активами проектної компанії з природокористування можуть бути такі інструменти: акції та облігації українських та іноземних емітентів; облігації внутрішньої державної позики та органів місцевого самоврядування; дорогоцінні банківські метали; валюта, грошові кошти на депозитних рахунках у банках та інших фінансових установах; об'єкти нерухомості; корпоративні права тощо.

Перелік можливих об'єктів інвестування і вимоги до структури активів конкретного інвестиційного фонду містяться в інвестиційній декларації фонду. КУА, що здійснює управління відповідним інвестиційним фондом, не має права купувати за рахунок коштів такого фонду активи, які не передбачені його інвестиційною декларацією. Отже, зважаючи на завдання розвитку проектних форм управління природними ресурсами, необхідно суттєво вдосколити відповідне законодавство України і розширити перелік інструментів – активів інститутів спільного інвестування для забезпечення ефективної фінансизації та сек'юритизації природного капіталу.

Важелі та регулятори фінансово-економічного механізму євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами.

Фінансова субсидіарність. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» №79-VIII від 28 грудня 2014 р. в Україні з 2015 р. почала функціонувати нова система міжбюджетних відносин.

Вона базується на принципово новому механізмі горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, складовими якого є базова та реверсна дотації.

Базова дотація - трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам з метою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Реверсна дотація – це кошти, які передаються до державного бюджету з місцевих для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Сьогодні вирівнювання здійснюється лише за двома податками: податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах та податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних. Решта платежів залишаються в повному обсязі в розпорядженні місцевих органів влади.

За результатами горизонтального вирівнювання визначається розмір міжбюджетного трансферту для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а саме з рівнем надходжень:

- нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;
- нижче 0,9 середнього показника в Україні отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;
- в межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передаватимуть до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за діючою системою, а лише 50 % перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення в Україні.

Вирівнювання по бюджету міста Київ, ураховуючи його особливий статус як столиці України відповідно до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, не здійснюється (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» №79- VIII від 28.12.2014 р.).

Першим різновидом трансферту є *базові дотації* у вигляді *субвенцій*, кошти яких використовуються з певною метою в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції. З 2015 року в Україні діють такі види субвенцій, прямо пов’язаних із використанням природних активів: на виконання інвестиційних програм (проектів); на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування. Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів) використовується виключно з метою, визначеною її надавачем, з урахуванням прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, а розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей між рівнем життя населення різних регіонів країни. Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогностичних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними серед яких є показники обсягу промислового виробництва, валової продукції сільського господарства, інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення в розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

Другим видом трансферту є *додаткова дотація*, розподіл якої на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою, та інших додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

У Державному бюджеті України також затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного місцевого бюджету, якщо є підстави для надання та отримання відповідних *міжбюджетних трансфертів*. Такі трансферти можуть здійснюватись у формі: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотації тощо. Субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

У механізмі впровадження інноваційної політики децентралізованого управління територіальним розвитком на кластерно-корпоративній основі з використанням проектного підходу мають набути поширення економіко-фінансові методи як прямої підтримки з державного боку інвестування та надання субсидій, створення спеціальних фондів для фінансування програм, пільгове кредитування й оподаткування, так й альтернативного залучення недержавних коштів – випуск цінних паперів проектною компанією, кластер-корпорацією тощо. В останньому разі провідним і відповідним потребам сучасності напрямом має стати широке використання позабюджетних коштів, у тому числі отриманих шляхом залучення

іноземного та вітчизняного приватного капіталу, ресурсів національного та світових фінансових ринків, а також доходів від делегування повноважень щодо використання природних активів ефективному користувачеві на основі публічно-приватного/державно-приватного партнерства.

Однак при цьому актуальним залишається питання про вирішальну роль джерел фінансування територіального розвитку муніципальних утворень. Це, зважаючи на регіональну специфіку, можуть бути і централізовані кошти, з яких насамперед фінансуватимуться витрати на нове будівництво і великі реконструктивні роботи у пріоритетних, базових галузях промисловості, агропромислового та військово-промислового комплексу, конверсія, будівництво важливих природоохоронних об'єктів, освоєння стратегічних видів корисних копалин, енергоджерел природного походження (наприклад, джерел водної, вітрової енергії) тощо.

Централізовано мають витрачатися кошти на прискорений розвиток таких галузей господарства та соціальної сфери в регіонах та громадах із зниженим рівнем розвитку, що спроможні у стислі терміни забезпечити високий економічний ефект. Насамперед це стосується територіальних громад, на теренах яких зосереджено потужні за економічним потенціалом природні об'єкти, привабливі для інвестора з погляду отримання високого доходу в експортноорієнтованих галузях, передусім АПК та видобуванні мінерально-сировинних ресурсів, зокрема у вугільній галузі, включаючи буровугільні басейни як альтернативу кам'яновугільному паливу.

В умовах бюджетної децентралізації також це можуть і повинні бути вільні капітали власне територіального утворення (ОТГ чи їх поєднань) і такі, що можуть залучатися з інших регіонів шляхом проектного фінансування як приватний та інший інвестиційний капітал, включаючи інвестиції закордонних інвесторів – корпорацій, банків, інвестиційних фондів тощо. Питання про співвідношення централізовано надано та залученого капіталу має вирішуватися системно з усебічним аналізом та врахуванням інтересів усіх учасників економічної діяльності.

Централізовані кошти також мають виділятися на конкурсній, проектній основі, приносити як суспільну користь, так і економічний грошовий дохід за зіставною з іншими альтернативними інвестиційними пропозиціями ставкою доходу на вкладений капітал з урахуванням ризиків, високі соціальні та екологічні ефекти тощо.

Один з найважливіших напрямів перебудови системи управління полягає в децентралізації управління і такому перерозподілі функцій і повноважень, що забезпечив би максимальну ініціативу й самостійність на місцях у виконанні завдань ефективного використання природних активів. При цьому необхідно забезпечувати реалізацію управлінських функцій центру і галузевих керівних органів, без чого неможливе використання переваг поділу праці, дотримання інтересів регіонів і національного господарства України загалом та територіальних громад й окремих населених пунктів, що входитимуть до їх складу.

Основною ланкою господарського управління наразі є підприємство. Функціонуючи в умовах самофінансування і самооплатності, за законами ринку, ця ланка, проте, за своєю економічною сутністю виконує (реалізує) лише частину відтворювальних завдань – виробництво визначеної продукції, її частковий обмін. Відтворення ресурсів підприємництва необхідно здійснювати разом із місцевими органами управління економікою. Йдеться, зокрема, про надання підприємствам можливостей ефективного користування природно-ресурсною, фінансовою, інформаційною, трудоворесурсною, інституціональною та іншими базами регіональних ресурсів шляхом, по-перше, корпоратизації природокористування в межах муніципальних утворень, по-друге, широкого запровадження публічно-приватного партнерства у вигляді відносин концесії та створення *компаній зі спеціальними правами запозичення (КСПЗ)*.

У фінансовій площині розвиток економічного потенціалу території та виробничих відносин безпосередньо залежить від сформованих

інституціональних умов господарювання: форм організації та характеру відносин власності на засоби виробництва, а також методів організації управління, наявності нормативно-правової, регулятивної, інформаційної бази організації господарської діяльності тощо. Це активно впливає на тип виробничих зв'язків, раціоналізуючи, посилюючи й удосконалюючи їх шляхом інтеграції в єдину територіально-господарську систему, що оптимально функціонує за умови переважання економічних методів господарювання. Тому доцільно акцентувати увагу на кластерних, корпоративних формах господарювання як таких, що несуть у собі потужний потенціал щодо інституціоналізації виробничо-економічних відносин в економічно ефективну форму господарювання.

Особливістю сучасного етапу розвитку економіки України є необхідність якісного посилення регіонального управління, за якого воно може зайняти рівноправну позицію з загальнодержавним і внутрішньогосподарським підходами в системі управління економікою. Децентралізація здійснюється в Україні одночасно зі зміцненням і центральної влади на умовах взаємного посилення як централізованого впливу, так і децентралізації, тобто і демократичної, громадянської активності в регіонах, активізації регіонального економічного і соціального підґрунтя управління національним господарством. Відомо, що при попередніх спробах удосконалення системи управління національним господарством акцент робився на поліпшенні певного аспекту управлінського процесу. Наприклад, на перше місце висувався галузевий принцип управління економікою на шкоду територіальному, у результаті чого посилювалися протиріччя між економічним і соціальним розвитком національного господарства, галузевими й територіальними чинниками. Наразі в цілому досягнуто розуміння того, що не можна віддати перевагу якому одному принципу управління економікою, проте територіальний принцип, просторовий підхід до управління розвитком територіальних повинен бути наріжним каменем системи місцевого самоврядування.

Одночасно із розвитком галузевого підходу до управління територіями на кластерно-корпоративній основі, можуть розширюватися і поглиблюватися функції та завдання територіальних ланок, зростати вимоги до їх координуючої ролі. В результаті виникають нові форми організації регіонального і міжрегіонального управління, прикладом яких є регіональні економічні асоціації, агентства регіонального розвитку, громадські екологічні асоціації тощо.

У зв'язку із цим принцип децентралізації господарювання повинен реалізовуватися комплексно на всіх рівнях управління, ґрунтуватися на нових формах економічних відносин підприємств, галузей і громад між собою і з державою. Територіальні органи управління покликані забезпечувати створення необхідних умов для ефективного функціонування підприємств та їх об'єднань, активізації ринкових відносин на території. Суб'єкти господарювання при цьому зобов'язані поповнювати місцевий бюджет повноцінними платежами за використання трудових і природних ресурсів, інших рентоносних джерел тощо.

Особливістю сучасного етапу розвитку територіального управління є також посилення значення регіональних факторів та відповідного аспекту для діяльності верхніх рівнів управління, а саме представництва регіональних економічних та соціальних інтересів у вищих органах влади, насамперед щодо використання місцевих природних активів, без чого децентралізація не буде повною і до кінця реалізованою. Вирішення загальнонаціональних господарських проблем освоєння нових виробництв та реорганізації існуючих, розвитку територій, інфраструктури, охорони навколишнього природного середовища, підвищення рівня життя народу можна здійснити тільки шляхом правильного вибору пріоритетів, на відповідному стратегічному підґрунті за державної підтримки, яка носитиме системний цільовий характер. Для цього необхідно сформувати дієву мережу зв'язку між територіальними громадами на місцях і вищими

рівнями влади за активної участі громадських організацій, розвитку мережі електронного врядування тощо.

Фіскальний важіль. Фіскальні механізми фінансово-економічного механізму управління природними ресурсами включають інструментарій вилучення частини доходів, отриманих від залучення природних ресурсів у господарський обіг на суспільні потреби. Сутність цього полягає в тому, що за допомогою фіскальних інструментів різного типу вилучається певним чином визначена частина отриманих доходів або вартості природного активу, який використовується чи гіпотетично може бути використаний безпосередньо (джерело сировини) або опосередковано (асиміляційний потенціал екосистеми) у господарській діяльності для отримання доходу. До таких інструментів належать:

А. Фіскальні інструменти, включені у податкову систему:

- податки, за якими оподатковуються оцінені у грошовому вимірі природні ресурси як об'єкт власності (в Україні це, зокрема, плата (податок) за землю у складі податку на майно);
- податок, яким оподатковується діяльність, що завдає шкоди довкіллю, наприклад, скиди забруднюючих речовин у водні джерела, викиди їх у повітря та розміщення відходів. У нашій країні це екологічний податок;
- акцизні платежі. Як фіскальний інструмент застосовують до певного затвердженого переліку товарів. Підакцизним товаром може бути і продукція, вироблена з використанням природних ресурсів, наприклад, як джерела сировини. Також акциз може застосовуватися як елемент екологічного оподаткування (зокрема, в Україні на паливо). Платником при цьому є товаровиробник, котрий випускає й реалізує підакцизні товари;
- податки, якими оподатковується економічна діяльність, що передбачає отримання доходу у цілому, не залежно від джерела його походження. Зокрема, податки на прибуток підприємств, доходи фізичних осіб, додану вартість. Ці податки сплачуються всіма суб'єктами

господарювання, незалежно від того, використовують вони джерела природної ренти для отримання доходу чи ні;

- рентні платежі за споживання природних ресурсів (роялті), що справляються тільки у разі їх використання, для отримання доходу. Наприклад, за використання надр для видобування корисних копалин, при цьому оподатковується не сам ресурс як об'єкт власності, а дохід від його залучення. В Україні рентними платежами за станом на 01.08.17 р. визнано рентну плату за користування надрами, радіочастотним ресурсом України; спеціальне використання води, рибних та інших водних живих ресурсів, а також лісових ресурсів; за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу й аміаку територією України;

- збори, які мають справлятися за ведення окремих видів діяльності чи здійснення компромісу заходів, сплату збору. Згідно з чинною податковою системою України передбачають до місцевих належать збори провадження окремих видів підприємницької діяльності, місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір;

- державне мито, котре сплачується як загальнодержавний податок при перетині товаром кордонів держави. Щодо деяких видів природних ресурсів може застосовуватися спеціальне законодавство, яке визначає порядок перетину цими товарами кордону держави, зокрема, у випадку транзиту.

Особливість національної податкової системи України полягає в тому, що більшість перерахованих податкових інструментів є загальнодержавними податками, а отже, можуть використовуватися як джерела наповнення місцевих бюджетів лише опосередковано, через трансфертну політику. Суто фіскальними джерелами природно-ресурсного походження, які пов'язані з податковими інструментами, включеними у податкову систему фактично є земельний податок і туристичний збір.

Вочевидь, це суттєво звужує джерела наповнення місцевих бюджетів, при цьому фактично не включені системи до місцевих податків водні, лісові та мінерально-сировинні ресурси.

Щодо розвитку цих інструментів як джерел економічного розвитку територіальних громад та необхідно виділити щонайменше два шляхи розширення прав територій у фіскальній політиці.

Перший з них передбачає *вдосконалення трансфертного механізму чинної податкової системи*. В такому разі в ставках загальнодержавного податку може бути встановлена обов'язкова складова, котра перераховуватиметься в місцевий бюджет як, наприклад, ПДВ у Канаді, де паралельно справляється, зокрема, два податки на товари і послуги – загальнодержавний і регіональний. У цьому випадку в ставках першого може бути законодавчо закріплена фіксована частина (відсоток від платежу), що спрямовуватиметься у місцевий бюджет територіальної громади. Передусім це має стосуватися рентних платежів, але в тому числі й інших податкових інструментів, як-то податків на прибуток підприємств чи додану вартість.

Другий шлях пов'язаний із *розширенням законодавчо встановленого у Податковому кодексі України переліку місцевих податків і зборів*. Орієнтовно до таких доцільно включити, зокрема, оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням місцевих природних активів як передусім інструменту ефективного й екологоорієнтованого використання місцевих природних ресурсів (земельних, водних, лісових масивів). Ставки таких податків повинні бути відносно незначними, а механізми їх сплати – зрозумілими і доступними для громадян. Також для вилучення на користь території і використання на потреби її розвитку регіональної ренти можливо запровадити місцеві муніципальні податки.

Відповідно до цього необхідно вдосконалити й податкову систему на центральному і місцевому рівнях шляхом установлення стабільних норм (ставок) податкових надходжень до державного й місцевого бюджетів. З

цією метою, на нашу думку доцільно розширити права місцевих органів влади щодо формування і використання місцевих податків та зборів з відповідним наданням права органам місцевого самоврядування визначати такі податкові механізми. Можливе інтегрування ставок муніципальних податків у ресурсні, комунальні та інші платежі, їх автоматичне нарахування в процесі обігу товарів та послуг. Такі ставки мають бути регіональнозалежними, і саме через цей механізм необхідно вилучати для суспільних потреб регіональну ренту. Сукупна ставка муніципальних/регіональних податків не повинна слугувати фактором стримування попиту, а в країнах світу з високорозвиненою соціальною сферою становити близько 10,0% від суми оподаткування. В Україні ставки муніципального податку можуть бути встановлені максимальні для найбільш розвинутих територій. У середньому така, скоріше за все, може дорівнювати 3,0–5,0%. Її розмір на рівні 0,5–1,5% від суми оподаткування може бути рекомендовано для всіх без винятку територій, оскільки не стане великим тягарем для кінцевого платника податку. До джерел оподаткування регіональним податком можна включити суми товарообігу в роздрібній та оптовій торгівлі, комунальні платежі, окремі види товарів – предмети розкоші, нерухомість, екологічно шкідливі товари (поліетиленова та скляна тара й упаковка тощо).

Б. Фіскальні інструменти, не включені у податкову систему (квазіподатки). Проблема застосування квазіподатків в Україні полягає в тому, що чинним законодавством передбачена низка обов'язкових платежів, котрі за зовнішніми ознаками підпадають під наведене вище визначення збору, однак не передбачені Податковим кодексом. Теорія податкового права допускає існування обов'язкових платежів поза межами податкової системи квазіподатків, що поділяються на два види:

- *фіскальні збори* – квазіподатки, котрі справляються до бюджетів або державних цільових фондів;

- *парафіскальні* платежі, що справляються на користь окремих суб'єктів публічного або приватного права з метою відшкодування їх витрат.

Фіскальні збори існують поза системою прямо визначених у законодавстві податків та характеризуються, зокрема, такими ознаками: встановлюються не Податковим кодексом, а іншими нормативними актами (навіть підзаконними); мають індивідуально-відплатний та компенсаційний характер; є необхідною передумовою отримання особами права здійснювати господарську та іншу діяльність у певній сфері. Переважно квазіподатки мають дозвільний характер і справляються в бюджет визначеного рівня як плата за надання відповідної адміністративної послуги державною або регіональною владою. Механізм примусу до сплати в цьому випадку зводиться лише до того, що відповідні дії держави (наприклад, надання спеціального дозволу на використання природних ресурсів, зокрема ділянки родовищ надр) на користь платника просто не здійснюються, якщо ним не справлено відповідний платіж. Квазіподатки мають виражений компенсаційний характер і спрямовані на відшкодування витрат на здійснення певних дій, щодо яких запроваджено квазіфіскальний платіж. Квазіподаток відрізняється тим, що обов'язок сплати збору, передбаченого системою податків, виникає не внаслідок надання окремої адміністративної послуги платнику, а у зв'язку з певним юридичним фактом (проживання в готелі, паркування транспортного засобу). При цьому в обох випадках учинення відповідної юридично значущої дії може бути безпосередньо сплатою платежу. Отже, згідно з сучасною теорією права, квазіподаток – це збір (плата, внесок) – обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляються з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій. Виходячи з таких міркувань, наприклад, квазіподатками в

Україні є плата за отримання дозволів на використання природних ресурсів (ліцензії), наприклад спеціального дозволу на користування надрами, ліцензія на вилов риби, добування мисливських тварин тощо.

Саме ці квазіподаткові інструменти як платежі за набуття спеціальної вигоди можуть бути значною фінансовою складовою у бюджетуванні розвитку місцевої економіки. При цьому головною проблемою є запровадження в Україні для місцевих громад прав щодо встановлення відповідних квазіфіскальних платежів, за допомогою яких реалізовуватиметься політика платного ресурсокористування у територіальних громадах. Тому до місцевого бюджету може стягуватися плата за дозвіл, зокрема, на відвідування лісового чи водного масиву з метою відпочинку; збір грибів, ягід та інших недеревних ресурсів лісу; відвідування пам'яток природи, парків, пляжів тощо; непромисловий вилов риби та інших водних біоресурсів у водоймищах, що перебувають у відомстві місцевих органів влади; проїзд транспортом на території місцевої громади та інші види квазіподаткових платежів як фіскальних зборів. Це потребуватиме відповідних змін, зокрема, і в законодавстві про адміністративні послуги.

Парафіскальні платежі, що справляються на користь окремих суб'єктів публічного або приватного права, як правило, з метою відшкодування їх витрат, є іншою складовою системи квазіподатків. Отже, ці платежі, на відміну від інших фіскальних інструментів, хоча і вважають фактично платою компенсаційного характеру за певні послуги, проте є такими, що надані не державними чи місцевими органами влади і не безпосередньо на користь місцевого або державного бюджету, а за послуги, надані суб'єктами господарювання у певній галузі і на їх користь. Держава, регіон чи муніципалітет отримують меншу вигоду від запровадження парафіскальних платежів у вигляді податку на доходи, додану вартість або на прибуток тощо.

Тобто парафіскальний платіж, по суті, може мати характер рентної плати або збору, які стягуються на користь суб'єкта підприємницької діяльності чи окремого суб'єкта публічного права, відмінного від муніципалітету, метою якого не є отримання прибутку. Прикладами такого платежу можна вважати: плату за під'єднання до мережі розподілу природного ресурсу (води, природного газу тощо), абонентську плату за користування мережею розподілу природного ресурсу; абонентську плату за надання послуг, пов'язаних з використанням об'єктів природної монополії (наприклад, користування тепловою та електричною енергією); абонентську плату за використання радіочастотного ресурсу чи інших мереж зв'язку при наданні телекомунікаційних послуг; плату за проїзд транспортом шляхами, що їх обслуговує на правах концесії комерційна компанія; плату за відпочинок в рекреаційній зоні, що організована й обслуговується підприємницькою структурою.

Суб'єктами, щодо яких користувачами здійснюються парафіскальні платежі, можуть бути як розпорядники і користувачі певних природних об'єктів, що належать до державної власності у різних її формах (наприклад, муніципальні підприємства комунальної форми власності), так і суб'єкти підприємницької діяльності, котрі використовують природні ресурси на принципах державно-приватного партнерства як проектні компанії або на правах концесії, тобто фактично на правах довірчого управління у разі збереження прав територіальної громади чи держави як власника, що від імені народу здійснює частину владних повноважень в управлінні природними ресурсами.

Застосування системи парафіскальних платежів дає змогу включити до платежів за послуги рентну складову з подальшим використанням вилученої ренти на розвиток галузі і поліпшення якості послуг. Особливо привабливим для місцевих громад є те, що через таку систему можна акумулювати кошти в інвестиційних фондах, створених на принципах державно-приватного партнерства як фінансові інститути спільного

інвестування корпоративного типу, і розподіляти їх на розвиток та розширення системи надання послуг з використанням місцевих природних активів. Проблема відносно парафіскальних платежів полягає в тому, що право здійснювати їх стягнення підприємствами має бути законодавчо дозволене та врегульоване з метою недопущення введення необґрунтовано завищених платежів. Також необхідно чітко роз'яснювати на які потреби спрямують ці кошти, оскільки їх головним призначенням є забезпечення інвестиційної складової для модернізації організаційної та технічної складової системи надання послуг і формування конкурентного середовища у сфері використання підприємствами природних монополій.

Фінансові відносини в рамках державно-приватного (публічно-приватного) партнерства. Наразі децентралізацію недоцільно розглядати як прояв певного економічного чи політичного сепаратизму на протидію доцентровим процесам. Сучасний підхід до децентралізації базується на її розумінні, як об'єктивно існуючої необхідної складової сучасного загальносвітового розвитку, що органічно поєднується з доцентровими процесами але на глобально-регіональних (глокальних) та міжрегіональних рівнях.

Згідно з концептом децентралізованого підходу до управління фактично центральні органи управління не просто втрачають свої владні функції, а передає частину їх на підпорядковані їм ієрархічно територіальні рівні влади. Відомі чотири складові децентралізаційного процесу – деконцентрація владних повноважень у певних галузях управління від центру на місця, деволюція повноважень групам користувачів; делегування функцій вибраним місцевим органам самоврядування та дівестмент – передача активів місцевим громадам.

Економічна сутність децентралізації полягає у формуванні на рівні регіональних відтворювальних територіально-господарських систем цілісної економіки й відповідної системи управління, які забезпечують в економічних, господарських, планових і ринкових взаємовідносинах

перевагу регіональних інтересів у розміщенні продуктивних сил та вирішенні соціальних, структурно-відтворювальних, інвестиційних, економічних й екологічних проблем. У Європі та на євразійському просторі процеси децентралізації супроводжуються певними труднощами, протеперебувають у центрі уваги міжнародного співтовариства. Отже від вирішення проблем децентралізації в Україні залежатиме успішний розвиток національного господарства в цілому. При цьому важливу роль у забезпеченні ефективних фінансово-економічних відносин у господарській діяльності громад відіграє механізм державно-приватного партнерства. Проте, враховуючи чинне положення ст. 13 Конституції України, в царині управління природними активами доцільно говорити скоріше про публічно-приватне партнерство в управлінні використанням природного капіталу, оскільки власником природних ресурсів з погляду норм права є народ України, а державна і місцева – лише особи, які від імені народу здійснюють владні повноваження в управлінні ними.

Згідно з чинним законодавством України, державно-приватне партнерство (ДПП) – це будь-яка угода між державними (власник активу) та приватними (оператор активу) зацікавленими сторонами. Воно ефективне тоді, коли діяльність оператора здійснюється з очікуваними економічними, екологічними та соціальними ефектами й активи стають привабливими на відповідному ринку, що обумовить зацікавленість багатьох інвесторів. Подібне партнерство доцільне після досягнення попередньої згоди суспільства з приводу очікуваного рівня послуг, оцінки того, де і яким чином приватні партнери можуть підвищити ефективність господарської, економічної та фінансової діяльності, і визначення способів їх участі у цьому процесі.

У сучасних умовах економічні та фінансові відносини між державою й приватними суб'єктами регулюються Законом України «Про державно-приватне партнерство» № 2404–VI від 1 липня 2010 року, а також Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки,

схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 739-р від 14.08.2013 року. Цими документами визначаються рамкові правила співробітництва між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями, що здійснюється на основі правового документа – договору, що має форму двосторонньої угоди.

Головною ознакою ДПП є те, що, на відміну, наприклад, від приватизації, воно не передбачає зміни власника, а власне угода укладається на певний термін і може бути розірвана за певних умов, а її об'єкт угоди, а саме природний актив та засоби його використання у господарському обігу, вилучені з експлуатації в оператора та повернуті власнику. Таким чином, у ч. 3 ст. 7 Закону «Про державно-приватне партнерство» наголошується, що передача об'єктів приватному інвестору для виконання умов договору не передбачає виникнення в нього права власності на ці об'єкти. Крім того, об'єкти державно-приватного партнерства не можуть бути приватизовані протягом усього строку дії угоди про ДПП (ч. 5 ст. 7). У сфері фінансових відносин державно-приватне партнерство передбачає різні форми фінансування економічної діяльності та інвестиційних витрат. Так, може застосовуватися як консолідоване (змішане) фінансування, так і однорідне, що відрізняє його від інших форм співпраці держави з приватними партнерами. Оскільки закон не встановлює розміру часток, що сторони повинні внести, аби на них поширювався правовий режим регулювання державно-приватного партнерства, то внесок громади або держави у фінансових відносинах, котрі виникають за фактом угоди ДПП може бути номінальним і виражатися як права надання доступу до відповідних активів. У разі невиконання оператором своїх функцій або реалізації товарного продукту (товару, послуги) на ринку за необґрунтовано завищеною ціною об'єкт ДПП може бути вилучений в оператора згідно зі

ст. 22 Законом України «Про державно-приватне партнерство», що надає право центральному органу виконавчої влади з питань реалізації ДПП подавати позови про розірвання укладених договорів (лише щодо об'єктів державної форми власності). Позитивним аспектом фінансових відносин у рамках ДПП можна вважати у ст. 18 вказано гарантії прав приватних партнерів, а саме на відшкодування своїх економічно обґрунтованих витрат, якщо останні більші, ніж надходження від тарифної політики на надані послуги. Отже, приватний партнер може розраховувати на повернення своїх вкладень у розвиток об'єкта державно-приватного партнерства навіть за умови настання для нього економічних збитків у результаті того, що товарний продукт, який виводиться оператором на ринок, є предметом цінового регулювання і реалізується за ціною нижчою собівартості. може бути різною. У світі поширені дві форми фінансово-економічних відносин ДПП у використанні природних ресурсів.

Перша – концесійна форма делегованого приватного управління ефективного користувача природним об'єктом і пов'язаною інфраструктурою. Концесія – це діяльність вітчизняного або іноземного суб'єкта господарювання (концесіонера), спрямована на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії відповідно до вимог закону та умов концесійного договору, укладеного на тривалий строк уповноваженим органом державної влади чи місцевого самоврядування з метою задоволення суспільних потреб. Правове регулювання концесійної діяльності здійснюється: Господарським кодексом України (глава 40, що визначає поняття та основні засади такої діяльності – ст. 406, 407, договірні засади її здійснення – ст. 408, положення щодо припинення діяльності підприємства, майно якого передається в концесію, – ст. 409, законодавство про концесії – ст. 410, гарантії прав учасників господарських відносин в умовах спеціального режиму господарювання – ст. 418); Законом України Про концесії від 16.07.1999 р. (містить визначення застосовуваних у ньому термінів – ст. 1, положення щодо:

принципів концесії– ст. 2, її об'єктів – ст. 3, засад концесійної діяльності, в тому числі обмеження, – статті 4, 5, щодо концесійних конкурсів – ст. 6 – 8 і договорів концесії, що укладаються за результатами їх проведення, – ст. 9 – 16, прав та обов'язків сторін концесійного договору – ст. 17–25, статистичної звітності у сфері концесійної діяльності – статті 26–27) та іншими законодавчими актами.

Концесія передбачає, що її об'єкт передається в управління та експлуатацію приватному оператору. Це може бути як власно природний ресурс (водне джерело, родовище корисних копалин, ділянка землі, лісу тощо), так і їх сукупність. Відносини концесії та оренди схожі, при цьому виплати державі (громаді) розраховуються як відсоток від доходів оператора або частка від загальної вартості наданих послуг. Функцію орендатора виконує приватний оператор, а орендодавця – держава в особі державних або місцевих органів влади, як і, здійснюючи управління ресурсами відповідно загальнодержавного та місцевого значення, знаходять, фактично, ефективного користувача – оператора без зміни власника природного об'єкта. При цьому можуть застосовуватися різні моделі фінансування економічної діяльності – від активної і виключної участі держави в цьому процесі (аффірмаж) до повного перекладання функцій несення інвестиційних та експлуатаційних витрат на оператора об'єкта концесії (концесійна угода з повним фінансуванням господарської діяльності оператором, включаючи інвестиційну та забезпечення експлуатаційних витрат). Фінансові відносини між оператором і державою зводяться, таким чином, до сплати першим податкових зобов'язань та виплат, згідно з угодою-договором про державно-приватне партнерство (концесії) частини його доходів державі як відсотка (частини) від прибутку або передачі їй певної частини продукту/продукції (наприклад, видобутої нафти, вугілля чи газу) для подальшої реалізації її державними структурами. Схожі механізми можуть застосовуватися в угодах концесійного типу як на загальнодержавного рівня, так і за участю бізнесу

та місцевих громад. Важливими аспектами угоди про ДПП такого типу є інвестиційні зобов'язання оператора та власника активу згідно з призначенням та дотримуючись соціальних зобов'язань й екологічних норм та правил господарювання.

Друга форма – спільна діяльність шляхом створення державно-приватної проектної компанії зі спеціальними правами запозичення SPV-типу. У зарубіжних країнах такий підхід використовується у тих видах економічної діяльності, де конкретні послуги недостатньо чітко визначені, а тому їх складно зробити окремими об'єктами розподілу вартості. У цьому випадку партнерство реалізується через сумісну проектну компанію держави та приватного інвестора. Таким чином, за умов збереження чинної форми власності (держава від імені народу України) використання природних активів у господарській діяльності з метою отримання економічних, фінансових, соціальних екологічних та господарських результатів здійснює окремий суб'єкт господарювання – господарський інститут, що діє на постійних або термінових засадах для реалізації конкретного проекту як проектна компанія (у світовій практиці використовується термін компанія зі спеціальними правами запозичення (КСПЗ), (англ. Special purpose vehicle/entity SPV/SPE; (япон. Tokutei mokuteki kaisha – ТМК). В Україні на сьогодні немає окремого законодавства, яке б регулювало створення таких підприємств. Така форма діяльності передбачає, що схожа проектна компанія сама є дієвим учасником фінансових відносин – емітентом цінних паперів й інших активів, якими забезпечується залучення та запозичення фінансових ресурсів у сферу використання природних активів. В основному КСПЗ застосовуються у разі наявності різних учасників, регіонально (в межах різних регіонів) або інституціонально (держава, муніципалітет та бізнес) відділених один від одного й від бенефіціара угоди (наприклад, територіальна громада). У муніципальному та державному секторі проектні компанії переважно залучаються до реалізації проектів державно-

приватного / публічно-приватного партнерства. Основне призначення КСПЗ полягає в отриманні гарантованих результатів на тлі зниження фінансових ризиків для учасників проекту ДПП. У межах останнього ключовими цілями учасників створення КСПЗ/SPV є: збалансування інтересів влади і бізнесу щодо реалізації пріоритетних проектів використання природних активів, сек'юритизація активів; консолідоване проектне фінансування та бюджетування, пошук фінансових ресурсів, управління ризиками, капіталізація активів, у т.ч. природних ресурсів, менеджмент проекту, оптимізація податкових зобов'язань, податкове планування, залучення інвестицій з інших галузей і регіонів та підвищення економічної, екологічної та соціальної ефективності проекту в інституціональному середовищі господарювання [129].

У схемі публічно-приватного партнерства КСПЗ в основному формується як акціонерне товариство (ТОВ) шляхом передачі активів, зобов'язань і прав для реалізації проектів окремому спеціально створеному суб'єкту правових і господарських відносин або досягнення певної фінансової мети (наприклад, отримання позики). Участь в організації таких компаній беруть три групи осіб: муніципальні, державні структури та представники бізнесу як бенефіціари (акціонери), інвестори та одержувач активів (проектна компанія). Зокрема, КСПЗ, особи, які створюють, передають їй кошти, майно, зобов'язання й права, беруть участь у формуванні власного капіталу компанії його акціонуванням. Інвестори забезпечують її фінансові потреби через надання кредитів і/або придбання певних цінних паперів, включаючи облігації чи інші фінансові інструменти. Створена за участю КСПЗ одержує активи, зобов'язання й права від бенефіціарів і фінансові ресурси – від інвесторів, забезпечує виконання проекту, отримання доходів від реалізації на ринку отриманого в результаті проектної діяльності продукту (товару, послуги).

Фінансова діяльність КСПЗ полягає в тому, що, окрім суб'єкта-платника податків, вона під виконання чи реалізацію та експлуатацію

конкретного інвестиційного проекту випускає власні цінні папери чи інші фінансові активи (пули активів – наприклад, сертифікати пайового корпоративного інвестиційного фонду), а потім спрямовує отримані кошти на фінансування інвестиційних проектів своїх засновників, якими згідно з угодою ДПП є державна чи муніципальна влада як суб'єкт публічного права та бізнес-структури. Важливим аспектом функціонування КСПЗ є фінансові гарантії, за яких фінансові зобов'язання такої інституції повинні бути забезпечені відповідними правами (у т.ч. власності) і дохідними активами.

При цьому фінансовими механізмами акціонування у ході реалізації проекту забезпечується розподіл доходів проектної компанії між державними/муніципальними учасниками і бізнесом. Також відповідні інструменти можуть використовуватися і згадані вище фінансові угоди про розподіл продукції або прибутку із зарахуванням його певної частини до бюджетних чи позабюджетних інвестиційних фондів для подальшого використання на потреби загальнодержавного або муніципального розвитку. Привабливим для громади є те, що до проекту як засновники можуть залучатися, тобто фактично окремі представники територіальної громади та громадські організації, тобто фактично державно-приватне партнерство стає публічно-приватним за участю чотирьох сторін – державних/муніципальних структур, бізнесу, громадських організацій і окремих громадян, як можуть різним шляхом (залучення власних земельних паїв, придбання цінних паперів, внесення коштів до пайових чи корпоративних інвестиційних фондів) брати участь у реалізації проектів ДПП за схемою проектних компаній.

Наводимо орієнтовний перелік інструментів фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Орієнтовний перелік інструментів фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами місцевих громад

Група фінансово-економічних інструментів	Класифікаційна ознака	Вид інструменту	Значення	Джерело доходу	Приклад
Бюджетного вирівнювання	<i>Субсидіарні</i>	Базова дотація - трансферт у вигляді субвенції	Трансферт, що надається з державного бюджету на місцевий рівень для горизонтального вирівнювання податко-спроможності територій.	Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки	Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів). Субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування
		Додаткова дотація	Субсидіарний інструмент у вигляді додаткової дотації, яка надається понад базову і має компенсаційний характер	(10,0%) – по обласних бюджетах; - податок на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах	Дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою, та інших додаткових дотацій між місцевими бюджетами
		Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами	Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами, пов'язані зі спільною діяльністю щодо об'єктів спільного користування		Субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування.
Фіскального наповнення	<i>Податкові</i>	Податок (включаючи акциз і мито)	Фіскальний інструмент, включений у податкову систему, яким вилучається частина доходів або вартості належного суб'єкту майна, може бути пов'язаний зі специфікою використання природних ресурсів як джерела доходу (мито, акцизний платіж) /се-редовища господарювання (екологічний податок) / належності майна до виду	Право власності на майно або доходи від різноманітної власної господарської діяльності або участі у господарській діяльності ін. осіб	Податок на землю. Екологічний податок. Акцизний платіж. Податок на прибуток підприємств. Податок на доходи фізичних осіб. Податок на додану вартість. Мито

Група фінансово-економічних інструментів	Класифікаційна ознака	Вид інструменту	Значення	Джерело доходу	Приклад
			природ-ного ресурсу (податок на землю)		
		Податковий рентний платіж	Фіскальний інструмент, включений у податкову систему, є собою регулярно сплачуваним рентним платежем за використання природних ресурсів (роялті), що справляються тільки у разі використання відповідних природних ресурсів (біоресурси, простір, вода, корисні копалини та ін.) для отримання доходу	Природна рента як капіталізований дохід від залучення природних ресурсів у господарський обіг	Рентна плата за користування надрами. Рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України. Рентна плата за спеціальне використання вод. Рентна плата за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів. Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів. Рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопро-дуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу й аміаку територією України
Фіскального наповнення	<i>Податкові</i>	Податковий збір	Фіскальний інструмент, включений у податкову систему, який сплачується за фактом здійснення певних дій, що передбачають стягнення збору у державний або місцевий бюджет	Господарська діяльність (ін. дії, що передбачають настання зобов'язання сплати збору, зокрема, використання простору для місця паркування транспортного засобу, проживання в готелі та ін.)	Місцеві збори: <ul style="list-style-type: none"> • за провадження окремих видів підприємницької діяльності. • за місця для паркування транспортних засобів. • туристичний збір
	<i>Квaziподаткові</i>	Фіскальний збір (платіж)	Фіскальний інструмент, що існує поза системою безпосередньо визначених у законодавстві податків,	Адміністративна послуга – дозвіл щодо набуття права	Плата за отримання дозволів на використання природних ресурсів (ліцензій): <ul style="list-style-type: none"> • плата за надання спеціального дозволу на користування надрами;

Група фінансово-економічних інструментів	Класифікаційна ознака	Вид інструменту	Значення	Джерело доходу	Приклад
			носить індивідуально-дозвільний, відплатний та компенсаційний характер і справляється в бюджет визначеного рівня як плата за надання відповідної адміністративної послуги (дозволу) державною або регіональною владою	здійснювати господарську або іншу діяльність у певній сфері з використанням природних ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> • ліцензія на вилов риби; • ліцензія на добування мисливських тварин; • плата за дозвіл на відвідування лісового чи водного масиву з метою відпочинку; • плата за дозвіл на збір грибів, ягід та інших недеревних ресурсів лісу; • плата за дозвіл на відвідування пам'яток природи, парків, пляжів тощо; • плата за дозвіл на непромисловий вилов риби та інших водних біоресурсів у водоймищах, що перебувають у відомстві місцевих органів влади; • плата за дозвіл на проїзд транспортом на території місцевої громади
Фіскального наповнення	<i>Квaziподаткові</i>	Парафіскальний платіж	Фіскальний інструмент, що існує поза системою безпосередньо визначених у законодавстві податків і справляється на користь окремих суб'єктів публічного або приватного права як правило з метою відшкодування їх інвестиційних та інших витрат	Комерційні послуги користувачу, що надані суб'єктами господарювання у вигляді надання доступу до користування певним ресурсом та інших супутніх послуг	Плата за підключення до мережі розподілу природного ресурсу (води, природного газу тощо). Абонентська плата за користування мережею розподілу природного ресурсу (вода, природний газ). Абонентська плата за надання послуг, пов'язаних з використанням об'єктів природної монополії в енергетичній галузі (наприклад, користування тепловою та електричною енергією). Абонентська плата за використання радіочастотного ресурсу чи інших мереж зв'язку при наданні телекомунікаційних послуг. Плата за проїзд транспортом шляхами, що їх обслуговує на правах концесії комерційна компанія. Плата за відпочинок у рекреаційній зоні, що організована й обслуговується підприємницькою структурою або муніципальним підприємством
Державно-приватного партнерства	<i>Господарські орендні</i>	Концесія	Концесійна форма делегованого приватного управління природним	Частина продукції або частка прибутку	Концесія у сфері видобування корисних копалин; концесія на довірче управління у сфері водопостачання та водовідведення.

Група фінансово-економічних інструментів	Класифікаційна ознака	Вид інструменту	Значення	Джерело доходу	Приклад
			<p>об'єктом і пов'язаною інфраструктурою як діяльність вітчизняного або іноземного суб'єкта господарювання (концесіонера, оператора), спрямована на створення та/або експлуатацію об'єкта концесії відповідно до вимог закону та умов концесійного договору, укладеного на тривалий строк уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування з метою задоволення суспільних потреб.</p>	<p>від реалізації на ринку продукції оператором концесії, отримана у власність держави або територіальної громади в результаті угоди про розподіл продукції або прибутку</p>	<p>Концесія на використання енергогенеруючих потужностей та постачання і розподіл електро- та теплоенергії. Концесія на надання житлово-комунальних послуг, впорядкування території тощо. Концесія на експлуатацію лісового масиву. Концесія на використання державних земель. Концесія на будівництво чи/та експлуатацію транспортних шляхів. Концесія на будівництво та експлуатацію готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших об'єктів туристичної індустрії на рекреаційних територіях. Концесія на будівництво та експлуатацію вантажних і пасажирських портів. Концесія на будівництво та експлуатацію аеропортів. Концесія з надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж</p>
<p>Державно-приватного партнерства</p>	<p><i>Спільна господарська чи фінансова діяльність</i></p>	<p>Проектна компанія зі спеціальними правами запозичення</p>	<p>Окремий суб'єкт господарювання з правами щодо емісії цінних паперів та здійснення інших форм залучення і запозичення капіталу у сферу використання природних активів, що діє на постійних або термінових засадах для реалізації конкретного проекту як проектна компанія зі спеціальними правами запозичення SPV – типу</p>	<p>Акціонерний чи інший пайовий капітал в підприємстві, що перебуває у спільній державно-приватній власності</p>	<p>Проектна компанія у сфері видобування корисних копалин. Проектно-експлуатаційна компанія в енергосфері; проектно-експлуатаційна компанія у сфері водопостачання та водовідведення. Проектна компанія з житлового будівництва та експлуатації житлового масиву. Проектно-експлуатаційна корпорація з житлового будівництва та зворотної оренди (лізбеку) апартаментів, включаючи як житлові, так і рекреаційні зони. Корпоративний або пайовий інвестиційний фонду сфері використання природних активів. Проектна компанія з впорядкування муніципальної території.</p>

Група фінансово-економічних інструментів	Класифікаційна ознака	Вид інструменту	Значення	Джерело доходу	Приклад
					<p>Проектно-експлуатаційна компанія у сфері туристично-рекреаційної діяльності та готельного бізнесу.</p> <p>Територіальна корпорація з управління природними ресурсами</p>
Державно-приватного партнерства	<i>Роздержавлення і приватизація</i>	Дівестиція (дівестмент)	Надання можливості приватному партнеру викупити частину державного або ж муніципального паю в компанії SPV-типу, надання можливості прийняти участь у приватизації об'єкту концесії, якщо це дозволено законодавством	Бюджетні надходження в результаті реалізації частини державної чи муніципальної власності суб'єкту приватного сектору	<p>Реалізація суб'єкту приватного сектору частини акцій підприємства, що перебуває у державно-приватній власності.</p> <p>Реалізація суб'єкту приватного сектора об'єкта концесії.</p> <p>Приватизація залізниці.</p> <p>Приватизація телекомунікаційної мережі.</p> <p>Безстрокова оренда (емфітевзис) природних об'єктів.</p> <p>Приватизація державних земель</p>

Окремим правовим механізмом у процесі державно-приватного партнерства є також *дівестмент/дівестиція*, тобто надання можливості приватному партнеру викупити частину державного або муніципального паю в компанії SPV-типу чи взяти участь у приватизації об'єкта концесії, згідно з законодавством.

Цей процес передбачає, наприклад, реалізацію суб'єкту приватного сектору частини акцій підприємства, що перебувають у державно-приватній власності; створення об'єкта концесії у вигляді енергогенеруючих або енергорозподіляючих потужностей; приватизацію залізниць, телекомунікаційної мережі або державних земель тощо.

Необхідно зазначити, що на окремих етапах реалізації євроінтеграційного алгоритму превалюватимуть різні інструменти фінансового механізму. Так, *на першому, деконцентраційному етапі євроінтеграційного процесу – бюджетної децентралізації* переважатиме деконцентрація ресурсів передусім бюджетних від держави до територій і, відповідно, основними інструментами фінансово-економічного механізму державно-приватного партнерства будуть субсидіарні, фіскальні податкові та концесійні.

На другому етапі децентралізації з початком розмежування і делегування розширених повноважень територіям з одночасним створенням територіальних корпорацій з управління природними ресурсами, включаючи проектні організації КСПЗ-типу у використанні природних активів, пріоритетними, окрім перерахованих, стануть квазіподаткові інструменти як неподаткові фіскальні збори, а також державно-приватне партнерство у виробничій та фінансовій (інвестиційні фонди) сферах.

На третьому, деволюційному етапі децентралізаційних перетворень за умов формування прибуткових територіальних корпоративних утворень кластерного типу, що діють у сфері використання природних активів, у результаті деволюції, тобто відповідальної передачі значної частини відповідних повноважень держави громадам, громадським організаціям і

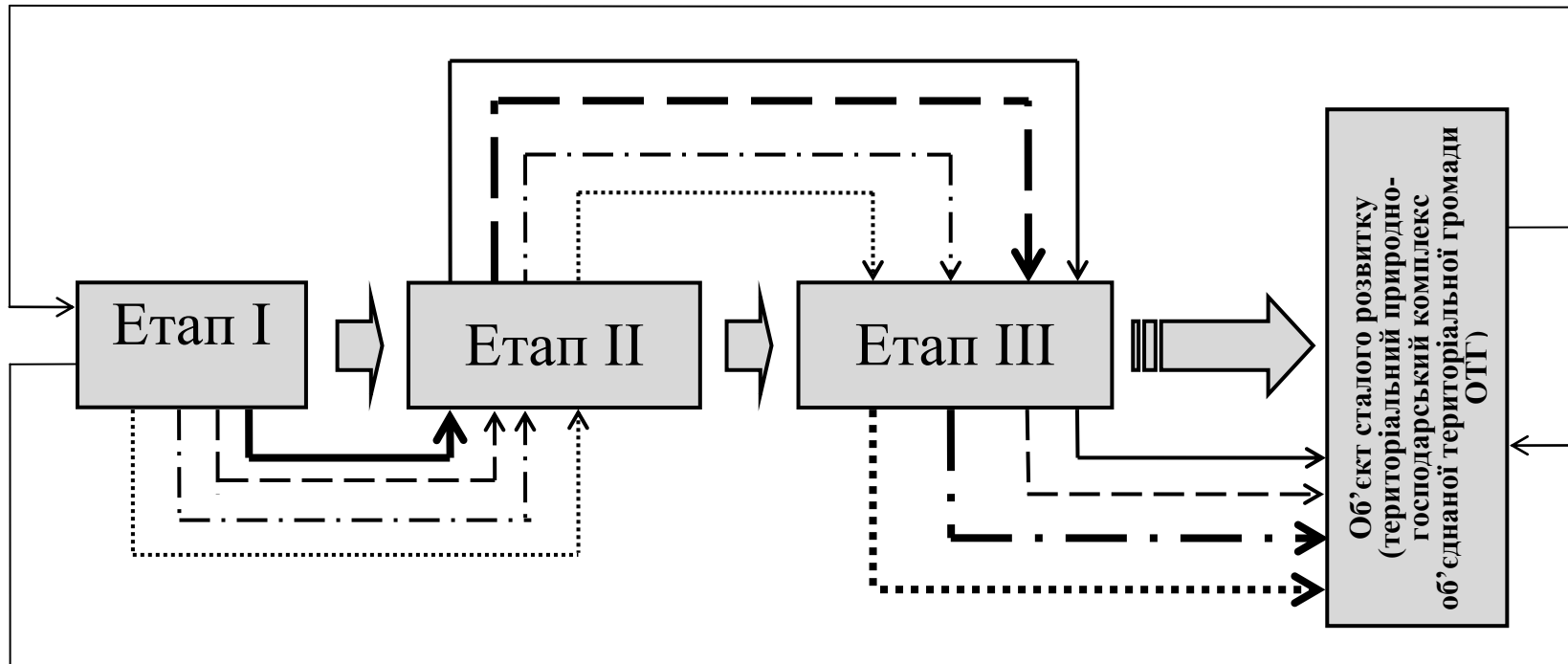
суб'єктам підприємницької діяльності, також помітну вагу матимуть і такі фінансові інструменти, як парафіскальні платежі від користувачів суб'єктам господарювання та дівестиційні інструменти – роздержавлення власності, довгострокова і безстрокова оренда (емфітевзіс) природних об'єктів (землі, лісові масиви) тощо (рис. 2.6). Механізми деволуції, зокрема дівестиційний інструментарій, жодним чином не суперечать конституційному праву власності народу України на природні ресурси, оскільки в такому разі задіяні не приватизаційні механізми, а саме ті, котрі, як формально, так і не формально залишають право власності на природні ресурси за народом. За допомогою механізмів, наприклад, громадянської власності на природні ресурси зберігається можливість вилучення у певному розмірі природної ренти на потреби як сучасного (виплата громадянських дивідендів), так і прийдешніх поколінь (відрахування у національний суверенний фонд).

Моделювання структури фінансово-економічного механізму на засадах синергетичного світосприйняття. З огляду на розробленість та обґрунтованість запропонованих у даному дослідженні трьох етапів реалізації доктринального концепту формування системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів, заувадимо наступне:

виконання завдань, передбачених як за першим, так і за другим етапами, є безмежно складним дорученням для суб'єктів управління різного рівня (особливо тим суб'єктам, хто опікується вирішенням проблем природокористування) та певної кваліфікації і досвіду у площині використання засобів моделювання й оцінювання інваріантності можливих трансформацій складних систем.

Зазначене, на нашу думку, можна реалізувати лише за таких умов [130]:

- по-перше, у разі розбудови в державі нової регіональної карти на засадах формування восьми територіальних господарських округів;



Структура потоку управління
за пріоритетністю

- — Принципи
- - -** — Механізми
- · -** — Норми
- · · · ·** — Інститути

<i>Етапи</i>	<i>Ключова ознака</i>	<i>Фінансовий інструмент</i>	<i>Організаційна форма ДПП</i>
Етапи I	Деконцентрація	Податок, субсидія	Оренда, концесія
Етапи II	Делегування	Квaziподаток	КСПЗ SPV-типу
Етапи III	Деволуція	Парафіскальний платіж	Публ.-прив. партнерство
Об'єкт	Дівестиція	Самофінансування	Територіальна корпорація

Рис. 2.6. Змістовні ознаки євроінтеграційного фінансово-економічного механізму децентралізації управління природними ресурсами

- по-друге, чіткої визначеності національних економічних інтересів країни, загалом, та у сфері природокористування і формулювання пріоритетів за окремими регіонами (округами, громадами);
- по-третє, розробленості (концептуально спрямованої) моделі управління природними ресурсами й активами відповідно до наявних в межах регіону, округу чи громади ключових потреб;
- по-четверте, обчислення і визнання реальних масштабів як стратегічного потенціалу певного територіального об'єднання (громади), так і обсягів його природних ресурсів та доцільності освоєння активів;
- по-п'яте, ґрунтового нормативно-правового визначення функцій, повноважень і відповідності формату системи механізмів управління природними ресурсами та концептуальних засад її формування, цілей і завдань, способів їхнього виконання, системи показників-індикаторів результативності та ефективності реалізації дії.

Так, на тлі посилення технологічного розриву між Україною та країнами-лідерами, різкого падіння масштабів розвиненості стратегічного потенціалу та темпів відновлення базових показників за тріадою «економіка – екологія – соціум» необхідним і нагальним – є виконання ключового завдання для державних, регіональних і місцевих корелянтів. Суть останнього полягає у забезпеченні збалансованості вимог до рівні результативності й ефективності управління природними ресурсами, нарощення обсягів випуску конкурентоспроможної наукоємної продукції в регіонах, які зумовлені досягненнями НТП на протигагу високій зношеності основних виробничих засобів. Цього можна досягти завдяки розбудови дієвого фінансово-економічного механізму управління природними активами за урахування приведенного у табл. 2.3 прикладного фінансово-економічного інструментарію.

Підтвердимо е, що зазначене потребує перманентної реструктуризації новоствореної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні за рахунок перманентного удосконалення формату фінансово-

економічного механізму децентралізованого управління природними активами і залучення до його складу, адекватних на сучасному етапі розвитку національного господарства, важелів і регуляторів цілеорієнтованого впливу з метою трансформації природно-ресурсного потенціалу в регіонах у дієвий актив.

Відтак з метою вирішення важливої національно-господарської проблеми – щодо забезпечення результативності та ефективності реалізації дії загальної системи механізмів управління природними ресурсами та підвищення конкурентоспроможності регіонів держави, розроблено основні елементи фінансово-економічного механізму (Ф_ЕМ) децентралізованого управління природними активами. А, в межах останнього (рис. 2.7), авторами пропонується відповідний фінансово-економічних інструментарій (див., табл. 2.3).

Зазначена на рис. 2.7 структуризація й компонування базових елементів фінансово-економічного механізму обумовлює потребу в обґрунтуванні й використанні суб'єктами управління також і дієвого інструментарію прогнозування стійкості, надійності та ефективності функціонування багатокомпонентної структури. Його розробка має базуватися на положеннях стратегічного розвитку сучасної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні, враховувати внутрішні умови забезпечення якості її функціонування. Поряд із цим, передбачати діагностику й проектування масштабів природно-ресурсного потенціалу за регіонами з виокремленням із загального переліку факторів різноспрямованого впливу на процеси результативності й ефективності функціонування, новоствореної системи (за результатами оцінки сприйнятливості деструктивних впливів різної природи).

Фінансово-економічний механізм децентралізованого управління природними активами в Україні (Ф_ЕМ) в умовах євроінтеграційних процесів							
Принципи формування та реалізації дії Ф_ЕМ - теорії сталого розвитку; - теорії синергетики; - структурно-інформаційної теорії надійності складних систем; - регіоналізації; - принципів системного, комплексного, об'єктно-цільового, процесного та ресурсно-функціонального підходів; - принципи класичної термодинаміки; - економіко-статистичні принципи <i>Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes</i> (за форматом NUTS-II)	Функції реалізації дії Ф_ЕМ (базові та специфічні): - розроблення норм, правил і процедур із метою забезпечення результативності наявних в межах регіону природних ресурсів; - фінансове, технологічне та інформаційне забезпечення діяльності у сфері природокористування; - удосконалення різних структур управління (організаційної, комунікаційної, технологічної, інформаційної тощо) природними активами; - розроблення прикладного інструментарію та інформаційно-методичного забезпечення; - визначення пріоритетних напрямів реалізації дії Ф_ЕМ за урахування місцевих, регіональних і національних умов управління природними активами; - обґрунтування вимог, визначення умов досягнення і забезпечення результативності функціонування Ф_ЕМ; - реструктуризація природо-ресурсного потенціалу місцевості;	Ресурси реалізації дії Ф_ЕМ: - матеріально-факторні; - управлінські; - комунітарні; - інформаційно-методичні; - когнітивно-організаційні; Рівні реалізації дії Ф_ЕМ: - національний; - окружний; - регіональний; - місцевий; - територіальної громади.	Важелі та регулятори забезпечення результативності й ефективності реалізації дії Ф_ЕМ				
			Стимулюючі Елементарні важелі та регулятори: Оподаткування (податкові канікули) діяльності у сфері природокористування. Пільгове кредитування територіальних громад. Амортизаційні відрахування Звільнення від сплати державного податку за освоєння природних ресурсів у соціальних цілях розвитку громади	Накопичувально-розподільчі Елементарні важелі та регулятори: Формування резервних фондів для раціоналізації природокористування, передача коштів на попередження і ліквідацію надзвичайних ситуацій. Створення екологічних фондів, цільова передача коштів на відновлення і відтворення природних ресурсів тощо	Екологізації виробництва Елементарні важелі та регулятори. Екологічний менеджмент та екологічний маркетинг, екологізація НТП, екологічний облік та страхування, екологічна експертиза, торговельні важелі регіонального і місцевого екологічного захисту, екологічний аудит.	Системно-гармонізуючі Елементарні важелі та регулятори. Стандартизація національної, регіональної та місцевої продукції, процесів, технологій та послуг. Метрологізація виробленої продукції, сучасних процесів різної природи і наданих послуг. Сертифікація продукції, діяльності, технологій, процесів та послуг.	Аудиторсько-дозвільні Елементарні важелі та регулятори. Ліцензування виробничо-господарської діяльності, пов'язаної з видобутком, освоєнням, переробкою та транспортуванням місцевого природного активу. Декларування безпеки діяльності.

Рис. 2.7. Базові елементи фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами в Україні в умовах євроінтеграційних процесів

Оскільки, множина внутрішніх зв'язків між елементами загальної системи механізмів управління природними ресурсами та об'єктом і формують її структуру, то декомпозиція останньої дає змогу визначити комплекс первинних складових для фінансово-економічного механізму. Тож, очікуваною та передбачуваною буде траєкторії його еволюційної динаміки і оновлення базових елементів Ф_ЕМ. Вказане допускає висновок про те, що елементів у новій генерації системи механізмів (розбудова якої базується на інкорпорації до її складу авторського фінансово-економічного механізму управління природними активами) може бути лише обмежена кінцева кількість. Тобто структура такого механізму матиме у певний період часу обмежену кількість складових і компонент, здатних забезпечити визначений рівень ефективності та результативності реалізації дії цього системоутворюючого регулятора.

Відтак можна стверджувати, що загальна система механізмів управління природними ресурсами має здатність як до самоорганізації, так і до самоподібності її елементів (зокрема, будь-якого типу механізмів, що інкорпоровані до складу загальної системи (у тому числі і Ф_ЕМ). Тобто йдеться про їхню фрактальність, що й відрізняє запропоновану авторами парадигму формування системи механізмів (де основним є Ф_ЕМ) та еволюцію її елементів від традиційних підходів.

Тож, значимо, що побудова структури фінансово-економічного механізму управління природними активами – складне завдання, тому необхідно розробити стандартні алгоритмічні процедури, які і дозволяють автоматизувати процес моделювання та виокремлення у шести базових підсистем (див., рис. 2.7) спільні ознаки, врахування яких забезпечить адаптоване використання і дієвість фінансово-економічного інструментарію (перелік – див., наведено у табл. 2.3).

У ході подальшої зміни чи уточненні парадигми формування загальної системи механізмів та можливого спрощені завдань щодо забезпечення результативності й ефективності функціонування Ф_ЕМ (за

умови коригування пріоритетів і певних цілей для кожного регіону, округу чи громади), процедуру моделювання структури останнього можна адаптувати до їхніх внутрішніх архітектурних взаємозв'язків за рахунок формування в межах загальної системи механізмів певного формату структури-атрактора (передбачаючи прискорений розвиток чи еволюцію окремих видів економічної діяльності за регіонами, або ж враховуючи результати прогнозування основних макроекономічних показників).

З метою удосконаленням структури фінансово-економічного механізму та реалізації на практиці окремого архітектурного його варіанта, необхідно спростити формат. А, по-друге, передбачити (на певний період упередження) ускладнення або розширення масштабів залучення фінансово-економічного механізму до виробничо-господарських процесів. Це, відповідно, і визначає необхідність у процедурах моделювання – урахування визначених на певний час взаємозв'язків і місць прикладення зусиль, ієрархічність рівнів складових в межах певного регіону, устрою певної територіальної громади, стійкої упорядкованості та кількості об'єктів чи підсистем.

З цією метою пропонується використання певного математичного апарату високої кваліметричної логіки, розроблення цільового програмного забезпечення.

Відтак, інструментарій моделювання і науково-концептуального обґрунтування, рекомендований для обов'язкового використання, буде застосовуватися на кожному з етапів побудови як загальної системи механізмів, так і Ф_ЕМ та організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами в Україні. А, саме:

- фрактальні графи – для адекватного відображення особливостей функціонування у різних умовах, самоорганізації у визначені проміжки часу (згідно нової / уточненої мети та сформульованих завдань) – як фінансово-економічного механізму управління природними активами,

так і, загалом, ієрархічної системи механізмів управління природними ресурсами;

- кореляційні матриці – для визначення фокусів ускладнення фінансово-економічного механізму, а за результатами їхнього уточнення – й структури системи механізмів управління природними ресурсами. Зазначене передбачатиме: формування додаткових функціональних блоків, підсистем та розбудови окремих елементів фінансово-економічного механізму (що є пріоритетними на певному життєвому етапі системи механізмів, у цілому); здійснення добору й розроблення практичного інструментарію оцінки та прогнозування результативності й ефективності, вибору новітніх моделей та напрямів розвитку досліджуваної сукупності важелів і регуляторів;

- вихідні положення та інструментарій теорії графів задля: а) здійснення (перереформування) обґрунтованого перерозподілу наявних в межах певного регіону (округу, місцевості, територальної громади) природних ресурсів і активів; б) розроблення інструментарію проектування нової конструкції фінансово-економічного механізму управління природними активами, а із урахуванням синергетичних засобів ідентифікації – для побудови її всеохоплюючої структури за рахунок розширення функцій структури-атрактора та сфер її впливу (що відповідає положенням сформованої авторами парадигми дослідження економічного простору і капіталізації природних ресурсів [114]).

Отже, на нашу думку, передумовою реструктуризації моделі системи механізмів управління природними ресурсами в Україні – є припущення про те, що ця багаторівнева система механізмів складається з найбільш активних об'єктів (механізмів), кожен із яких прагне забезпечити стійкість і надійність функціонування за рахунок адекватної дії фінансово-економічного механізму управління природними активами та досягнення стратегічної мети – підвищити рівень результативності й ефективності управління природними ресурсами. Водночас, інкорпоровані до складу

загальної системи механізмів регулятори і важелі впливу, намагаються і виконати власні завдання з урахуванням обґрунтованих, відповідно до їхніх специфічних функцій, пріоритетів. І, оскільки, зокрема, фінансово-економічний механізм управління природними активами має властивість до ціле визначення і рефлексії, то у процесі діяльності (реалізації дії) він здатен: а) накопичувати, обробляти (або ж викривляти інформацію); б) змінювати форму, зміст, уточнюючи мету свого існування у відповідності до сили (вагомості) власного впливу на певному рівні управління (регіон, каскад, громада тощо), кількісно-якісної оцінки стану й рефлексивного резонансу зовнішніх змін.

Відтак, визнаємо, що процес еволюції структури фінансово-економічного механізму управління природними активами в Україні та його моделювання (див., рис. 2.7), що виконано із урахуванням щільності взаємозв'язків між складовими останнього, за результатами авторських напрацювань, являє собою послідовність етапів переформатування і добору, здійснену у відповідності до нової парадигми управління (виконану за використання положень класичної теорії термодинаміки і детермінованого хаосу). Але, слід вказати, що у супереч поставленим цілям щодо підвищення результативності й ефективності природокористування, слід мати на увазі, що новий формат фінансово-економічного механізму (див., рис. 2.7) може здійснювати і циклічно-коливний процес, який буде лише здаватися рухом у визначеному напрямі (завдяки чи всупереч адміністративно-силовим акціям політичної еліти України), а, насправді, стане іневолюцією. Отже, задля усунення зазначеної вади необхідно застосування (до фінансово-економічного інструментарію) і: а) інструментів нормативно-правове урегулювання правил (принципів) та умов функціонування Ф_ЕМ як у нестабільному економічному середовищі, так і у межах стабільного; б) засобів ідентифікації центрів концентрації зусиль та пропорційності й раціональності поділу/ розподілу/ перерозподілу між суб'єктами

регіонального управління надзвичайно обмежених (на даний час) ресурсів різної природи.

У цілому в умовах децентралізації в системі фінансових відносин між бізнесом і владою, зважаючи на європейський досвід у сфері використання природних активів, муніципалітет як керівний орган ОТГ в Україні має стати публічно-правовою корпорацією, самоврядною громадою із правами юридичної особи, котра може займатися економічною діяльністю самостійно або створюючи з цією метою територіальну корпорацію з управління природними ресурсами. Це можливо після проведення повноцінної реформи місцевого самоврядування та остаточного об'єднання територіальних громад. За нашим переконанням, процес об'єднання громад має супроводжуватися формуванням окремого правового інституту муніципальної власності, до якої мають увійти, зокрема, земля та інші природні ресурси місцевого значення, що знаходяться між населеними пунктами, які входять до об'єднаної територіальної громади. Також створення інституту муніципалітету потребує перегляду та можливого розширення бази оподаткування місцевими податками та квазіподатковими інструментами у вигляді місцевих зборів за використання природних ресурсів, також перспективним є введення єдиного муніципального податку.

Децентралізація на перспективу також може стосуватися і передачі до муніципальної власності частини майна, що перебуває в загальнодержавній та комунальній власності і виконує важливі функції життєзабезпечення територіальних спільнот, чим можна значно зміцнити економічні основи місцевого самоврядування. Особливо це стосується комунального майна тих населених пунктів, які є малонаселеними, депресивними, не мають власної економічної бази розвитку тощо. Таким чином, доцільною є передача до муніципальної власності значної частини земель та інших природних ресурсів адміністративно-територіальних одиниць з розробкою відповідних законодавчих актів, що визначатимуть

статус муніципальних земель, регламентуватимуть право органів місцевого самоврядування ОТГ на вільне користування та володіння майном муніципальної власності, упровадження муніципального підприємництва у сфері використання природних ресурсів на засадах публічно-приватного партнерства згідно до розглянутих його основних механізмів.

Рентна складова фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами. Проблема визначення регіональної ренти. Аналізуючи процеси упорядкування рентних відносин, що формуються в економічному середовищі нових територіальних громад в Україні, слід підкреслити особливо важливу роль визначення регіональної ренти. По-перше, такий її тип відображає певну сукупність рент залежності від територіальної диференціації умов і ресурсів, типів поселень, форм зосередження й організації виробництва, таким чином виконуючи відповідну інтегруючу функцію. По-друге, регіональна інтегральна рента має емерджентний характер, і більше того, синергетичні властивості. Зокрема, вона може бути більшою за сукупну арифметичну суму рент, отримуваних за всіма джерелами рентних ресурсів.

Особливої актуальності набувають дослідження фінансових механізмів з приводу створення, вилучення, розподілу і перерозподілу ренти. Так, у структурі національного багатства України рентні галузі господарства займають більше половини питомої ваги за природно-ресурсним потенціалом, а включаючи інші, у тому числі такі потужні, як будівельний і транспортний комплекси, понад дві третини. Зазначимо, що у таких державах, як США та Велика Британія, чиста рента становить більше третини національного доходу [131, с. 476].

Тобто для формування фінансово-економічного децентралізованого управління природними активами регіонів держави необхідне більш

детальне вивчення категорії регіональна рента, що обумовлено об'єктивними причинами.

Сутнісні ознаки рентного підходу. На попередньому історичному етапі теорія ренти зайняла належне місце у розвитку економічних учень (В. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо, К. Маркс та ін.) і не втратила своєї актуальності та наукового інтересу в нинішній час за кордоном (Дж. Б'юкенен, А. Ослунд, Р. Толлісон, А. Хілманн, А. Шляйфер, Дж. Шумпетер, Ю. Яковець, Ю. Разовський [132–136]) та в Україні (О. Амоша, Б. Данилишин, І. Терон, Т. Гуровська, М. Хвесик та ін. [137–143]). Це обумовлено як методологічною значимістю, так і практичною доцільністю щодо визначення, способів вилучення та напрямів розподілу доходів рентного походження. Водночас упродовж останніх років зростає зацікавленість економістів, окрім галузевої [136, 141, 143] та природно-ресурсної ренти [131, 138, 143, 144], до регіональної ренти [135, 131, 143, 145].

З огляду на такий тренд, відзначимо, що в оцінках рентного потенціалу муніципального утворення варто виходити з доцільності оцінювання регіональної інтегральної ренти загалом за обсягом отримуваного додаткового (порівняно з країною в середньому або т. зв. еталонним регіоном) чистого регіонального доходу в рентних галузях економіки за рахунок реалізації певних регіональних переваг у виробничій діяльності. У такому разі регіональна рента певним чином акумулює повний (як наявний, тобто відстежений в економічних показниках, так і прихований) додатковий прибуток у результаті усіх видів використання регіональних ресурсів і переваг – як природного, так і суспільного походження, котрі створюють додатковий регіональний прибуток у функціонуючих у відповідному просторі суб'єктів підприємницької діяльності. Саме цим обумовлено важливе завдання органів місцевого самоврядування територіальної громади щодо розширення рентоформуючих видів діяльності і джерел рентоутворення залежно від

регіональних особливостей, включаючи не тільки ресурсні, організаційні, інформаційні та інші джерела, а також питання розвитку рентних відносин [131, с. 460–462]. Сутність регіональних рентних відносин полягає в тому, що вони є сукупністю інституційних, природно-господарських, виробничо-економічних, фінансово-економічних, соціально-економічних та політичних взаємин, пов'язаних з формуванням, розподілом, перерозподілом і споживанням додаткових доходів, отримуваних в рентних галузях регіону в результаті його конкурентних переваг порівняно з іншими територіями. Учасниками рентних відносин загалом є держава, каскади чи кластерні об'єднання, регіон, територіальна громада, суб'єкти господарювання, громадяни та інші особи – власники і користувачі джерел ренти, включаючи такі види, як земля, вода, ліс, корисні копалини, курортні масиви тощо.

Походження регіональної ренти. Насамперед необхідно диференціювати регіональну вартість виробництва товарів і послуг окремих територій та держави в цілому. Рентні економічні відносини в регіоні виникають у результаті отримання, розподілу і використання ренти, що формується саме як різниця між витратами на залучення ресурсів і вартістю реалізації продуктів виробництва (товару або послуги) на ринку, котра, як відомо, під впливом попиту і пропозиції. Внаслідок цього переваги мають товаровиробники тих регіонів, які більш ефективно використовують наявні якісні ресурси. У такому разі товаровиробники в регіонах з кардинально іншою ситуацією можуть не витримати конкуренції, що й обумовлює необхідність оцінки регіональної ренти. Тобто визначення нееквівалентності як характеру прав учасників ринкових відносин різних регіонів, так і головних умов формування ефективного ринку та включення до нього зацікавлених суб'єктів господарювання. Таким чином, регіональна рента визначає для товару різницю між нормою дохідності в галузі країни (в умовах інтеграції – також і для глокального

регіону міждержавної інтеграції) та ставкою прибутковості регіонального виробництва. У загальному це можна розрахувати за такою формулою:

$$P_p = B_p \times (Pr_p / B_p - r_n) = B_p \times Dr_{рд, б/ж} \quad (1)$$

де P_p – регіональна рента;

Pr_p – прибуток, отримуваний у регіональній економіці;

B_p – витрати, здійснені в регіональній економіці;

r_n – нормальна рентабельність (норма прибутку) для країни або глокального регіону (коефіцієнт капіталізації як частка доходу);

$Dr_{рд}$ – ставка регіонального рентного доходу (коефіцієнт капіталізації як частка доходу), різниця між регіональною та нормальною для країни або глокального регіону рентабельністю (нормою прибутку) виробництва.

Відповідно до іншого варіанта регіональна рента визначається як різниця між прибутком загалом у регіональній економіці та тим, що отриманий за нормою дохідності для регіону вищого рангу. При цьому формула матиме такий вигляд:

$$P_p = Pr_p - (B_p \times r_n) = B_p \times Dr_{рд, б/ж} \quad (2)$$

Виразити регіональну ренту як частину прибутку, що отримана за ставкою, яка перевищує норму дохідності для регіону вищого рангу, можна за формулою:

$$P_p = Pr_p \times (1 - r_n \times B_p / Pr_p) = B_p \times Dr_{рд} \quad (3)$$

У цьому випадку регіональна рента є, фактично надприбутком для країни, який отримано за рахунок використання регіональних переваг в умовах залучення джерел регіональної ренти у виробництво. У той же час згідно з формулою (1) різниця між регіональною та нормальною рентабельністю виробництва $Dr_{рд}$ є ставкою регіонального рентного доходу на вкладений капітал B_p . Очевидно, що у випадку, коли рентабельність виробництва в регіоні та країні або глокальному регіоні є однаковою, то регіональна рента щодо територіальних утворень вищого рангу відсутня і $Dr_{рд} = 0$. Коли рентабельність регіонального виробництва

нижча, ніж по державі, то йдеться про регіональну антиренту, тобто не додатково отриманий за рахунок регіональних переваг, а, навпаки, втрачений під впливом негативних регіональних факторів (дестимуляторів виробництва) дохід у певній сфері регіональної економіки. Також слід відзначити, що для адекватної оцінки регіональної ренти варто в нормі прибутку обов'язково враховувати фактор регіональних та галузевих ризиків. У цілому поданий концепт є справедливим як для регіонального виробництва, так й окремих його сфер і галузей економіки.

В усіх випадках рента є надлишковим доходом і тому розглядається як частина економічного ефекту від використання економічних ресурсів суспільства. Економічна природа надлишкового доходу різниться залежно від рентних факторів. Слід підкреслити, що будь-яка рента є формою реалізації права власності (повністю або частково зі списку правомочностей А. Оноре) на відповідний ресурс. Всі види перерахованої ренти є певними доходами, які отримують економічні агенти шляхом включення монопольного або виключного права на використання обмеженого ресурсу і водночас заборона доступу до нього інших агентів з огляду особливості його виникнення та залучення [140, с. 10].

Механізми формування рентних доходів. Механізми створення та управління регіональної рентою, по суті, становлять основу розвитку рентних відносин. Вони охоплюють сукупність засобів формування, отримання, розподілу, вилучення та перерозподілу регіональної ренти в системі циклу рентного відтворення.

В сучасній економіці можна виокремити щонайменше п'ять механізмів формування рентних доходів регіону.

Інституціонально-господарський механізм є підґрунтям для формування абсолютних (передусім для крупних регіональних ресурсовласників-орендодавців) і монопольних рентних доходів, частково – для диференційної ренти I-го типу. Цей тип механізму упорядковує територіальну організацію та забезпечує розвиток відносин власності, у

тому числі орендних, у територіальному вимірі. Основними складовими регіональної ренти у цьому випадку є земельна, лісова, водна та гірнична.

Просторово-виробничий механізм визначається ефективним просторовим розміщенням виробництва, яке надає конкурентні переваги власне завдяки географічному розташуванню підприємств щодо джерел ресурсів та ринків збуту. Цей ефект не пов'язано безпосередньо з підприємницькою діяльністю, додатковим залученням трудових ресурсів, фінансових та інших видів капіталів. Значною мірою він сприяє розвитку в основному диференційної ренти I-го типу. Причому основними в регіональній ренті в цьому випадку є транспортна, будівельна кліматична, гірнична, земельна, лісова, водна, курортна, туристична та екологічна складові.

Виробничо-господарський механізм розглядається як засіб щодо активного використання інституціональних повноважень для активізації в економічному просторі регіону підприємницької, інвестиційно-інноваційної та фінансової діяльності щодо більш ефективного застосування рентних ресурсів, їх примноження і поліпшення. Цей механізм обумовлює формування диференційної ренти II-го типу, найбільш прогресивної в сучасних умовах. Тут основними складовими регіональної ренти є гірнична, земельна, лісова, водна, технологічна (інноваційна), транспортна, курортна, туристична, екологічна рента, а також фінансова, отримана шляхом капіталізації природних ресурсів через фінансові механізми, зокрема сек'юритизацію природних активів.

Монопольно-господарський механізм використовує унікальні ключові компетенції регіону, котрі надають конкурентні переваги як власне завдяки географічним особливостям унікальних ресурсів території, так і їх високоефективному освоєнню і залученню у виробництво. Цей ефект також пов'язаний безпосередньо з підприємницькою діяльністю і додатковим залученням трудових ресурсів, інтелектуального, фінансового та інших видів капіталів, однак використовує незалежні від економічної

діяльності ефекти, такі як рента розміщення. Слід зазначити, що цей тип механізму сприяє розвитку усіх видів ренти, в тому числі абсолютної диференційної I-го, II-го та III-го типу від виведення на ринок більш вигідної пропозиції у вигляді товару-замінника. Основними складовими регіональної ренти при цьому є інтелектуальна (як технологічна, так і роялті від бренду), кліматична, гірнична, земельна, лісова, водна, курортна й туристична.

Глокально-господарський механізм. Цей тип визначається з урахування фактору з'ясування характеру міждержавних інтеграційних механізмів, які розширюють поле можливостей економічної діяльності для виведення товарів на глокальні ринки, де формуються певні протекціоністські умови для реалізації продукції (квоти, зняття митних обмежень, зони вільної торгівлі, прикордонного співробітництва тощо). В такому разі враховуються відповідні переваги продукції регіонів, що не входять до певного глокального об'єднання. Такий механізм може мати глобальний характер (наприклад, входження до Світової організації торгівлі). Необхідно зауважити, що частину глокально-господарської ренти можуть становити доходи, отримані незаконним шляхом, наприклад, у результаті виробництва товарів-підробок, які певною мірою можуть конкурувати за рахунок нижчої ціни та достатньої якості з товарами, котрі виведені на ринок легально та з дотриманням норм міжнародного і національного законодавства.

Управління рентним доходом передусім визначається його *формуванням, тобто* встановленням фактичної різниці між регіональними витратами виробництва і ринковою ціною продажу продукції (послуг). Оскільки власне регіональна рента, як зазначалося, є частиною цього доходу, отриманою за ставкою прибутку, що перевищує норму дохідності для країни (або глокального регіону) у відповідній галузі господарювання з урахуванням ризику та інших складових механізму рентабельності, то основним регулятором рентних відносин на цій стадії є ціновий, а також

державне монопольне право на визначення обсягів виробництва шляхом запровадження квот або, навпаки, його податкове чи інше стимулювання завдяки введенню селективних господарських режимів.

На наступній стадії *отримання ренти* в процесі реалізації продукції і послуг у суб'єктів господарювання в загальній структурі доходів (прибутків) формується, відповідно, рентна складова. За відсутності ефективних механізмів розподілу, вилучення та перерозподілу рентних доходів вони присвоюються власниками чи користувачами джерел ренти, залишаються в розпорядженні суб'єктів господарювання і використовуються на споживання або накопичення. При цьому особливу небезпеку становить повне або переважне присвоєння суб'єктами господарювання монопольної, абсолютної та диференціальної ренти 1-го типу як екстенсивних, незароблених видів рентних доходів. Таким чином, на цій стадії важливою складовою управління стає контроль за доходами суб'єктів господарювання, виключення отримання тіньових доходів, повноцінне встановлення рентних доходів за допомогою відповідних методичних розрахункових механізмів, які б дали змогу ефективно визначити розмір отриманих суб'єктами господарювання земельної, водної, лісової, гірничої, екологічної, курортної, туристичної та інших видів ренти.

На стадії *розподілу ренти* відбувається упорядкування процесу справедливого отримання рентних доходів учасниками рентних відносин у регіоні. Цей етап тісно пов'язаний з відносинами власності між суб'єктами господарювання, державою, регіоном і територіальною громадою. При цьому орендодавцями та власниками ресурсу отримується рента у вигляді орендної плати орендарів, користувачів за ресурс або частини прибутку, яка в подальшому вилучатиметься різними механізмами (включаючи договірні та фіскальні) як рентний дохід. На цій стадії важливим є забезпечення паритетності у розподілі рентних доходів, тобто у формі, вигідній для всіх учасників рентних відносин, включаючи

орендодавців, орендарів, суборендарів, державу, регіон, територіальну громаду, суб'єктами господарювання, пересічних громадян та населення території у цілому.

На стадії *вилучення ренти* управління здійснюється фіскальними засобами (загальнодержавні і місцеві податки, платежі, збори, акцизи, угоди про розподіл прибутку тощо) за рахунок вилучення рентних доходів в учасників рентних відносин у державний та місцевий бюджети на суспільну користь. Особливо важливим при цьому є встановлення розміру вилучення ренти та її розподілу між державою і регіоном. Для державного бюджету виключно важливим інструментом її вилучення є реверсна дотація - кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Так, найбільш повно необхідно вилучати на суспільну користь у першу чергу монопольну, а також абсолютну і диференційну ренту I-го типу. До ефективних механізмів вилучення ренти слід віднести прямі рентні бюджетні платежі (роялті), податки на доходи (прибутки), податки на майно (нерухомість), екологічні платежі за використання ресурсу, податкові і фіскальні збори (дорожний, курортний, за розміщення реклами, використання недеревних ресурсів лісу та ін.), штрафи за понадлімітне або неефективне й нераціональне використання ресурсів, угоди про розподіл прибутків або продукції, механізми акціонування, включаючи привілейовані акції з фіксованим гарантованим відсотком доходу для державного/муніципального учасника акціонерного товариства. На цій стадії виключно важливим є регіонально-диференційований підхід до вилучення ренти, за якого ставки податків і платежів враховують регіональну специфіку, передусім у частині вилучення ренти на користь регіону (в місцевий бюджет).

При цьому регіональна абсолютна та монопольна рента має адекватно оподатковуватися як джерело примноження багатства власника

– громадянина країни і вилучатися в якості загальнодержавного доходу, а регіональна диференціальна рента, отримана за рахунок місцевих переваг якості і вигод від розміщення ресурсу, повинна надходити переважно до регіональних бюджетів і фондів для подальшого використання саме з метою регіонального розвитку. Також важливо забезпечити умови поміркованого вилучення регіональної диференціальної ренти II-го та III-типів, яке б стимулювало, а не стримувало інвестиційно-інноваційні процеси в регіоні з урахуванням капіталізації природних активів.

На стадії *перерозподілу ренти* відбувається управління процесами використання і перерозподілу коштів від рентних доходів у суспільних державних та регіональних інтересах. При цьому основну увагу акцентовано на визначенні шляхів використання рентних коштів у контексті забезпечення сталого розвитку національного господарства, включаючи питання їх акумуляції в суверенних фондах, виплати громадянських дивідендів, виконання соціальних програм розвитку територій, інвестування проектів економічного розвитку регіонів та територіальних громад, екологічні програми тощо [131, с. 467–470].

Механізм децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення. Практичний досвід демонструє, що економічний розвиток окремих регіонів держави значною мірою пов'язаний з використанням мінерально-сировинних ресурсів (МСР) – вугілля, нафти, газу, залізної руди тощо. Вони є основою важкої промисловості, металургійного, хімічного та будівельного виробництва, предметом експорту. Децентралізація владних повноважень щодо управління вітчизняним природно-ресурсним комплексом, включаючи мінерально-сировинний, потребує не тільки перегляду функцій і сфер компетенції державних органів влади на усіх рівнях, але й розробки та впровадження у практику нових економічних механізмів, що дозволять органам місцевого самоврядування самим безпосередньо здійснювати

управління частиною державного вітчизняного природно-ресурсного комплексу.

Концепція регіонального розвитку в Україні шляхом децентралізації влади передбачає значне посилення самостійності регіонів як щодо формування місцевих бюджетів, так і визначення політики соціально-економічного розвитку. За таких умов право користуватися МСР, передусім місцевого значення, має бути позбавлене надмірної централізації. Актуальності набуває питання можливості розпоряджатися територіальним громадам МСР місцевого значення, тобто йдеться про передачу певних повноважень щодо цього владі на місцях [146]. Місцеві суб'єкти, що ухвалюють управлінські рішення стосовно ефективного й раціонального використання МСР, матимуть змогу самостійно обирати напрями розвитку, а також економічні механізми та засоби їх реалізації.

Засвідчимо, що в Україні питаннями розробки економічного механізму управління вітчизняним фондом надр займалися І. Д. Андрієвський, М. М. Коржнєв, Д. С. Гурський, М. І. Ткаченко, М. В. Жикаляк [146–150].

Наразі в Україні відсутній економічний механізм управління органами місцевого самоврядування родовищами корисних копалин місцевого значення, який би забезпечив процес децентралізованого управління МСР в державі, що відповідно, стримує сталий розвиток територіальних громад, на території яких розташовані родовища корисних копалин місцевого значення.

Децентралізацію управління державним фондом надр слід розглядати в контексті загальнодержавної політики щодо децентралізації владних повноважень в Україні у системі управління реальним сектором економіки. При цьому основним завданням цього процесу є забезпечення сталого розвитку регіонів на засадах високоефективного використання природного багатства місцевої природно-ресурсної бази, в тому числі мінерально-сировинних ресурсів.

Відповідно до статті 6 Кодексу України про надра, виділяють корисні копалини загальнодержавного та місцевого значення. При цьому всі вони становлять Державний фонд родовищ корисних копалин, а механізм управління ним базується на платно-дозвільній основі. Зокрема, пунктом 30 статті 64 Бюджетного кодексу України зазначено, що рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) мінерально-сировинних ресурсів. Відзначимо, що ці платежі є і становитимуть у майбутньому значний фінансовий ресурс для місцевого самоврядування. Так, наприклад, за даними Державної фіскальної служби України, до загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів плата за користування надрами для видобування корисних копалин у 2013 р. дорівнювала 1, 205 млрд. грн.; у 2014 р. – 1,424 млрд. грн.; у 2015 р. – 1,019 млрд. грн.; у 2016 р. – 1,081 мільярда гривень.

Незважаючи на наявність рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, що акумулюється у бюджетах місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) мінерально-сировинних ресурсів, у вітчизняній сфері надрокористування ефективного механізму управління на місцевому рівні фондом родовищ корисних копалин місцевого значення не існує. Проте, з метою забезпечення раціонального використання надр при розробці таких родовищ на місцях назріла гостра необхідність децентралізації адміністративного управління щодо надрокористування. Тому доцільно розробити дієвий фінансово-економічний механізм управління органами місцевого самоврядування фондом родовищ корисних копалин місцевого значення.

Слід зазначити, що механізм управління місцевими органами самоврядування гірничими підприємствами, котрі розробляють родовища корисних копалин, має бути спрямований на досягнення таких цілей:

- створення у територіальних громадах економічної зацікавленості в розробці родовищ корисних копалин місцевого значення;
- забезпечення сталого розвитку відповідної території на основі використання місцевого природно-ресурсного потенціалу.

На нашу думку, основу такого механізму управління має становити капіталізація мінерально-сировинних ресурсів. В сучасних економічних умовах України найбільш прийнятним визначенням капіталізації природних ресурсів є їх залучення у процес суспільного виробництва з метою перетворення в капітал і збільшення доданої вартості, що формується на їх основі [146].

На нашу думку, організаційно-економічний механізм децентралізованого управління вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення може бути реалізована шляхом капіталізації корисних копалин місцевого значення за двома варіантами. Відповідно до першого, в основу методологічного підходу покладено принцип капіталізації рентних доходів від видобутку корисних копалин, які спрямовуються на придбання акцій гірничодобувних, збагачувальних та переробних підприємств у їх виробничий капітал та відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази (у разі збереження діючої системи фінансування геологорозвідувальних робіт, що переважно базується на фінансуванні за рахунок державного бюджету) і виконання державних регіональних соціальних програм [147].

Так, наприклад, органи місцевого самоврядування за кошти гірничої ренти (рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення) після придбання на фондовому ринку певної кількості акцій гірничодобувного підприємства, що розробляє родовище корисних копалин місцевого значення, на правах акціонера делегує своїх представників у раду директорів і менеджмент цієї компанії та контролює таким чином фінансові потоки (забезпечується підсилення ролі інституту місцевого самоврядування і створюються умови для перетворення гірничої

ренти у капітал – отримання дивідендів від тих акцій, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування). Зазначимо, що запропонований механізм капіталізації мінеральних ресурсів може бути реалізований з максимальним економічним ефектом тільки у разі переходу системи платежів за видобування корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу [151–153]. Тобто вилучення на користь місцевого самоврядування рентного платежу за користування надрами для видобування корисних копалин як надприбутку (надлишку). Наразі чинна система платежів, що базується на відносних показниках (ст. 252.20 Податкового кодексу України встановлюється ставка, відсоток від вартості товарної продукції гірничого підприємства) не враховує гірничо-геологічні умови видобування корисних копалин і має суто фіскальний характер. Лише в цьому випадку місцеве самоврядування отримує повноцінну фінансову можливість для реалізації запропонованого організаційно-економічного механізму.

Згідно з другим варіантом, капіталізація мінерально-сировинних ресурсів може бути реалізована за рахунок передачі акцій органам місцевого самоврядування гірничими підприємствами (крім тих, що перебувають у державній формі власності) в обмін на звільнення їх від сплати платежів за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення. Така привілея для гірничих підприємств, що видобувають корисні копалини місцевого значення, має надаватися в обмін на перехід у власність місцевого самоврядування акцій таких компаній, що з часом (у ході поступового придбання контрольного пакета акцій гірничодобувних підприємств) забезпечить контроль за ними з боку органів місцевого самоврядування.

Такий механізм може бути реалізований шляхом ухвалення закону «Про капіталізацію гірничої ренти», що передбачатиме обов'язкову додаткову емісію акцій гірничими підприємствами для передачі у власність місцевого самоврядування в обмін на звільнення від сплати

ренти за користування надрами для видобування корисних копалин та внесенням відповідних змін і доповнень до Податкового кодексу України.

Водночас зауважимо, що у результаті капіталізації гірничої ренти і держава в особі органів місцевого самоврядування, і власники добувних компаній, з економічного погляду, нічого б не втратили. Після звільнення від сплати рентних платежів гірничих підприємств підвищиться їх рентабельність та ринкова вартість як капіталу. Отже, зменшення частки участі в капіталі гірничих компаній нинішніх власників буде компенсовано зростанням їх ринкової вартості, а відтак і цих часток. Водночас слід зазначити, що з 1 січня 2018 року згідно з Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» від 20 грудня 2016 року № 1793-VIII набуває чинності зміни в частині першій ст. 64, а саме доповнення пунктами 4-1 та 4-2 такого змісту:

«4-1) два відсотки рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується до районних бюджетів за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів;

4-2) три відсотки рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), що зараховується до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів».

Таким чином, місцеве самоврядування зможе додатково отримувати грошові надходження від видобутку вуглеводнів, що сприятиме зростанню

фінансових можливостей та, відповідно, покращить економічну ситуацію населених пунктів. Також це дасть змогу забезпечити ефективний діалог між сторонами, зокрема, місцеві жителі не сприйматимуть видобувні компанії як такі, що шкодять навколишньому природному середовищу та руйнують інфраструктуру, а навпаки, будуть зацікавлені в налагодженні плідної співпраці.

На нашу думку, і перспективні заходи організаційно-економічного механізму децентралізованого управління органами місцевого самоврядування вітчизняним фондом родовищ корисних копалин місцевого значення повинні включати обмін акціями українських гірничодобувних підприємств, які спеціалізуються на видобуванні корисних копалин місцевого значення, та вітчизняних компаній, що є споживачами цієї товарної продукції. Такий підхід може викликати також інтерес з боку іноземних підприємств (у т.ч. транснаціональних корпорацій, як можливих споживачів. Вигода для нашої країни від обміну акцій вітчизняних гірничих компаній на іноземні полягала б в основному у зниженні ризиків, що пов'язані з можливим падінням цін на товарну мінерально-сировинну продукцію. Таким чином, такий підхід забезпечив би хеджування фінансових ризиків та відкритий доступ до капіталу як вітчизняних, так і зарубіжних компаній (у т.ч. ТНК), що є споживачами товарної мінерально-сировинної продукції, отриманої в результаті розробки родовищ корисних копалин місцевого значення.

Слід зазначити, що зворотним боком процесу видобування корисних копалин, у тому числі місцевого значення, є техногенне навантаження на навколишнє природне середовище [154]. З метою зменшення негативного впливу гірничих підприємств на природу як на державному, так і місцевому рівнях необхідно застосовувати такий адміністративно-економічний механізм природокористування, який би стимулював гірничі підприємства до екологізації виробництва.

Під адміністративно-економічним механізмом екологізації гірничодобувного виробництва слід розуміти систему методів та прийомів організації, правового й економічного регулювання процесів раціонального надрокористування на основі науково обґрунтованого менеджменту, екологічної експертизи, комплексного та безпечного для навколишнього природного середовища видобування корисних копалин.

На нашу думку, для забезпечення в Україні децентралізації владних повноважень найбільш впливовим інструментом адміністративно-економічного механізму надрокористування в частині екологізації гірничодобувного виробництва має стати створення ринку екологічних послуг, у тому числі екологічний аудит, моніторинг та екологічне страхування [155].

2.3. Трансформаційні механізми управління природними ресурсами євроінтеграційного спрямування

Євроінтеграційний тип механізму управління природними ресурсами. Євроінтеграційні процеси в Україні стикаються із певними труднощами, повязаними з динамікою відставання за основними макроекономічними показниками від країн-лідерів ЄС, а також неузгодженістю внутрішньої політики співтовариства щодо підтримки нових потенційних учасників. Із середини 90-х років формальними політичними, економічними та правовими критеріями членства в ЄС є стабільні демократичні інститути, засновані на верховенстві права, що захищають права людини, ефективно функціонуюча ринкова економіка, а також адаптація всього законодавства ЄС на національних рівнях. Основна увага при цьому зосереджується на відповідності національних законів, правил та вимог країн-кандидатів стандартам та вимогам ЄС. Близько 35 розділів європейського законодавства питання щодо навколишнього природного середовища, а також інші, котрі стосуються характеру

природокористування та охорони довкілля: сільське господарство та розвиток сільської місцевості; безпека продуктів харчування, ветеринарна та фітосанітарна політика; рибальство; транспорт; енергетика тощо. Переговори щодо кожного із зазначених розділів вважаються успішними, якщо країна-кандидат адаптує всі відповідні національні закони та правила.

Екологічні питання не відігравали важливу роль у переговорах з Данією, Ірландією та Великою Британією 1973 року, однак розширення входження до ЄС Греції, Португалії та Іспанії у 1980-х роках відбувалося в міру державами-членами формування чіткої правову бази екологічного законодавства. Саме тоді проявилися значні суперечності щодо вибору оптимальної стратегії розвитку екологічної політики ЄС: північні держави-члени, включаючи Данію, Німеччину та Нідерланди, підтримували за створення єдиного ринку з високими стандартами охорони довкілля та здоров'я людини, у той час як південні країни, включно з новими учасниками, були зосереджені на сприянні економічному зростанню через збільшення інвестицій та торгівлі. У рамках компромісу дійшли згоди сформувати єдиний ринок, починаючи з 1993 року, з чіткими правовими положеннями щодо прийняття екологічних законів та створення структурних фондів з фінансовими ресурсами для підтримки проектів розвитку й інфраструктури в менш забезпечених державах-членах.

Включення Австрії, Фінляндії та Швеції 1995 року, заможних країн із високими екологічними стандартами, змістило політичний баланс до держав, які підтримують більш амбітні формування екологічної політики, зменшення транскордонного забруднення, захист вітчизняних виробництв, посилення єдиних стандартів на екологічному ринку, розширення ринків для фірм, що експортують екологічні технології, тощо.

Як зазначають зарубіжні дослідники, найбільші виклики для ЄС становили розширення 2004, 2007 та 2013 років (входження Кіпру, Чеської Республіки, Естонії, Угорщини, Латвії, Литви, Мальти, Польщі,

Словаччини, Словенії, Болгарії, Румунії та Хорватії) (68, 69). Країни Центральної та Східної Європи зазнали масового екологічного знищення під час комуністичних режимів, що спричинило серйозні екологічні та людські проблеми. Кандидати на вступ мали обмежену інституційну, фінансову та особисту спроможність ефективно змінювати, контролювати й застосовувати регулювання навколишнього природного середовища або залучати громадянське суспільство, будуючи ринкову економіку та демократичну систему. Окремі спостерігачі висловили побоювання, що входження багатьох нових членів з нижчими економічними й екологічними стандартами значно сповільнить або послабить формування екологічної політики ЄС (70). Хоча, як показав час, такі перестороги виявилися значною мірою необґрунтовані: у ЄС було започатковано кілька програм, спрямованих на нарощування потенціалу державного й приватного секторів для новачків. Останні намагалися підтримувати демократизацію та реструктуризацію економіки, сприяти фінансовим інвестиціям в управління довкілля, розвитку сільського господарства, підтримувати навколишнє природне середовище й транспортну інфраструктуру.

Комісія та держави-члени також є частиною процесу «Довкілля для Європи», у рамках якого відбуваються конференції на рівні міністерств з метою покращення можливостей та політики державного сектору й громадянського суспільства. Крім того, ЄС надає політичну та фінансову підтримку громадянським організаціям та допомагає у створенні регіональних центрів навколишнього природного середовища в Угорщині та Грузії, що працюють у Центральній та Східній Європі для посилення співпраці між державними, приватними й громадянськими структурами. Комісія розглядає недержавні структури, важливі для поширення інформації серед громадськості та моніторингу діяльності держави.

Таким чином, процес формування ефективного організаційно-економічного механізму управління природними ресурсами в контексті

інтеграції України до Європейського Союзу зосереджений у площині адаптації національних пріоритетів сталого соціально-економічного розвитку та розробки засад дієвої екологічної політики відповідно до пріоритетів ЄС. Нинішній контекст політики згуртованості й регіонального розвитку визначає низку пріоритетних напрямів та найважливіших аспектів щодо реформування системи управління природокористуванням держав-членів Європейського Союзу: регіоналізація, децентралізація, розподіл коштів на нові екологічні цілі, розвиток громад, проектне управління тощо.

Для Європейського Союзу характерна тенденція передачі влади з центрального рівня до регіонального як переформування заходів і дій регіональної політики та адаптація їх до місцевих потреб. Така ініціатива фінансово підтримується як всередині держав-членів (національних та регіональних місцевих ресурсів), так і коштами громад з метою досягнення обґрунтованого рівня економічної та соціальної конвергенції. З позиції регіоналізації децентралізація проявляється у формі існуючих регіонів розвитку (регіонами, адміністративно-територіальними одиницями). Регіон, що розглядається як однорідна територія, є адміністративною структурою, котра охоплює географічну територію з культурними, історичними, мовними, економічними й соціальними традиціями та основним елементом регіональної політики. Соціальні, економічні, інфраструктурні та природні відмінності потенціалу регіону обумовлюють певні розбіжності у рівні розвитку та потребують спеціальних заходів для їх подолання. Економічні й соціальні аспекти регіональної політики можуть бути відносно успішними залежно від ступеня компетенції децентралізації (інституційної, законодавчої та ін.) на просторовому рівні.

Національні закономірності економіко-соціального розвитку країн ЄС характеризувалися інтенсивною передачею владних повноважень від центрального уряду до місцевих громад (зверху донизу), паралельно зростанням ролі регіонального рівня. Цей процес супроводжувався так

званим регіоналізмом (передача енергії знизу догори і навпаки та регіональна автономія), що потребує залучення громад та виконання управлінських обов'язків на місцях. Потреба ухвалення на регіональному рівні рішень обумовлена тенденцією централізації окремих держав і націй. Регіоналізація – це адміністративна форма реорганізації, ініційована центральним урядом (регіони отримують більше повноважень). Вона дає змогу місцевим громадам управляти власними ресурсами. Між регіоналізацією та регіоналізмом існує чітке межування, обумовлене способом ухвалення рішення на регіональному рівні: хоча перша забезпечує збалансований розвиток території шляхом зменшення економічного дисбалансу; другий передбачає можливість прийняття ухвал на рівні регіону щодо місцевих інтересів та капіталізації притаманних особливостей (культури, традицій). Знижується контроль з боку центрального уряду, зростає самоконтроль місцевих громад, здійснюється керування керує місцевими ресурсами, орієнтоване на вирішення економічних питань на місцевому рівні та ефективне використання власних і залучених ресурсів з метою підвищення привабливості території та сталого розвитку. У разі правильного управління окремі прогалини (економічна, соціальна, інфраструктура тощо) можуть бути подолані. Однак для цього потрібна реальна децентралізація, тобто ефективна передача влади, ресурсів або автономії від центральних органів до нижчого рівня управління. Зауважимо, що це сприятиме більш ефективному вирішенню адміністративних питань використання фінансових ресурсів з метою задоволення регіональних / місцевих інтересів.

Типи глобального рівня:

- політична – передачу політичних функцій та відповідальності від центральних урядів до місцевих органів влади;
- фіскальна – елементи фіскальної політики (витрат та доходів) від центральних урядів передаються місцевим органам;

- адміністративна – передбачає перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів від центрального уряду регіональним, місцевим органам влади чи суб'єктам. Цей тип децентралізації має три форми: перша – деконцентрація передача завдань субнаціональним організаціям, але не стосується прийняття рішень; друга – делегування передача влади, повноважень з прийняття рішень від національного до субнаціонального рівня; третя – деволюція передача влади автономному суб'єкту, який може самостійно вирішувати питання, або повноважень, фінансування й управління напіваавтономним суб'єктам місцевих органів влади, члени яких обираються громадянами відповідної території.

У межах ЄС регіональний розвиток має декілька форм, визначених поточними політичними та адміністративними реаліями, що розглядаються як прояви децентралізації, за допомогою котрих регіональні органи доповнюють та підтримують державну владу. Регіональна децентралізація стосується як існуючих регіонів, адміністративно-територіальних об'єднань, так і з новостворених.

Держави-члени ЄС інституціоналізували інструменти регіональної політики з метою економіко-соціального розвитку та зменшення територіальних дисбалансів. Встановлено, що шляхом децентралізації на регіональному рівні можна отримати більш ефективне адміністрування щодо ресурсів з огляду на краще розуміння потреб та інтересів у регіонах. На рівні ЄС тенденція передачі влади від центрального до регіонального рівня проявляється на тлі політики проектування регіонального розвитку, фінансова підтримка якого формується як з боку держав-членів, так і структурними фондами з метою досягнення економічної та соціальної конвергенції.

Залежно від ступеня децентралізації в країнах-членах ЄС можна виділити шість її моделей:

перша – території володіють повноваженнями оприлюднювати первинне законодавство у межах своїх компетенцій, гарантованих конституціями або федеральними угодами;

друга – території мають право оприлюднювати первинне законодавство, але воно не гарантоване Конституцією або федеральною угодою;

третья – території мають повноваження щодо оприлюднення законів у межах національного законодавства, гарантованого Конституцією;

четверта – території мають повноваження приймати закони та / або інші регіональні законодавчі документи у межах національного законодавства, що гарантується Конституцією;

п'ята – території мають повноваження щодо ухвалення рішень (без законодавчої ініціативи), а виконавчі органи обираються безпосередньо населенням;

шоста – території мають повноваження щодо прийняття рішень (без законодавчої влади), однак виконавчі органи створюються місцевими органами влади [156].

Аналізуючи перераховані моделі децентралізації, варто зазначити, що різниця між ними визначається впливом центральної влади, компетенціями, наданими територіям, які забезпечують формування та впровадження політики регіонального й місцевого розвитку, її цілей (розвиток інфраструктури, підтримка ділового середовища, охорона довкілля, дослідження, освіта, туризм).

Ступінь децентралізації в ЄС відрізняється як між державами-членами, так і в їх межах. З метою стандартизувати різноманітні форми децентралізації державної влади та забезпечити згуртованість між державами-членами на рівні ЄС було створено територіальну статистичну систему (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS). Цей механізм передбачає загальну структуру для збору статистичних даних на регіональному рівні. Зокрема, держава-член поділяється на регіони рівня

NUTS 1, ті, у свою чергу, – на території рівня NUTS 2, кожна з яких – на регіони 3-го рівня. Територіальна статистична система поглиблює деталі до найнижчого просторового рівня (місцеві адміністративні одиниці 1 і 2). При цьому визначення критеріїв розподілу структурних фондів та фондів згуртування базуються саме на статистичних показниках, котрі обчислюються на рівні NUTS 2, що є важливим для політики об'єднання та регіонального розвитку в рамках ЄС.

Інституціональна складова фінансово-економічних трансформацій структури управління природними ресурсам. У новітніх та перспективних умовах господарювання необхідно докорінно змінити підходи до управління природними ресурсами, зосередившись саме на природних активах. У цьому сенсі передусім доцільно точно ідентифікувати поняття природного ресурсу та природного активу як економічних категорій. Глибинна відмінність між ними зосереджена у площині відмінностей понять господарство та економіка, в межах яких формуються, відповідно, господарські, а на їх основі – економічні та фінансові відносини. При цьому згідно з Господарським кодексом України (ч. 1 ст. 1-3 ГКУ), господарськими визнаються відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. У сфері господарських відносин основна схема відносин у сфері природокористування передбачає взаємодію на рівні «людина – природний ресурс – господарські відносини – задоволення потреб», тобто використання природного ресурсу у господарській діяльності як об'єкта природокористування, а саме – як об'єкта діяльності з метою досягнення господарських результатів і задоволення потреб людини, кінцевого споживача у продуктах (благах), задля отримання котрих і використовується ресурс.

Натомість, економічні відносини згідно із загальноприйнятим визначенням, розглядають як сукупність відносин між суб'єктами у процесі виробництва матеріальних і духовних благ та їх привласнення в усіх сферах суспільного відтворення (безпосередньому виробництві, розподілі, обміні, накопиченні та споживанні). Зокрема, у сфері природокористування вони передбачають взаємодію на іншому рівні, а саме «людина – природний ресурс – природний актив – економічні відносини-економічна вигода», тобто використання ресурсу як об'єкта і джерела отримання та привласнення доходу. Таким чином, природний ресурс у ролі природного активу застосовується не просто як джерело задоволення людських потреб у благах, пов'язаних із використанням природного капіталу, але і як капітальний актив, тобто джерело отримання доходу для користувача активом, включаючи постачальника господарських послуг з ресурсом користування для задоволення потреб споживачем у широкому сенсі.

Із загальноприйнятого погляду природні ресурси можна охарактеризувати як природні продуктивні сили – капітал, котрий є або може бути джерелом вартості і при цьому має споживчу і мінову вартість одночасно. При цьому, під природними ресурсами спільно з природними умовами розуміють весь навколишній матеріальний світ, що розглядається стосовно громадянського суспільства як продуктивне середовище проживання [157, с. 24]. При цьому природні ресурси належать до умов життєдіяльності, які є безпосереднім носієм і джерелом вартості, на відміну від тих, що належать до факторів формування споживчої і мінової вартості у процесі господарювання. Отже, відповідно до найбільш поширеного трактування, узагальненого за класичними підходами, під поняттям природний ресурс слід розуміти тіла й сили природи (запаси, цінності, можливості тощо), котрі за певного рівня розвитку продуктивних сил можуть бути використані в економічній діяльності як природний капітал для задоволення потреб суспільства [158, с. 46-48]. Природні

ресурси при цьому вважаються капіталом і, відповідно, мають вартість як товар і споживчу вартість тощо, тобто вони в змозі задовольняти потреби суспільства. У цілому природні умови і ресурси можна охарактеризувати як господарські ресурси природного походження. Він має відношення перш за все до поняття господарства і розглядається як капітал природного походження (може бути безпосередньо залучений у господарський обіг). Основною ознакою такого ресурсу є природно-ресурсний потенціал, який характеризує потенційні ресурси, резерви та можливості отримання від нього благ і послуг для задоволення потреб суспільства.

На відміну від зазначеного, поняття природного активу базується на основних властивостях активу. По-перше, останній забезпечує ймовірні економічні вигоди в результаті використання наявного природно-ресурсного потенціалу, окремо або у складі інших активів, прямо чи опосередковано сприяє збільшенню майбутніх чистих грошових потоків. По-друге, суб'єкт господарювання може отримувати і контролювати вигоду від використання активу. По-третє, правовий акт або подія, що має правові наслідки, в результаті яких виникло право отримання або контролю над вигодами, отриманими від застосування активу, вже здійснилися. Таким чином, основною ознакою природного активу є його економічна віддача у вигляді ставки доходу від використання його як багатства в економічній діяльності, що характеризує актуальний або потенційний отримуваний дохід від залучення ресурсу в економічні відносини для суб'єктів господарювання. Відтак, на відміну від природного ресурсу, природний актив характеризується такими ознаками:

- це природний ресурс, що може бути або вже залучений у господарський обіг для виробництва товарів чи надання послуг, тобто такий ресурс, що є елементом природного багатства як економічної категорії;
- має ідентифікованого власника та активного розпорядника і користувача природним ресурсом, тобто є власністю, яка в довгостроковій

перспективі приносить організації, що використовує її в економічній діяльності, дохід;

- повинен мати основні властивості капітального активу, зокрема, бути оціненим за певною вартістю, відображеним у балансі обліку активів (природні ресурси за своєю сутністю в обліковій системі відображаються як довгострокові вичерпні активи), використовуватися як джерело для отримання доходу тощо;

- щодо використання природного ресурсу як джерела доходу (активу) має бути відповідний, такий, що попередньо набув чинності, правовий статус (акт) або подія, що несе за собою правові наслідки, котрий надає право суб'єкту господарювання отримувати та присвоювати дохід від природокористування.

Отже, джерелом походження природного активу як джерела доходу є природний ресурс як фактор вартості, котрий не є активом, тобто не приносить дохід, потребує витрат і є, по суті, пасивом для користувача ресурсом у його господарській діяльності.

Таким чином, виходячи з необхідності формування на місцях ефективної структури управління природними активами, доцільно суттєво трансформувати існуючу систему управління природними ресурсами. Таке завдання є складним, оскільки, по-перше, сформована вертикаль управління природними ресурсами закріплена певною мірою у законодавстві та чинній організаційно-правовій системі управління природокористуванням в Україні. По-друге, територіальні громади не мають на сьогодні чітко визначених і регламентованих прав з управління природними ресурсами, що розміщені на їх території, саме як природними активами, тобто джерелами доходу. Однак в умовах євроінтеграційних процесів це завдання ускладнюється через необхідність впровадження у діяльність природокористувачів інноваційних для українських умов технологічних регламентів із високими екологічними вимогами до суб'єктів господарювання, що використовують природні

ресурси у своїй діяльності (на кшталт стандартів серії ISO 14000, інших регламентних вимог і механізмів загальної європейської системи екологічного менеджменту Eco-Management and Audit Scheme EMAS).

З огляду на це завдання, доцільно окреслити основні напрями трансформації чинної структури управління природними ресурсами територіальних громад в умовах євроінтеграційних процесів, які б забезпечили формування на основі місцевих природно-ресурсних комплексів повноцінних природних активів (рис. 2.8).

Перший напрям. Повноцінна ідентифікація прав власності на природні об'єкти як ресурси, розміщені на території місцевої та об'єднаної територіальної громади як добровільного об'єднання місцевих територіальних громад. Виходячи з сучасних уявлень щодо прав власності, згідно з відомими 11-ма позиціями т. з. «списку Оноре», щодо природних ресурсів мають бути ідентифіковані відповідні права з наведеного нижче переліку:

- право володіння, тобто виняткового фізичного контролю над ресурсом;
- право користування, тобто особистого користування ресурсом;
- право управління, тобто визначення, як і ким об'єкт може бути використаний;
- право на присвоєння доходу, тобто на блага, що виникають у результаті попереднього особистого користування об'єктом або наданого дозволу іншим особам користуватися ним;

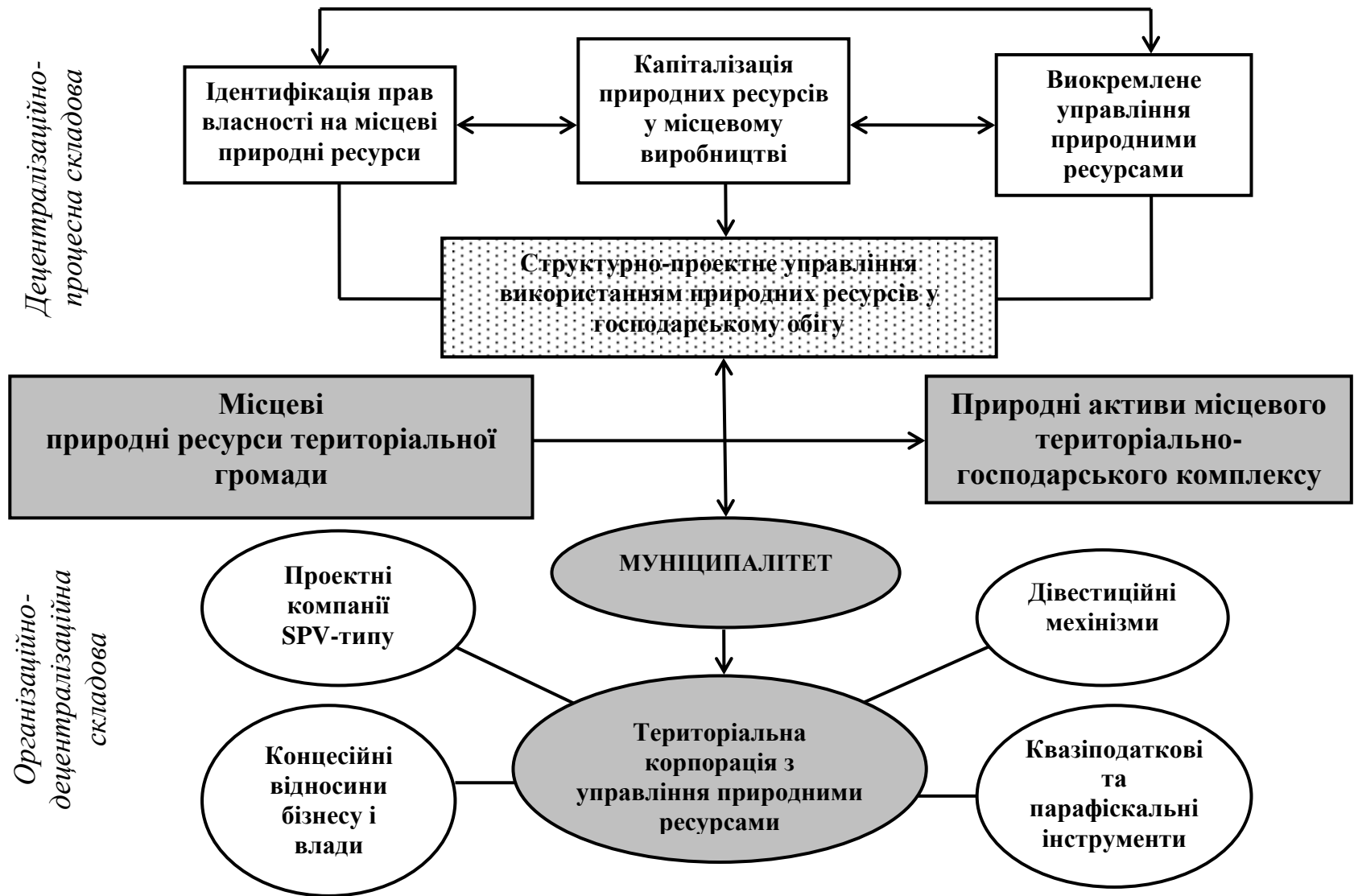


Рис 2.8. Процесна та організаційна складові трансформації системи управління природними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади та євроінтеграції

- право на «капітальну вартість» ресурсу, тобто споживання, зміну або такий спосіб споживання, який веде до зникнення ресурсу (наприклад, право на видобуток корисної копалини);
- право на безпеку, тобто імунітет від експропріації або передачі ресурсу іншому власнику;
- право на перехід об'єкта в спадщину за іншим правом наслідування:
- строк або безстроковість використання ресурсу;
- заборона шкідливого використання, тобто обов'язок утримуватися від використання ресурсу шкідливим для нього або для інших осіб (чи користувачів) способом;
- відповідальність у вигляді стягнення, тобто можливість конфіскації ресурсу за неналежне користування або на сплату боргу;
- залишковий характер права власності, тобто визначення наступного законного правовласника після закінчення строку передачі ресурсу попередньому власнику або у випадку втрати чинності прав власності з будь-якої іншої причини [159].

Обов'язковою умовою при цьому є дотримання конституційного права власності на природні ресурси українського народу, що передбачає використання ресурсу і часткове делегування окремих прав власності іншим особам від його імені уповноваженими на те органами влади. Таким чином, державні органи влади на місцях та місцеві органи самоврядування територіальних громад у рамках конституційного поля повинні створити дієву вертикаль управління природними ресурсами як власністю з чітким визначенням повноважень держави, громад, підприємств-суб'єктів господарювання та пересічних громадян-жителів щодо прав власності на природні ресурси, оскільки саме такі права, як користування, присвоєння доходу, капітальної вартості та безпеки для підприємств-користувачів природним ресурсом, є ключовими для перетворення їх на повноцінний капітальний актив. Також важливим для контролю за діяльністю

підприємців є реалізація права громад і держави щодо відповідального користування природними ресурсами з можливістю конфіскації за неналежне користування. Особливо актуальні ці позиції в умовах євроінтеграційних процесів, оскільки вони, фактично захищають, з одного боку, можливого закордонного інвестора, з іншого гарантують конституційні права громадян та повноваження громад (муніципалітетів) як органів публічного управління місцевими ресурсами в інтересах пересічного громадянина.

Основні структурні перетворення в системі управління природними ресурсами в цьому напрямі зводяться до розвитку на рівні територіальних громад та їх об'єднань публічно-правового інституту муніципалітету як дієвого розпорядника природними ресурсами громади з делегуванням муніципальним органам у вигляді, наприклад, створеної за ініціативою місцевих рад територіальної корпорації з управління природними ресурсами відповідних прав щодо розпорядження ними як економічними активами для їх повноцінного залучення у господарський обіг. Для цього Верховній Раді України необхідно ухвалити окремий закон про територіальні корпорації з управління природними ресурсами або внести зміни і доповнення до чинного законодавства про місцеве самоврядування, де окреслити основні права муніципалітетів і корпорацій щодо залучення природних ресурсів у господарський обіг та використання коштів, отриманих у результаті їх економічної діяльності, на потреби муніципального розвитку.

Другий напрям. Капіталізація природних ресурсів шляхом їх активного залучення як активів до господарського обігу. В сучасних умовах в Україні основним шляхом капіталізації природного багатства є фактично підприємницька діяльність з подальшим перерозподілом отриманих доходів через фінансово-економічні механізми бюджетного вирівнювання та фіскального наповнення бюджетів різних рівнів. Натепер можна також очікувати, що в історичній перспективі євроінтеграційного процесу в

Україні запрацюють механізми капіталізації природних ресурсів через діяльність суверенних фондів як таких, що акумулюють природну ренту фінансових інститутів, котрі використовують для її капіталізації механізми фондового ринку, вкладаючи надходження від неї у різноманітні фінансові активи, зокрема, цінні папери, включаючи фондові активи міжнародного, у т.ч. європейського фінансового ринку.

Для забезпечення адекватної капіталізації природних ресурсів необхідно вжити такі заходи:

- вдосконалити систему бюджетного вирівнювання в частині забезпечення фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад з можливим розширенням податкової бази системи бюджетного вирівнювання акцизами, податком на додану вартість, екологічним податком та рентними платежами;

- переглянути, суттєво вдосконалити і перезатвердити чинні методики нарахування рентних платежів для ефективного вилучення природної ренти на користь бюджету таким чином, щоб рентні платежі відповідали ролі і місцю кожного елемента природного багатства у компонентній структурі природно-ресурсного потенціалу країни. При цьому особливу увагу необхідно зосередити на землях сільськогосподарського призначення, лісових насадженнях та водним ресурсах як об'єктах оподаткування рентними платежами, а також запровадити дієві в українських умовах методики для розрахунку і вилучення екологічної ренти, джерелом якої є екосистемні послуги;

- внести зміни і доповнення до Податкового кодексу, розширити базу та перелік місцевих податків з врахуванням специфіки місцевого природно-ресурсного потенціалу громад. Іншим, альтернативним або паралельним шляхом є забезпечення фіксації частини коштів, що надходить у місцевий бюджет від загальнодержавного податку або рентного платежу;

- стимулювати громади до запровадження платного природокористування на місцях, вдосконаливши з цією метою законодавство України про адмінпослуги в частині прав місцевих органів влади запроваджувати платежі дозвільного характеру за право використання місцевих ресурсів. Розширити права місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо стягнення плати за адміністративні послуги, пов'язані з дозволами на використання місцевих природних ресурсів у господарській діяльності або з метою розваги і відпочинку та запровадження парафіскальних платежів;

- створити на перспективу відповідно до європейської практики на основі запровадження інституту громадянської власності на природні ресурси систему суверенного фінансування національного господарства країни за рахунок організації суверенного фонду (фондів) шляхом вилучення і накопичення в державній фінансовій установі надходжень від природної ренти, що зберігатиметься у сек'юритизованих та диверсифікованих цінних паперах й інших фінансових активах (акції та боргові зобов'язання державних підприємств тощо) з метою поточної стабілізації національної економіки й сталого фінансування запитів майбутніх поколінь українців з можливим використанням коштів суверенного фонду на потреби територіальних громад за надзвичайних обставин, що становлять загрозу безпеці життя, здоров'ю громадян та життєздатності територіальної економіки (стихійні лиха, природно-екологічні й техногенні катастрофи тощо).

Адекватні запропонованих заходам структурні перетворення в системі управління природними ресурсами передбачатимуть, з одного боку, визначення відповідних структурних підрозділів з відповідальними посадовими особами у територіальних громадах, які забезпечуватимуть функціонування системи платного дозвільного природокористування; з іншого, формування сучасної інформаційної та фінансової інфраструктури для швидкого й зручного внесення платежів природокористувачами на

рахунки громад і територіальних корпорацій із управління природними ресурсами у разі їх створення в регіонах. Щодо механізмів суверенного фінансування, то необхідно вже нагально і найближчим часом розглянути можливість запровадження в Україні економіко-правових механізмів громадянської власності на природні ресурси та створення національного суверенного фонду для накопичення надходжень від природної ренти.

Третій напрям – інституціонально-логістичні перетворення в сфері використання природних активів, тобто розбудова дієвої системи делегованого відповідального управління природокористуванням на теренах територіальних громад у вигляді відповідального користувача природних ресурсів, що на основі залучення природного активу у господарський обіг через механізми концесії або виокремленого структурного управління розвиватиме екологічно й соціальне відповідальне господарювання з метою випуску товарної продукції чи надання послуг споживачеві, дотримуючись європейських стандартів з якості та сучасних природозберігаючих технологічних регламентів.

Цей напрям передбачатиме, з одного боку, запровадження природовикористування на основі договорів концесії, що потребує законодавчого розширення повноважень територіальних громад щодо прав використання природних ресурсів, які розміщені на їх території, як об'єктів концесії, включаючи права щодо територій між населеними пунктами, які входять до складу об'єднаних територіальних громад. Також у цьому напрямі необхідно суттєво вдосконалити, деталізувати й адаптувати до місцевої специфіки положення національного законодавства про концесії, подолати високий рівень корупції, забезпечити в інституціональному аспекті створення прозорих механізмів участі підприємств у концесійній діяльності на основі залучення до контролю за використанням природних ресурсів, що розміщені на території громади і перебувають у розпорядженні муніципалітету громадських об'єднань та інших публічних структур.

З іншого боку, необхідно розвивати систему структурного та проектного управління використанням природних активів у господарській діяльності шляхом організації відповідних територіальних корпорацій (компаній), включаючи насамперед створені на принципах публічно-приватного партнерства проектні компанії зі спеціальними правами запозичення SPV/КСПЗ-типу. Оскільки в національній практиці такий механізм фактично не використовується, то його запровадження потребуватиме передусім специфікації прав юридично виокремлених структурних агентів з використання природних активів з погляду національної системи права. Особливу увагу необхідно зосередити на механізмах забезпечення прозорого й відповідального природокористування, здійсненого такими компаніями, вимогах до них та розробці стандартів ділової поведінки, які б гарантували громадам права контролю за належним природовикористуванням. Відповідні інституціонально-правові шляхи розвитку діяльності у цьому напрямі включають:

- внесення доповнень і змін у чинні закони або прийняття окремого законодавчого акта про територіальні корпорації з управління природними ресурсами з чітким визначенням їх можливостей, прав та обов'язків у сфері використання природних активів територіальних громад;
- становлення типового порядку та механізму створення за участю територіальної громади проектної компанії зі спеціальними правами запозичення для реалізації інвестиційних проектів, що передбачають залучення природних ресурсів у господарський обіг на основі Закону України про державно-приватне партнерство;
- деталізацію та вдосконалення національного законодавства про концесії з метою розширення прав територіальних громад щодо застосування концесійних механізмів у своїй господарській діяльності, стимулювання здорової конкуренції та збільшення прозорості процесів

укладання договорів концесій, подолання корупційних схем використання природних ресурсів як об'єктів доходу третіми особами;

- детінізацію сфери природокористування шляхом створення відкритої дієвої муніципальної інформаційної бази обліку, користування та оцінки екологічного стану природних ресурсів територіальної громади на основі інтерактивних електронних геоінформаційних систем;

- удосконалення законодавства про державно-приватне партнерство шляхом включення до нього та деталізації механізмів публічно-приватного партнерства за участю громадських організацій та інших об'єднань громадян як публічних юридичних осіб, що можуть здійснювати економічну діяльність на користь громад шляхом використання механізмів концесії та створення проектних і проектно-експлуатаційних компаній зі спеціальними правами запозичення;

- розробку спеціальних правових норм про пайові інвестиційні фонди в природно-ресурсній сфері, які передбачали б можливість запровадження національного фонду управління цінними паперами корпоративних структур муніципального рівня, створених на основі публічно-приватного партнерства, що використовують природні ресурси у своїй економічній діяльності як активи для отримання доходів з подальшим їх спрямуванням на потреби регіонального розвитку;

- визначення на державному рівні орієнтованого на перспективу стратегічного переліку можливих дівестиційних завдань, першочерговим з яких є зняття державного мораторію на обіг земель сільгосппризначення, а також забезпечення дівестиційних заходів щодо використання мінеральних, водних, лісових, природно-рекреаційних та інших природних ресурсів; розробку дієвого законодавства про старательство та інші форми використання природних ресурсів громадами й окремими громадянами як активів для отримання доходів з визначенням державних та муніципальних структур, відповідальних за дівестиційний процес, тощо;

- створення інфраструктури вільного ринку обмежених прав залучення природних ресурсів як об'єкта використання суб'єктами підприємництва та окремими громадянами з метою безпосереднього отримання природних благ або використання природних активів як джерела доходу, передусім інституціональних закладів, що забезпечуватимуть необхідною мірою контрольований обіг сільськогосподарських земель як об'єкта купівлі-продажу в межах ринкових відносин, оренду, концесію природних об'єктів як професійні агенти, котрі діятимуть на основі механізмів публічно-приватного партнерства.

В якості підсумку зазначимо, що у новітній системі господарювання має докорінно змінитися роль державних органів управління природокористуванням Міністерства екології та природних ресурсів України, державних агентств з управління відповідними природними ресурсами (Держгеонадр, Держгеокадастру, Держлісагенства, Держводагенства тощо). Так, у процесі євроінтеграційних перетворень за цими структурами мають збігатися більшість облікових, наглядових і регулюючих функцій, при цьому територіальним громадам у ході децентралізації, деволюції та делегування повноважень можливо передати значну їх частину дозвільного, розпорядного та контрольного (громадські організації) характеру. Може також помітно зменшитися питома вага природних ресурсів державного значення у природному багатстві країни шляхом передачі їх у користування й розпорядження територіальним громадам.

У децентралізованій системі управління природокористуванням європейського типу також значним чином повинна трансформуватися і роль територіальних громад, які мають стати кінцевим бенефіціаром від залучення природних активів у господарський обіг. Багато управлінських функцій при цьому, зокрема в частині організації, планування і прямого забезпечення використання природних ресурсів, перейде до суб'єктів структурного й проектного управління природокористуванням. Помітною

стане також роль громадян, які через новостворені сучасні інтерактивні системи нагляду за використанням та охороною природних ресурсів набудуть прав прямого контролю за використанням природних багатств території, що суттєво має вплинути на екологічну свідомість суспільства. Позитивним аспектом є те, що подібні ініціативи з огляду на їх високі соціальні, екологічні й економічні ефекти матимуть безпосередню підтримку інвесторів з Євросоюзу, зважаючи на докорінне підвищення рівня відповідальності природокористувачів за рахунок запропонованих сучасних механізмів структурних перетворень у використання природних ресурсів за участю місцевих громад.

Шляхи переформатування системи механізмів управління природними ресурсам. Досягнення достатнього рівня ефективності та результативності управління в державі природокористуванням на її шляху у відповідності до пріоритетного напрямку інкорпорації до прогресивного поля провідних країн світу обумовлює нагальну потребу не лише у формуванні відповідного типу системи механізмів управління природними ресурсами [117], а визначення й передбачення можливих трансформацій її структури і взаємозв'язків та взаємозалежностей між базовими цієї системи елементами (у тому числі і конститутивно-ключових регуляторів – Ф_ЕМ євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами України та організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації). Поряд із цим, засвідчимо, що визначення напрямів, циклів та термінів трансформації сучасної системи механізмів управління природними ресурсами тісно пов'язані вирішенням проблем моделювання і прогнозування її стійкості, надійності та ефективності функціонування в ресурсних обмеженнях.

З цим слід визнати, що обґрунтування типу та моделі трансформації багатокомпонентних структур, до яких саме і належить система механізмів управління природними ресурсами як системне утворення підвищеного

рівня складності, посідає наразі вагоме місце у теоретичній і практичній діяльності українського соціуму і, сподіваємося, також і керівництва нашої держави. Оскільки, суб'єктами управління переважної більшості країн світу та наддержавних об'єднань важливість виконання цих завдань з метою гарантування національної безпеки є визнаним ключовим пріоритетом. Тому якісне удосконалення моделей управління природокористуванням, підвищення рівня результативності й ефективності управління природними ресурсами та їх ототожнення з гарантом стійкості і незворотності економічного й соціально-політичного розвитку країни повинні стати епіцентром реалізації державницьких зусиль в Україні.

Досвід формування і моделювання системи механізмів управління природними ресурсами та адаптації до сучасних умов функціонування національного господарства й переформатування її структури в ресурсних обмеженнях [125] свідчить, що доцільним є виконання цього першочергового науково-прикладного завдання *за п'ятьма етапами*.

Так, зокрема, *на першому етапі* (на якому здійснюється формалізація структури сучасної системи у відповідності до умов функціонування національного господарства) розбудови дослідниками пропонується здійснити формалізацію структури загальної системи управління природними ресурсами, що, на переконання авторів даної монографії, є можливими виконати лише на засадах реалізації вихідних положень теорій: сталого розвитку, синергетики та структурно-інформаційної теорії надійності складних систем із використанням принципів системного, комплексного, об'єктно-цільового, процесного та ресурсно-функціонального підходів. Зазначене забезпечує, за рахунок об'єктивізації реальних емерджентних ефектів, залучення до системоутворюючих регуляторів: а) існуючих резервів адаптації до збурень як у внутрішньому, так і у зовнішньому середовищі; б) обмеженого складу елементів загальної системи механізмів. Тобто, можливим стає забезпечення певного рівня

резистентності складної системи до критичних змін та зрушень, які мають місце в нашій державі.

На другому етапі (визначає забезпечення реалізації дії та базових функцій системи механізмів щодо перманентної трансформації і широкої векторності просторового розвитку), вважаємо за доцільне передбачити можливість перманентної трансформації як масштабів і векторності просторового впливу загальної системи механізмів, так і кількості активnodіючих її елементів, що обумовлене рівнем та агресивністю накопичених загроз і ризиків сталому розвитку держави та її регіонів.

Відповідно до цього зазначимо: стрижнем парадигми побудови системи механізмів управління природними ресурсами в Україні залишаєть синергетична теорія, яка ставить на один рівень важливості стійкі (самовідтворювальні) та хаотичні стани нової системи механізмів управління. Хаос, при цьому, розглядається авторами даного дослідження як творча і будівнича сила, яка здатна забезпечити утворювальне руйнування, а за необхідних умов, і специфічні появи її функціоналів – послабити та нейтралізувати нераціональні форми, факторні детермінанти і цільові складові іневолюційної структури.

Необхідність дослідження рівня ризиків стійкості функціонування системи механізмів управління природними ресурсами обумовлено існуванням швидких кардинальних змін, що відбуваються наразі в державі. Зазначене потребує визначення комплексу пріоритетних на сучасному етапі розвитку національного господарства факторів впливу, що реалізовується при обґрунтуванні певних індикаторів при моніторингу результативності управління природними ресурсами. Зазначене дає можливість здійснити добір та формування обмеженого переліку дієвих підмеханізмів в межах загальної системи механізмів із метою переведення національної економічної системи від неефективного стану у інший – більш ефективний та результативний. Це, у свій час, і забезпечить гнучкість та адаптацію національного господарства до змін у зовнішньому середовищі.

Відтак для визначення комплексу конститутивно-ключових факторів, що впливають та стимулюють до підвищення рівня результативності управління природними ресурсами, необхідно віднести наступні групи [160; 161]: а) структурні, які відбивають вплив галузевої структури *національного господарства* (НГ) на обсяги й масштаби ресурсо-споживання; б) технологічні – відображають рівень освоєння національних природних активів відносно інших видів потенціалів сталого розвитку, у тому числі, різної природи резервів, ресурсів чи можливостей (однак, у зістваних категоріях); в) політико-економічні – відтворюють внутрішні та зовнішні відносини суспільно-політичних сил, які мають вагомий вплив на формування національних природних активів, із проблемної точки зору; г) управлінські – окреслюють та визначають чинники і фактори підвищення ефективності функціонування саме національної управлінської системи (на державному, регіональному, місцевому рівні чи на рівні територіальних господарських округів) у пріоритетному напрямі – забезпечення достатнього рівня результативності управління природними ресурсами в Україні.

На нашу думку, формування, переформатування та введення у практику господарювання оновленої структури системи механізмів управління природними ресурсами (формалізованої на засадах зазначеної парадигми економічної теорії з урахуванням основних перешкод на шляху забезпечення результативності реалізації її дії) дає змогу виокремити п'ять цільових функціоналів, дослідження й ідентифікація проблемних площин та напрямів розвитку яких, і забезпечить

- закономірну реструктуризацію загальної системи механізмів управління природними ресурсами України (а в її межах, відповідно, й фінансово-економічного механізму євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами держави);

- набуття архітектурою системи механізмів управління природними ресурсами нового якісного стану, що визначить найбільш дієві складові для

реалізації на практиці процесів раціоналізації освоєння фінансово-економічного потенціалу та нарощення масштабів останнього, навіть у складних суспільно-політичних й військово-економічних умовах.

Засвідчимо і про таке – знання сутності реальних соціально-економічних, еколого-економічних і енергоекономічних закономірностей освоєння наявного природо-ресурсного потенціалу України та врахування базових принципів структурно-інформаційного, системного й системно-комплексного підходів при переформатування системи механізмів – дає змогу свідомо організовувати, трансформувати чи переорієнтувати її дії до більш перспективних кутів розвитку, зокрема, наприклад у певних площинах:

- у фінансово-економічній за урахуванням, наприклад, принципів децентралізованого управління чи раціоналізації природокористування;
- у організаційно-економічній у напрямі реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами на засадах реалізації у практиці домінант формування каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії тощо.

Чіткість ідентифікації принципів формування, переформатування, трансформації та введення у практику господарювання відповідної структури системи механізмів управління природними ресурсами – є конститутивною фазою організацій цього системоутворюючого регулятора. Тож, у вихідних положеннях (і, відповідно, за їх врахування) слід передбачити відповіді ключові засадничі питання: а) якими мають бути довгострокові, середньострокові та короткострокові цілі функціонування загальної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні у реальних умовах; б) які способи та засоби можна використати для їх досягнення; в) якими атрибутами, властивостями і рівнем залучення до процесів децентралізованого управління природними активами держави повинен володіти фінансово-економічний механізм.

Відповідно до зазначеного, виникає об'єктивна необхідність накласти певні обмеження на масштаби трансформації чи переформатування цієї системи – вони мають не лише впливати та ціле спрямовувати управління процесами природокористуванням в Україні до визначених орієнтирів, а й забезпечити чіткий порядок причинного і стійкого зв'язку між явищами та властивостями досліджуваних об'єктів. Тобто певними (чи пріоритетними на конкретному етапі розвитку національного господарства) видами ресурсів, резервів і можливостей природо-ресурсного потенціалу. Останні можна реалізувати за використання усталених положень і знань про: закони економічні, кібернетики, соціології тощо; закономірності управління природними активами, які, більшою мірою, взаємопов'язані певними відносинами та повторюються і, за яких зміна одних явищ зумовлює зміну інших як в межах новоствореної системи механізмів, так і в результаті застосування нового формату її елементів, наприклад, фінансово-економічного механізму євроінтеграційного децентралізованого управління природними активами чи організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами.

Загалом, автори даного дослідження не ставлять за мету у даній роботі сформулювати новий комплекс законів чи закономірностей цілеорієнтованого управління розвитком багатокомпонентної системи механізмів управління природними ресурсами. Доцільно зазначити, що стосовно сутності та змісту усталених чи вже відомих, то щодо напрямів трансформації їхнього складу та переформатування елементарних механізмів дії у межах складних систем існують різні погляди. Одна група вчених вважає [162; 163], що в суспільстві діють лише економічні закони, які слід використовувати при уточненні ієрархії об'єктів локалізації зусиль в межах певної системи механізмів. Інші дослідники [164; 165] наполягають на існуванні специфічних управлінських законів для різних видів ресурсів, котрі необхідно враховувати одночасно з економічними, під час формування сучасної системи механізмів управління природними

ресурсами у ресурсних обмеженнях в умовах постійного нарощення суспільно-політичних загроз і ризиків сталого розвитку держави та її регіонів.

Слід наголосити, що окремі розробники [166] визнають існування не законів, а лише закономірностей, які саме й формують та визначають особливості характеру взаємодії будь-якого суб'єкта й об'єкта управління, спрямованість зв'язків між ними та здатності певної складної системи забезпечити досягнення визначених її корелянтами стратегічних, тактичних і поточних цілей. Тому важливим завданням є також визначення не лише складу і змісту, а й напрямів дії закономірностей для того, щоб уникнути деструктивних явищ та упереджувати загрози забезпеченню достатнього рівня результативності чи ефективності децентралізованого управління природними активами в Україні за наслідками як введення у практику новоствореної системи механізмів (і, відповідно, її елементарних регуляторів та важелів впливу), так і подальшої її трансформації в умовах нарощення загроз і ризиків.

Відтак, визнаємо наступне: згідно з розробленими методологічними засадами [167], досвіду їхньої матеріалізації [125; 168] у практиці господарювання й управління природокористуванням в Україні, можна окреслити пріоритетний комплекс закономірностей формування, переформатування і трансформації, а також забезпечення подальшого органічного функціонування як сучасної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні, так і в її межах фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами та організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами (на засадах реалізації у практиці доміант формування каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії) (див., табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Закономірності формування та органічного функціонування системи механізмів управління природними ресурсами в Україні *

Базова теорія	Сутність та зміст закономірностей формування й функціонування системи механізмів управління природними ресурсами
Теорія систем	<p>Відповідність сутності, змісту, ієрархії та організації новоствореної системи механізмів управління природними ресурсами сучасному стану розвитку національного господарства, а також її нового формату за результатами трансформації структури й адаптації до реальних умов функціонування національного господарства.</p> <p>Врахування її вихідних положень відобразить об'єктивний характер формування як системи механізмів, так і в її межах фінансово-економічного та організаційно-економічного підмеханізмів відповідно до умов функціонування української економіки, що ґрунтується на загально визнаних, а також розроблених і обґрунтованих принципах теорії сталого розвитку</p>
Положення та принципи економічної теорії	<p>Врахування диверсифікації процесів освоєння стратегічного потенціалу у цілому(у тому числі природно-ресурсного потенціалу, зокрема) й управління його розвитком, що виявляється в освоєнні нових сфер діяльності, розширенні номенклатури залучення природних ресурсів та резервів за рахунок використання новітніх технологій (зокрема у площині децентралізованого управління природними активами в Україні), у перетворенні виробничо-економічних систем на багатогалузеві комплекси, кластери, округи і у зміні форм внутрішньо-та міжгалузевих зв'язків</p>
Теорія стратегічного управління	<p>Під час визначення цільових, забезпечуючих та функціональних складових системи механізмів управління природними ресурсами (та її подальшої трансформації) в основу буде покладено виміри співвідносності керуючої і керованої підсистем з урахуванням імовірного нарощення вагомості впливу на процеси управління природокористуванням деструктивних впливів (чи на процеси управління будь-якої природи, які є на певному етапі розвитку національного господарства стають найбільш значимими у гарантуванні економічної безпеки держави).</p> <p>Зазначене обумовить раціональну пропорційність між усіма елементами загальної системи механізмів (у т.ч. і в межах фінансово-економічного механізму децентралізованого управління та організаційно-економічному механізмів реалізації алгоритму трансформації) у їхньому форматуванні/ переформатуванні чи модернізації під час реалізації визначеної корелянтами дії. Оскільки керуюча і керована підсистеми безперервно взаємодіють, відтак складність власних процесів і визначає структуру та напрями розвитку загальної системи механізмів управління природними ресурсами, що виявляється в удосконаленні форм і методів стратегічного управління природокористуванням (і, відповідно, технологій управління та специфічного інструментарію в її межах).</p>
Положення теорії побудови фрактальних графів і методів	<p>Їх дотримання передбачає:</p> <p>а) формування засад та генерування умов для побудови, переформатування чи трансформації оптимальної для України конструкції системи механізмів управління природними ресурсами на тлі євроінтеграційних процесів;</p> <p>б) визначення і формулювання чітких правил здійснення /</p>

Базова теорія	Сутність та зміст закономірностей формування й функціонування системи механізмів управління природними ресурсами
елементів змінних у поліноміальних моделях	<p>локалізації управлінських впливів та регулювання діяльності фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами й організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації у контексті забезпечення результативності та ефективності їхнього функціонування в ресурсних обмеженнях й в умовах нарощення загроз і ризиків;</p> <p>в) генерування у системи механізмів управління природними ресурсами властивостей не лише до самоорганізації, але й самоподібності. Тобто мова іде про врахування ознак її фрактальності, що й і відрізняє усталені підходи до формування, переформатування й трансформації складаних систем та визначення/ ідентифікації напрямів її імовірної еволюції від традиційних.</p>

* Джерело Доведено авторами у [167]

На третьому етапі (визначення закономірностей еволюції, переформатування та трансформації цієї складної системи) виконання даного науково-прикладного завдання лежить у площині визначення та обґрунтування певного комплексу закономірностей імовірних напрямів і змістовності еволюції загальної системи механізмів управління природними ресурсами. Вказане дозволяє сформулювати окремі правила принципового характеру, дотримання яких забезпечить підвищення рівня результативності управління природокористуванням, навіть, у разі, коли нова структура загальної системи не буде відповідати вимогам до рівня її ефективності.

Однак останні будуть, на загал, сформульовані лише: а) на певному рівні теоретико-методологічного узагальнення; б) абстраговані від реальних особливостей специфіки провадження виробничо-господарської діяльності у сфері децентралізованого управління природними активами.

Варто зазначити, що ці положення: а) набуватимуть значення певного рівня в якості базових чи вихідних принципів (у межах розробленої концепції формування системи механізмів управління природними ресурсами), бо дозволять відтворювати її у вигляді структури-атрактора; б) визначатимуть чіткий порядок реалізації дії загальної системи (а в її межах фінансово-економічного та організаційно-економічного механізмів) та можливі варіанти її подальшої трансформації. Оскільки змістовність цих

принципів пов'язані з безпосереднім розв'язанням наукової проблематики, а також із вирішенням науково-прикладних комплексних завдань.

Запропоновані закономірності, які репрезентовано у монографії (див., деталізовано у табл. 2.4), слугуватимуть теоретичною основою розв'язання національно-господарської проблеми, проте, вона буде реалізована на двох наступних етапах – *четвертому (моделювання структури системи механізмів управління природними ресурсами) та п'ятому (модернізація структури та прогнозування стійкості, надійності й ефективності функціонування багатокomпонентної структури).*

У відповідності до зазначеного й обґрунтованого авторами даного науково-прикладного дослідження вище засвідчимо про таке:

формування, переформатування й трансформація загальної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні є неоднорідним процесом як із точки зору теоретико-методологічного обґрунтування, так і конкретно-прикладного значення. Оскільки, проектування реальної структури цієї складної системи та практика запровадження у дію формалізованої чи удосконаленої її архітектури можуть сповідувати різні концепції – як побудови та ідентифікації, так і визначення складу цільових чи різнопланових її функцій, формалізації моделей структурного типу, схем, прикладного інструментарію та алгоритмів реалізації дії тощо.

Якщо під базовою концепцією розглядаємо систему поглядів, спрямовану на досягнення та підвищення результативності управління природокористуванням через інкорпорацію до усталеної технології управління: а) певного (специфічного) переліку управлінських функціоналів; б) засобів оптимізації та раціоналізації видобутку / освоєння природо-ресурсного потенціалу, його транспортування, трансформації та використання, диверсифікацію постачання тощо. То слід наголосити на існуванні об'єктивної закономірності впливу на процеси формалізації, проектування, моделювання, трансформації та прогнозування – різноманітних як природних і технологічних, так і управлінських та

організаційних процесів. Їхнє поєднання (і, відповідно, вивчення) і дозволить забезпечити результативність реалізації дії загальній системі (та її елементам). Тому, вражаємо за необхідне обов'язково враховувати відмінності систем управління природними ресурсами на шляху євроінтеграційного вибору держави (деталізовано у п. 2.1).

З огляду на зазначене, можна признати за доцільне та нагальне виконання, в межах *четвертого етапу* (моделювання структури системи механізмів управління) наступного завдання – використання доміант структурно-функціональної та системно-технологічної складових концепцій, інкорпорованих до загального концепту управління природокористуванням, а, останню вважати інтегральною за доктринальними ознаками. У цьому випадку різні теоретичні основи (які забезпечують реалізацію вказаних концептуальних засад, тобто, структурно-функціональної та системно-технологічної складових концепцій у межах інтегральної складових, які охоплюватимуть низку теоретичних підходів, які і дозволятимуть відтворити та врахувати багатоаспектні явища у площині формування, проектування, переформатування, трансформації цієї системи та її управлінням і регулюванням, функціонуванням та еволюцією. Тобто, забезпечуватимуть поступову модернізацію структури-атрактора в залежності від умов реалізації її дії – загальної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні (і, відповідно, в її межах фінансово-економічного та організаційно-економічного механізмів).

Тож, переконані, що забезпечити вказане у межах двох наступних етапів (четвертого і п'ятого) стає можливим, що і забезпечить поступову модернізацію багатокомпонентної системи за наслідками:

- композиції процесів проектування системи механізмів управління природними ресурсами, її підсистем та елементарних підмеханізмів, важелів і регуляторів, які буде залучено (або ж додатково інкорпоровано) до її складу;

- корегування завдань, пріоритетних цілей і функцій загальної системи механізмів управління природними ресурсами;
- формування інформаційно-методичної бази за певною (багаторівневою) системою показників-індикаторів результативності й ефективності управління природокористуванням;
- оцінювання вимірів результативності та ефективності функціонування як системи механізмів управління природними ресурсами, так і ключових елементів (фінансово-економічного й організаційно-економічного механізмів);
- розроблення / формування комплексу заходів щодо підвищення результативності та ефективності їхнього функціонування у визначеній (за пріоритетами) площині;
- реформування, модернізації, модифікації виробничо-господарських, економічних, управлінських структур, які залучено до управління природними активами держави та котрі мають опосередкований чи найбільш вагомий вплив на рівні результативності та ефективності реалізації дії системи механізмів управління природними ресурсами;
- вибору засобів регулюючого впливу та генерування системних ознак, що обумовлюватиме результативність реструктуризації чи нововведень;
- моделювання подальшого розвитку виробничо-економічних систем (що опікуються природокористуванням), наслідків трансферу технологій;
- прогнозування макропоказників, масштабів освоєння певних видів природних ресурсів та вимірів результативності й ефективності природокористування і, відповідних, проектів, дії методик у сфері управління природно-ресурсним потенціалом;
- розроблення практичних рекомендацій, положень і пропозицій у межах відповідного типу стратегії з досягнення бажаних результатів (щодо забезпечення достатнього/ високого рівня результативності управління

природними ресурсами) на тлі скорочення обсягів і втрат за результатами провадження в Україні проектів у сфері природокористування.

Підсумовуючи вище зазначене, підтверджуємо, що до багаторівневого, заплутаного і різноманітного переліку процесів, пов'язаних із формуванням, переформатуванням, трансформацією чи / та запровадженням у практику сучасної системи механізмів управління природними ресурсами, будуть, поряд із процесами природокористування, включатися окремі елементи, з яких складається будь-яка система та які і передбачають різні рівні управління цими процесами. Водночас, необхідно враховувати, що організація управління елементами та підсистемами вказаного комплексу в межах системи механізмів управління природними ресурсами в Україні, передусім, в її межах фінансово-економічного та організаційно-економічного механізмів, у зв'язку із руйнуванням наявного стратегічного потенціалу держави (протягом 2013–2017 років), ускладненням й урізноманітненням сучасних технологічних процесів, фінансових, економічних, суспільно-політичних та інформаційних зв'язків, стає дедалі важчим завданням і потребуватиме реалізації усіх функцій стратегічного, операційного і тактичного управління (у тому числі й виконання завдань щодо прогнозування, планування, регулювання, організації, контролювання, обліку, аналізу, мотивування, стимулювання тощо).

Таким чином, визначено й обґрунтовано зміст п'яти ключових етапів формування, переформатування та трансформації сучасної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні в умовах євроінтеграційних процесів. Їх дотримання першочергово: а) передбачає: формалізацію структури; забезпечення перманентної трансформації і векторності просторового розвитку; визначення закономірностей еволюції цієї багатокomпонентної системи; моделювання; прогнозування стійкості, надійності та ефективності функціонування її елементів; б) опрацювання напрямів й обґрунтування переліку об'єктів, залучення яких убезпечує генерацію елементів макроструктури, перманентну трансформацію її

опорної конструкції до раціонального формату, що виконано за сімнадцятьма замкненими фазами розроблення та реалізації дії відповідного типу стратегії природокористування в Україні з набуттям нею ознак системної стійкості;

Модернізація механізмів управління природними ресурсами у рамках замкненого циклу. Проблеми, пов'язані з модернізацією сучасної системи механізмів управління природними ресурсами та раціоналізації її структури, а також, котрі взаємопов'язані з прогнозуванням стійкості, надійності та ефективності функціонування в її межах інших елементів (зокрема фінансово-економічного та організаційно-економічного механізмів), як системного утворення підвищеного рівня складності посідають вагомє місце у науково-прикладній сфері діяльності та передбачають залучення до цих процедур різних методів моделювання й оптимізації. Оскільки, суб'єктами управління переважної більшості країн світу та наддержавних об'єднань, вагомість виконання цих завдань для забезпечення національної безпеки – є визнаним ключовим пріоритетом. Тож, якісне удосконалення моделей управління природокористуванням, підвищення рівня результативності й ефективності управління природними ресурсами та їх ототожнення з гарантом стійкості і незворотності економічного й соціально-політичного поступу країни надалі повинні бути епіцентрами реалізації державницьких зусиль нашої держави.

Як відомо, в Україні досвід із розроблення та реалізації на практиці Стратегії сталого розвитку на різні періоди, відповідних Концепцій у сфері природокористування, Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та на «подальшу перспективу», різнопланових Цільових комплексних програм тощо свідчить про те, що вони виконуються не більш ніж на 30,0% [169; 170]. Визначені, в якості орієнтирів, макроекономічні показники та цілі не досягнуті, пріоритетні завдання залишаються не вирішеними. Причини цього очевидні.

По-перше, з моменту виникнення нашої країни як політичної форми організації суспільства, проблему досягнення задовільного стану результативного й ефективного природокористування пов'язували насамперед із добувною промисловістю та формуванням паливно-енергетичного балансу (ПЕБ), у тому числі з обсягами використання (залучення й освоєння імпортованого стратегічного ресурсу інших країн) паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР). Але, зазначене досліджувалося та опрацьовувалося не стільки на рівні певного виду економічної діяльності чи виробництва, а, перш за все, узагальнювалося – на державному. При цьому власний природно-ресурсний потенціал знищувався / занепадав або, певні елементи не використовувалися або взагалі, чи ж освоювалися занадто не раціонально та видобувалися за допомогою застарілих технологій.

По-друге, прийняті «проекти» у сфері природокористування лише за окремими структурними розділами можна вважати стратегічно спрямованими. Вони не відповідали за суттю і змістом «Державній стратегії» у зазначеній сфері. Адже, такого рівня документи-доктрини мають включати ключові елементи, що і відрізняють стратегії від різного роду декларативних програм, планів, аналітичних оглядів тощо.

На нашу думку, запропоновані у даному дослідженні, *в межах четвертого етапу розв'язання науково-прикладної проблеми (щодо формування загальної системи механізмів та її модернізації, визначення та реалізації пріоритетних напрямів трансформації структури управління природними ресурсами в Україні)* ідентифікувати та сформулювати базові положення дієвої Стратегія природокористування в Україні задля обґрунтування етапів її розроблення. Але, її реалізація, на наше переконання, стане можливою лише у замкненому циклі виконання завдань за наслідками формування й модернізації сучасної системи механізмів управління природними ресурсами (а в її межах, відповідно, і фінансово-економічного та організаційно-економічного механізмів). Адже, виконання вказаного науково-прикладного завдання передбачає чіткість щодо

окреслених орієнтирів, послідовну зв'язаність дій, логічність побудови усіх взаємопов'язаних фаз, спрямованих на досягнення якісно нових цілей щодо забезпечення результативності управління у конкретній сфері діяльності (із кількісним визначенням можливих відхилень за урахування змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі і масштабів розвиненості власного стратегічного потенціалу).

Опрацювання домінант зазначеного типу стратегії пов'язане з кардинальною зміною існуючого стану в межах не лише національної економічної системи та у її природо-ресурсній сфері, а й в межах загальної системи управління, її структурно-динамічних характеристиках, відносинах, нормах, правилах, способах, змісту діяльності різних служб і сфер економічної діяльності, які забезпечують використання, освоєння, трансформацію і трансляцію природо-ресурсного потенціалу держави.

Відтак, для виконання завдань *згідно з четвертим етапом формування системи механізмів управління природними ресурсами та модернізації її структури* слід передбачати і визнати, що еволюція останньої не лише нерозривно пов'язана з проблемою вибору траєкторії її розвитку, а й і зі змістом національних економічних пріоритетів (НЕІ) у цій площині. Це обумовлено специфічністю внутрішньо- й зовнішньо-політичної та економічної ситуації в державі, існуючим станом енерго- й ресурсо-ефективності використання природного багатства, відкритістю національної економіки, технологічним рівнем і характером науково-технічного прогресу, якістю інформаційних технологій та власне системи управління тощо.

Система механізмів управління природними ресурсами – належить до типу відкритих із прямими й зворотними зв'язками, що активно взаємодіють із іншими сферами впливу та видами системами управління. Важливою ознакою поведінки цієї системи є її властивість до нерівноваженої самоорганізації, а за певних умов – можливість забезпечення ресурсно-функціональної стійкості у незбалансованих станах.

Тобто, нерівноваженість системи механізмів – є / може бути такою ж фундаментальною властивістю, як і рівноважність.

Отже, для підтримки достатнього рівня результативності та ефективності функціонування системи механізмів управління природними ресурсами її рівноважний стан повинен бути невід’ємною та необхідною умовою надійного існування, а нерівноважність – сутнісним аспектом переходу до нової якості, в якій національна економічна система набуватиме вищого/ або ж нижчого/ рівня організації та результативності. На нашу думку, балансу різноспрямованих векторів реалізації дії такої системи механізмів управління природними ресурсами можна досягти лише примусовими цілеспрямованими або ж локізованими й опосередкованими діями суб’єктів державного, регіонального і місцевого управління.

З огляду на зазначене, окреслимо характер імовірних еволюційних змін запропонованої багатокомпонентної системи, обґрунтуємо доцільні/ найбільш раціональні заходи її стратегічного (чи тактичного) розвитку та особливості проектування нових генерацій у сучасних ресурсних обмеженнях і загрозливих умовах функціонування (нестійкого економічного та політичного середовища). Ймовірними є такі два варіанти формування системи механізмів управління природними ресурсами. У їхніх межах, переконані, що саме процесам розбудови фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами надається ключової і пріоритетної ваги у контексті підвищення результативності природокористування на шляху інтеграційного вибору нашої держави.

Розглянемо обидва варіанти модернізації структури загальної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні.

Перший варіант – стиснення або, так називає, спрощення структури, уточнення пріоритетних цілей і можливостей функціонування у нестійкому середовищі загальної системи механізмів управління природними ресурсами (при незмінному масштабі розвиненості стратегічного потенціалу держави та його природно-ресурсної компоненти).

Зазначене доцільно виконувати із визначенням/ уточненням нових цілей і завдань у необхідному напрямі чи згідно з певними актуальними пріоритетами. У відповідності до характеру окресленого (за цим варіантом) стратегічного розвитку, у спрощеному форматі системи механізмів управління природними ресурсами, самоорганізація та відновлення рівноваги відбуватиметься у вигляді перерозподілу цільових функцій із концентрацією зусиль і ресурсів у процесі поступового досягнення бажаного рівня результативності та ефективності її функціонування.

Введення спрощених форм системи механізмів управління природними ресурсами можна досягти двома шляхами:

а) узагальнено спроектувати масштаби трансформації і потенціал загальної системи, визначити нові завдання для кожного її специфічного елементу (фінансово-економічного, організаційно-економічного та інших механізмів) на тлі різкої дестабілізації в економіці чи зниження рівня ефективності освоєння природно-ресурсного потенціалу, деструктивних впливів певної спрямованості (підвищення цін на імпорتنі ПЕР, зміна характеру нормативно-правової системи, інституцій, скінченність резервуару ресурсів на певній території чи в межах певної територіальної громади);

б) обґрунтувати конкретні цілі для окремого регіону, територіального господарського округу, громади, окресливши пріоритети розвитку певної підгалузі, виробництва чи сфери економічної діяльності, у чітко визначені терміни чи за певних форс-мажорних обставин; поставити спрощені завдання у площині освоєння природних ресурсів на окремій території, забезпечивши їх виконання наявними (обмеженими для територіальної громади) ресурсами у достатньому обсязі; визначити об'єкти та місця зосередження зусиль.

При цьому розв'язання проблем та подолання перешкод на шляху забезпечення результативності стратегічного розвитку спрощеного формату системи механізмів управління природними ресурсами (тобто, модернізація

структури цієї системи з позиції її «стиснення») – сприяє вирішенню, більшою мірою, тактичних завдань у сфері управління природними ресурсами, що доцільно враховувати для певної територіальної громади, і, відповідно, виконувати у тимчасових інтервалах. Оскільки, лише продовж нетривалого періоду можна досягти обмеженої мети та скоротити кількість засобів реалізації її цільових функцій. У цьому випадку, слід відмовитися від стабільності у окремих сфера діяльності, дотримання соціально-економічних параметрів. Однак, слід враховувати і те, що останні у подальшому потребуватимуть ще більших зусиль щодо: а) відновлення збалансованості функціонування та розвитку територіальної громади чи регіону у цілому; б) впровадження проривних управлінських технологій; в) зниження енерго- й ресурсо-ємності продукції тощо.

Певного виду трансформації системи механізмів управління природними ресурсами до її спрощеного формату (тобто модернізація структури), під час акумулювання зусиль у проблемних для окремого регіону (територіальної громади, територіального господарського округу тощо) місцях можна досягти також за умов обмеженості: варіантів, альтернатив щодо вирішення глобальних проблем у сфері природокористування, фінансових ресурсів та часу у контексті досягнення певних (кардинальних) темпів зростання національної (регіональної, каскадної тощо) соціально-економічної системи держави.

У контексті зазначеного підкреслимо, що у разі реалізації варіанту модернізації за рахунок розбудови «спрощеного» формату системи, чітко встановлюються: а) умови реалізації того чи іншого нововведення; б) нарощення/скорочення темпів (масштабів) освоєння природних ресурсів чи приросту продукції реального сектору, у цілому чи певної підгалузі, зокрема; в) використання потужностей тощо.

Власне, перетворення (модернізація, раціоналізація чи оптимізація) загальної системи механізмів управління природними ресурсами *передбачається за трьома взаємопов'язаними стадіями:*

I) з маси природно-ресурсних комбінацій у межах певної території, вибирається найдоступніший для видобутку, використання, освоєння, переробки чи транспортування, і, відповідно, найдешевший щодо трансформації вид природно-ресурсного потенціалу;

II) з численних технологій видобутку природних ресурсів, у тому числі виробничо-господарських, що запропоновані для введення на виробництвах чи використовується у межах системі управління на певному рівні, ухвалюється більш раціональне, що повною мірою задовольняє вимогам вибраного для видобутку певного елемента природно-ресурсного потенціалу чи застосування природного активу;

III) визначається єдина модель ущільнення взаємозв'язку технологічних процесів із номенклатурою випуску продукції (будь-якого типу, що є пріоритетною для окремої територіальної громади, регіону, територіального господарського округу тощо). При цьому, остання повинна бути найменш варіантною з визначених пропозицій.

Але попри простотий механізм реалізації першого варіанта (тобто модернізації за рахунок спрощення структури, завдань, цілей та функціоналів елементів у межах загальної системи механізмів управління природними ресурсами) він є потенційно конфліктним процесом. Оскільки у сфері природокористування пов'язаний із, так названим, «силовим керуванням» і перерозподілом інформаційних, фінансових, сировинних та інших видів ресурсів центральними апаратами управління при значному «коректуючому» впливі на результативність корупційних мотиваторів (певних ФПГ, ТНК та кореляторів від землевпорядних структур тощо). Крім того, методи спрощення складних систем, особливо у природно-ресурсній (так і у виробничій) сфері, самі по собі, є непротими, оскільки, вимагають додаткових технологічних, управлінських і ресурсних амортизаторів, які загашають (у певній мірі) резонанси, коливання, негативні трансформації в межах інших галузей, сферах суспільної практики. І, виходом з цього неперспективного кута розвитку – і є розбудова такого формату фінансово-

економічного механізму децентралізовано управління природними активами, реалізація дії якого забезпечила б призупинення та уповільнення деструктивного еволюційного спрямування.

Якщо за таких умов управлінські витрати, пов'язані з амортизацією та подоланням деструктивних впливів, конфліктів і збурень від переформатування ресурсних потоків, будуть занадто високими – то спрощення чи обмеження сфер впливу, скорочення функцій «стисненої» системи механізмів управління природними ресурсами стає недоцільним.

Другий варіант. Ускладнення та розширення, додаткове внесення інформаційних, енергетичних, сировинних, природних та фінансових ресурсів до цільових функціоналів новоствореної структури-атрактора. Тобто розбудова нового формату (модернізованої) системи механізмів управління природними ресурсами (у розширеному й масштабному вигляді) передбачає інкорпорацію до загальної системи нових (додаткових, крім вказаних на рис. 2.9) важелів і регуляторів, дія яких забезпечить активне використання / освоєння привнесених потоків із певним (визначеним) ступенем розподілу за компонентами та рівнозначністю виконання базових функцій підсистемами.

Тож реалізація другого варіанта на практиці уможливить прояв нових форм, методів, проривних технологій та перехід (зростання результативності) до нового якісного стану, із іншими функціональними ознаками, рівнем ефективності природокористування, номенклатурою продукції, структурою та складом галузей і виробництв у межах певної території, регіону чи округу.

Відповідно до цього, слід чітко окреслити перелік можливих рівнів стратегічного й тактичного розвитку ускладненого типу модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами та масштаби зусиль, які необхідно докласти для переходу із одного стану в інший (більшвисокий).

Засвідчимо: за такого рівня розробленості методологічних засад та запропонованого практичного інструментарію, наявності пакетів цільового програмного забезпечення *MINERGO v. 4.1* чи чергової версії, програмного забезпечення щодо обчислення макроекономічних та еколого-економічних показників чи добору стратегічного інструментарію [171 – 177], слід (і необхідно) надати нову змістовність функціям, завданням певних підсистем чи елементів (і, відповідно, фінансово-економічного й організаційно-економічного механізмів), удосконалити існуючі або ж доповнити модернізовану конструкцію системи механізмів управління природними ресурсами додатковим блоком чи елементом задля забезпечення надійності та результативності виконання специфічних функцій при значних зовнішніх впливах і внутрішніх «перешкоджаючих» або ж стримуючих суб'єктних авторитарних діях.

Однак корелянтам необхідно мати на увазі, що, збільшуючи масштаби діяльності та кількість рівнів загальної системи механізмів управління природними ресурсами (оскільки вони можуть зазнавати суттєвих змін), слід застосувати до обґрунтування формату архітектури критеріальний підхід та розробки методики оцінки/ побудови прогнозу основних макроекономічних й еколого-економічних показників (забезпечується ключовою домінантою сталого розвитку з урахуванням пріоритетів кожного регіону чи округу). Вказане забезпечить об'єктивне визначення траєкторії розвитку системи.

Цьому сприяють вдосконалення структурно-логічних схем, орієнтованих на виконання завдання, додатковий комплекс методів та інструментальні рішення, які спрощують практичне запровадження нової системи механізмів управління природними ресурсами на засадах поєднання системно-комплексного, синергетичного, об'єктно-цільового, ресурсно-функціонального підходів, поряд із застосуванням у процедурах проектування/ перепроєктуванням принципів класичної термодинаміки.

Відповідно до цього слід репрезентувати замкнений ланцюг (див., на рис. 2.9), запропонований у вигляді схеми замкненого типу за сеюма етапами реалізації спірального циклу формування та модернізації нової генерації системи механізмів управління природними ресурсами із відповідними варіаціями за урахування, визначених у площині забезпечення результативності природокористування, досягнення/убезпечення національних економічних інтересів (НЕІ) із посилення вимог до рівня ефективності освоєння природного активу держави, які обумовлені сучасними напрямками й темпами розвитку економіки (це, відповідно, відповідає усталеним законам розвитку складних систем [178 – 181] та напрацюванням авторів, що деталізовано у [182; 183]).

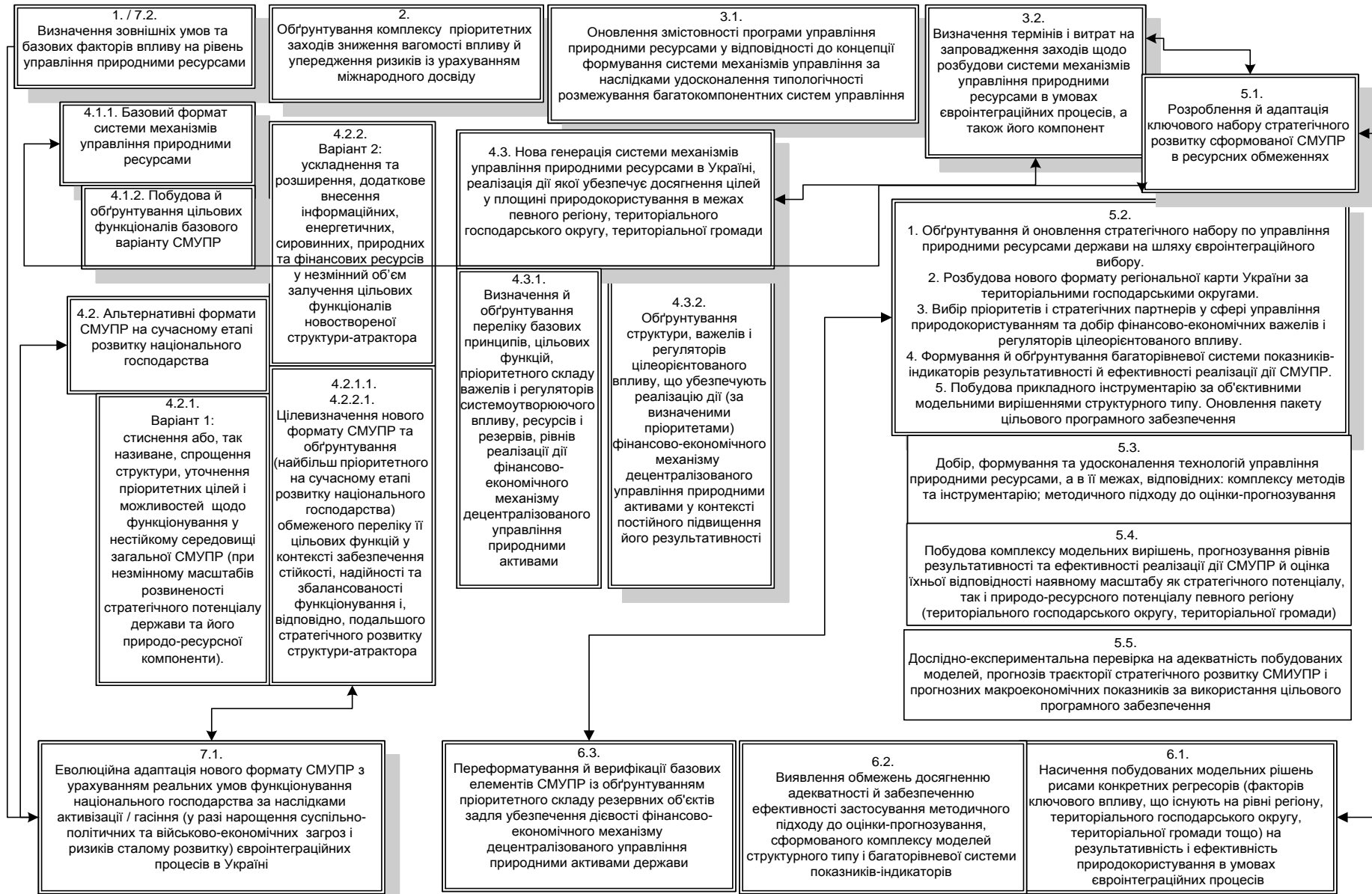


Рис. 2.9. Узагальнена схема обґрунтування проекту щодо модернізації сучасної системи механізмів управління природними ресурсами за умов кардинальної зміни пріоритетів чи виникнення хаотичних станів в межах національного господарства (авторська розробка)

У наведеній структурно-логічній схемі (див., рис. 2.9) відображено згідно з обґрунтуваннями вимог (або ж підвищення вимог) до результативності та ефективності реалізації дії як загальної системи механізмів, так і до фінансово-економічного й організаційно-економічного механізмів, а також національних економічних пріоритетів, які є визначними для національної сфери природокористування, та наявними умовами функціонування національного господарства, розкрито послідовність за якою здійснюється: а) повільне й послідовне відсікання неефективних (для реального режиму часу) форматів новоствореної /модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами в Україні; б) модифікація (до більш раціонального формату) властивостей цієї структури-атрактора (за рахунок елімінування неефективних зв'язків) – саме таких, що не забезпечують затухання деструктивних впливів та зниження рівня управління природними ресурсами в державі.

Зазначимо, що структурно-логічна схема опрацювання напрямів стратегічного розвитку та модернізації нового образу загальної системи механізмів повинна мати замкнену природу. Послідовність опрацювання її параметрів і базових характеристик ключових її елементів (як фінансово-економічного, так і організаційно-економічного механізмів, які схематично відтворено на рис. 2.9 за фазами 4.3.1 та 4.3.2) виконано відповідно до спірально-циклічного зростання вимог до результативності й ефективності реалізації їхньої дії – *за сімома етапами* (табл. 2.5).

Замкнений алгоритм модернізації сучасної системи механізму управління природними ресурсами в Україні та базових її елементів (фінансово-економічного та організаційно-економічного механізмів) *

Етап	Характеристика дій та комплекс заходів щодо упередження порушень у конструкції та функціональних завданнях в межах модернізованої системи
1.	<p>Формулювання місії, цілі, завдань для нової генерації системи механізмів, з виокремленням функцій її складових з позиції можливості вирішення проблем щодо забезпечення результативності й ефективності реалізації дії у відповідності до національних економічних інтересів та попередньо опрацьованої української моделі управління природокористуванням, домінанти якої деталізовано [29];</p> <p>оцінювання глибини прогалин у політиці природокористування, стану базової системи механізмів із існуючим технологічним рівнем відповідно до зовнішніх вимог та внутрішніх умов забезпечення ефективності і результативності її функціонування;</p> <p>діагностика зовнішнього середовища діяльності об'єкта, оцінювання вагомості впливу загроз та ризиків, узагальнення наслідків попереднього досвіду реалізації дії фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами та глибини, масштабу й характеру змін</p>
2.	<p>Обґрунтування комплексу пріоритетних заходів зниження вагомості впливу й упередження виникнення внутрішніх ризиків і зовнішніх загроз у сфері природокористування, визначених з урахуванням внутрішніх умов функціонування національної економічної системи (НЕС) та міжнародного досвіду управління природними ресурсами;</p> <p>вибір адекватних новим вимогам реалізації політики децентралізації видів природних ресурсів на тлі багатоваріантності випуску продукції в межах певного регіону, територіального господарського комплексу чи територіальної громади з ідентифікацією реальних факторів впливу на виміри їх раціонального освоєння, перерозподілу між місцевими галузями і виробництвами</p>
3.	<p>Оновлення змісту програм управління природними ресурсами в державі (з виокремленням особливостей на рівні регіону, округу чи територіальної громади), сформованих відповідно до домінант авторської концепції формування системи механізмів, що враховують удосконалену типізацію сучасних систем управління;</p> <p>ідентифікація можливих змін початкового стану системи механізму управління природними ресурсами та формату її базових елементів (фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами та організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами) за умов додатково внесення / зникнення певних потоків ресурсів, інформації щодо їх розвитку з оцінкою наявного масштабу стратегічного потенціалу (певного регіону, округу чи територіальної громади) й можливостей трансформації, суміжного використання / освоєння межуючими регіональними структурами для досягнення достатнього рівня результативності й ефективності;</p> <p>визначення термінів і витрат на реалізацію пріоритетного комплексу заходів щодо нагального ведення у практику сучасної системи механізмів;</p> <p>обґрунтування обмеженого переліку об'єктів локалізації зусиль з метою формування набору стратегічного розвитку за визначеними для певного регіону (округу, громади) пріоритетами й умовами функціонування;</p> <p>формування багаторівневої системи відносних показників для оцінювання-прогнозування рівнів результативності й ефективності реалізації дії системи механізмів управління природними ресурсами в Україні</p>
4.	Побудова базового формату структури сучасної системи механізмів управління

Етап	Характеристика дій та комплекс заходів щодо упередження порушень у конструкції та функціональних завданнях в межах модернізованої системи
	<p>природними ресурсами та її моделювання з використанням методу формалізації фрактальних графів для розроблення і візуалізації оптимальної для України в ресурсних обмеженнях її конструкції (тобто модернізованої структури), визначення підходів до здійснення управлінських впливів та регулювання діяльності складових;</p> <p>розроблення нових форм, методів і технологій управління розвитком підсистемам та блоками модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами;</p> <p>впровадження вдосконалених техніко-технологічних рішень у межах модернізованого інструментарію системи механізмів відповідно з пріоритетних для певного регіону (округу, громади) природних ресурсів;</p> <p>розроблення та апробація на практиці вдосконаленої технології управління природними ресурсами, опрацьованої в межах модернізованого формату системи механізмів;</p> <p>обґрунтування місць зосередження зусиль, ресурсів із можливістю їх поділу/перерозподілу (за умов виникнення відхилень) відповідно до обчисленого з використанням багаторівневої системи відносних показників кореляційного впливу базових елементів (фінансово-економічних і організаційно-економічних вирішень) на виміри результативності та ефективності реалізації дії загальної системи механізмів;</p> <p>резервування та введення до складу системи механізмів надлишкових елементів (додаткових підсистем), розширення функціональних можливостей для забезпечення стійкості, надійності функціонування модернізованої системи механізмів у разі виникнення будь-якої природи криз чи зрушень;</p> <p>визначення комплексу засобів резервування, якими є резервні можливості: а) часу – для виконання фінансово-економічним та організаційно-економічним механізмами специфічних цільових функцій; б) інформації – для корегування стратегічних і тактичних завдань модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами; в) структурний резерв та резервування – додатковий елемент у структурі – для вирішення можливих складних завдань, здійснення і постійної само трансформації модернізованої системи механізмів на тлі поліпшення умов чи виникнення певної природи надзвичайної ситуації;</p> <p>проектування процесів дисипації (розсіювання) наявних та додаткових фінансових ресурсів для створення нерівноважного стану в межах модернізованої системи механізмів, що зумовлює обґрунтування її нових цільових функцій, ініціює новий напрям розвитку, подовження її активного життєвого циклу (на етапі активізації розвитку, подальшої еволюції тощо);</p> <p>фокусування і локалізація нерівноважного стану в центрах генерації (за удосконаленим змістом методології управління природними ресурсами) для визначення потреби й розроблення нових способів, методів й методик вирішення проблем у сфері природокористування, адекватних наявним та імовірним соціально-економічним трансформаціям у її зовнішньому середовищі функціонування</p>
5.	<p>Обґрунтування вихідних положень та удосконалення (ускладнення) багаторівневої системи показників-індикаторів вимірів результативності та ефективності управління природними ресурсами в Україні і, відповідно, реалізації дії модернізованої системи механізмів і, відповідно, результативності та ефективності реалізації дії модернізованої системи механізмів;</p> <p>формалізація модельних рішень структурного типу для їх інкорпорації до усталених моделей оцінювання-прогнозування з метою розробки вдосконаленого методичного підходу, обґрунтування алгоритму його реалізації;</p> <p>виключивши екстраполяцію ретроспективних тенденцій у майбутньому, прогноз</p>

Етап	Характеристика дій та комплекс заходів щодо упередження порушень у конструкції та функціональних завданнях в межах модернізованої системи
	<p>максимально можливих та мінімально доцільних рівнів результативності й ефективності реалізації дії модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами, а також макроекономічних показників та результатів введення у дію оновленого формату (модернізованого) системи механізмів;</p> <p>обґрунтування необхідного обсягу залучення інвестицій, кількості та видів новацій і нововведень за певними регіонами, округами чи громадами для забезпечення максимального ефекту від запровадження у практику модернізованої системи механізмів, очікуваних темпів зростання результативності та ефективності реалізації її дії, що враховує бажані масштаби випуску регіональної продукції, реструктуризації у напрямі раціоналізації освоєння природно-ресурсного потенціалу (регіону, округу, громади чи в країні у цілому)</p>
6.	<p>Оцінка майбутнього ефекту від запровадження у практику модернізованої системи механізмів і, як наслідок, визначення масштабів освоєння та нагромадження природних активів, підвищення ефективності і результативності управління природними ресурсами в Україні, рейтингу конкурентоспроможності держави (регіону, округу, громади тощо);</p> <p>релаксація модернізованої системи механізмів до початкового (формату) стану з одночасною генерацією нової її архітектури, структури та цільових функцій її підсистем із активізацією виробничої й інноваційної діяльності, вдосконалення складу важелів і регуляторів фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами та організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами в державі</p>
7.	<p>Підготовка державного, регіонального і місцевого апарату управління та його структур (з розширенням їх повноважень та відповідальності) до введення модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами в Україні для здійснення завдань стратегічного розвитку, планування послідовності реалізації заходів у відповідності до п'яти етапів її формування й переформатування, спрямованих на досягнення цілей із повним/ обмеженим ресурсним забезпеченням;</p> <p>вибір оновленої, з орієнтацією на майбутнє, моделі модернізованої системи механізмів управління природними ресурсами для досягнення високих рівнів результативності та ефективності її функціонування за наслідками розроблення і запровадження у практику господарювання удосконаленої технології управління природними ресурсами в Україні, що опрацьована у межах нового формату системи;</p> <p>дослідження та визначення пріоритетних, для певного регіону, округу чи громади, напрямів і засобів удосконалення конструкції, функціональних характеристик модернізованої системи механізмів, визначення, обґрунтування й уточнення стратегічних управлінських пріоритетів та партнерства у сфері природокористування;</p> <p>формулювання/ уточнення змістовності місії, цілей та завдань із підвищеними вимогами до результативності та ефективності управління природними ресурсами в Україні та за її регіонами (з розмежуванням за п'ятьма рівнями управління);</p> <p>урахування отриманого досвіду практичного запровадження для модернізованої системи механізмів на основі новітньої моделі управління природокористуванням, що визначено відповідно до обґрунтованих напрямів трансформації структури управління природними ресурсами.</p>

Джерело* Розроблено авторами у контексті модернізації системи механізмів управління природним ресурсами в Україні в умовах євроінтеграційних процесів на тлі ресурсних обмежень.

Відтак виконання відповідних науково-прикладних завдань, а у їхній відповідності й управлінських та організаційно-економічних процедур, а також реалізація комплексу пріоритетних для кожного регіону (округу, місцевості, громади тощо) заходів, у межах *вдосконаленої технології управління природними ресурсами* (ВТУ_{ПР}) згідно сформованого інструментарію, за кожною ланкою цього семи етапного замкненого алгоритму, поступово змінюватиме мережу, кількість складових, ієрархію в межах загальної системи механізмів, перманентно насичуючи функціональні властивості модернізованого формату загальної системи механізмів управління природними ресурсами рисами позитивних та цілеорієнтованих факторів впливу на раціоналізацію процесів природокористування в Україні.

За урахуванням досвіду введення у практику як загального, так і модернізованого формату системи механізмів управління природними ресурсами та стратегічного інструментарію макроекономічного регулювання [184; 185]) на різних рівнях управління національної економічної системи, можна констатувати про те, що варто передбачати щодо сутнісних характеристик стратегічного і тактичного управління розвитком (відповідно до принципів відмінностей політики природокористування на макро- і мікрорівнях) внутрішні нормативи, правила та умови реалізації цільових функцій структури-атрактора задля забезпечення її результативності та органічного функціонування (навіть, за ресурсних обмежень на тлі нарощення загроз і ризиків) у межах певної територіальної громади, місцевості, територіального господарського округу чи регіону, загалом.

Такий ланцюг структурно-функціональних змін (по розробленню стратегій запровадження у практику модернізованої системи механізмів, що показано й репрезентовано дослідниками вище – див., на рис. 2.9 та розкрито у табл. 2.5) має виражену циклічність розбудови системи управління з перманентним підвищенням вимог до результативності та

ефективності реалізації її дії. В межах замкненого ланцюга – початок однієї низки перетворень накладається на кінцевий або інший етап (з урахування попередньої трансформації) зміни сутності та змісту процесів забезпечення результативності й ефективності управління природними ресурсами в нестабільному економічному і суспільно-політичному середовищі.

Однак, доцільно зазначити, що виконання завдань, передбачених за етапом 1 (див., табл. 2.5), є досить складним дорученням для суб'єктів управління різного рівня (особливо для тих, хто опікується проблемами раціоналізації природокористування), що потребує певної кваліфікації і досвіду моделювання імовірних трансформацій складних систем (у т.ч. механізмів управління природними ресурсами). І, у цьому, дослідники переконані, а також вважають, що їх можна і треба здійснити, проте, лише за умов, які передбачено і репрезентовано авторами монографії у науковій праці [130]).

Зауважимо, що процес еволюції структури системи механізмів управління природними ресурсами та її подальше моделювання (з урахуванням характеру взаємозв'язків між складовими) у контексті поступової модернізації цього системоутворюючого регулятора становить замкнену послідовність етапів, здійснену відповідно до нової парадигми управління (врахована положення класичної теорії термодинаміки й детермінованого хаосу). Але, всупереч поставленим цілям щодо підвищення результативності й ефективності природокористування слід мати на увазі, що модернізований формат системи механізмів може здійснювати і циклічно-коливний процес (при реалізації дії її цільових функціоналів), який буде лише здаватися рухом у визначеному напрямі (завдяки адміністративно-силовим акціям політичної еліти України), а насправді може стати іневолюцією. Тож зазначене потребуватиме постійного розроблення та виконання програм щодо елімінування суспільно-політичних загроз і ризиків з урахуванням ресурсних обмежень.

Підсумовуючи викладки (у контексті вирішення поставленого завдання щодо визначення напрямів трансформації структури управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів) на основі вихідних положень [114], доцільно зробити певні висноки.

Зокрема, авторами удосконалено структуру і склад специфічних функцій загальної системи механізмів управління природними ресурсами в Україні. Розроблено та обґрунтовано структурно-логічну схему замкненого семи етапного спірального циклу модернізації системи механізмів управління природними ресурсами за двома варіаціями масштабування вагомості її впливу на процеси формування, нарощення, трансляції, трансформації й освоєння природно-ресурсного потенціалу регіонів України. Формалізацію архітектури системи виконано за урахування потенційно можливої модернізації одночасно у таких трьох площинах: а) забезпечення результативності природокористування, національних економічних інтересів; б) підвищення вимог до ефективності освоєння природного активу на різних рівнях управління; в) розвиток сучасних напрямів, пріоритетів і темпів функціонування української економіки у ресурсних обмеженнях.

Євроінтеграційний напрям розвитку інституту транскордонних родовищ. У політиці європейських структур – Європейського Союзу (ЄС) та Ради Європи – важливе місце займає прикордонне та транскордонне (або міжрегіональне) співробітництво у різних його формах. Воно розглядається як універсальний засіб європейської інтеграції на основі підходів, що виробляються у євроструктурах. Однією з головних проблем, яку вирішує прикордонне, в тому числі транскордонне, співробітництво, є створення сприятливих умов розвитку прикордонних територій. Транскордонне співробітництво для ЄС стає важливішим інструментом розповсюдження своїх норм та стандартів на суміжні держави, що, на думку Брюсселя, має не тільки геополітичне, але й суттєве економічне значення, оскільки сприяє

формуванню «широкої» Європи. Одночасно, підтвердимо, що для України транскордонне співробітництво з країнами-членами ЄС (спільний кордон з Польщею, Румунією, Чехією, Словаччиною, Угорщиною) означає можливість отримання інвестицій і технологій, більш активного включення у процеси європейської інтеграції [186].

Міжнародне правове співробітництво суміжних держав у сфері надрокористування є однією з актуальних проблем, яка набула особливої гостроти стосовно прикордонних територій України. Проте питання освоєння транскордонних родовищ корисних копалин не врегульоване чинним вітчизняним законодавством.

На сьогодні правові відносини з приводу освоєння транскордонних родовищ регулюються такими міжнародними документами: Резолюція ГА ООН №626 від 21.12. 1952 р. «Право вільної експлуатації природних багатств та ресурсів»; Резолюція ГА ООН № 1803 від 14.12.1962 р. «Про невід'ємний суверенітет над природними ресурсами»; Конвенція ООН з морського права 1982 року.

Серед інших документів – універсальні та регіональні міжнародні договори, об'єктом правового регулювання яких є співробітництво держав з розвідки, розробки родовищ, а також постачання різних корисних копалин, тобто неорганічних речовин природного походження (руд і мінералів), органіки (енергетичних ресурсів) і мінералізованих підземних вод. Варто зазначити, що наявність загального об'єкта міжнародного правового регулювання (а саме сукупності природних ресурсів) обумовлює однорідний характер міжнародних природноресурсних відносин.

До таких регіональних міжнародних договорів варто віднести Гірничу хартію держав-учасниць СНД 1997 р., Угоду про співпрацю у сфері вивчення, розвідки і використання мінерально-сировинних ресурсів держав-учасниць СНД 1997 р. та Угоду про прикордонну співпрацю у сфері вивчення, освоєння й охорони надр держав-учасниць СНД 2001р., якою передбачено поетапне зближення відповідних законодавчих та інших

нормативних актів. Проте положення цієї Угоди мають в основному загальний характер і не містять механізму правової регламентації освоєння транскордонних родовищ корисних копалин. Так, наприклад, ст. 4 Угоди про прикордонну співпрацю в галузі вивчення, освоєння та охорони надр 2001 р. передбачено, що держави повинні прагнути «спільного вивчення та освоєння» таких родовищ. В разі одностороннього проведення робіт, перелічених у ст. 1 Угоди, «суміжні Сторони виходять з принципу ненанесення шкоди запасам корисних копалин».

Прикладом освоєння транскордонних родовищ є діяльність гірничих підприємств «Ровенькиантрацит» (Україна) та «Ростоввугілля» (Росія) в Гуково-Зверівському районі Донецького вугільного басейну. Безпосередньо на кордоні України та Польщі розташоване родовище самородної сірки Башня [187].

Щодо надрокористування на транскордонних площах виникають наступні правові та організаційні суперечності у господарській діяльності:

- відмінність національних законодавств регулювання господарської діяльності, гірничого, природоохоронного, податкового та інших галузей права;
- відмінність національних стандартів обліку корисних копалин, регламентів проектування освоєння та розробки їх родовищ, правил промислової безпеки ведення робіт та охорони надр;
- необхідність встановлення принципів розрахунку національних часток видобутих корисних копалин, погодження процедур ухвалення рішень під час управління розробкою родовищ корисних копалин та організації прозорого нагляду зацікавленими органами країн-учасниць.

Світовий досвід міжнародно-правової співпраці у сфері надрокористування свідчить про те, що вона потребує створення наднаціональних інститутів. На нашу думку, таким має стати інститут транскордонних родовищ, під яким слід розуміти сукупність норм міжнародного публічного права і національного права, що регулюють

спільне освоєння родовищ корисних копалин, які розмежовані міждержавними кордонами. Тож, доцільно забезпечити регулювання розробки транскордонних родовищ корисних копалин за єдиною схемою на основі юнітизаційних (об'єднання зусиль двох та більше власників ділянок надр для виконання таких робіт у міжнародному праві отримало назву юнітизації) угод. Для створення універсальної схеми необхідно вирішити наступні завдання:

- створення Міжнародної організації країн-надрокористувачів, які здійснюють контроль за дотриманням надрокористувачами норм міжнародного права під час освоєння транскордонних родовищ корисних копалин;
- розробка спільної міждержавної методики визначення розміру збитків, завданих навколишньому природному середовищу у разі техногенної аварії на гірничих підприємствах, що розробляють транскордонні родовища корисних копалин;
- формування єдиної системи правового регулювання надрокористування;
- гармонізація вітчизняного законодавства у сфері надрокористування з міжнародним;
- забезпечення доступу до надр, їх розвідки та розробки, формування механізмів із захисту інвестицій надрокористувачів;
- розробка та реалізація спільних міждержавних програм робіт у сфері надрокористування щодо освоєння транскордонних родовищ корисних копалин;
- створення умов, що забезпечать раціональне та комплексне використання ресурсів надр;
- розробка та реалізація взаємоузгоджених підходів до вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища й конкретних спільних програм робіт у цій сфері;
- заснування спільних підприємств у сфері надрокористування;

- створення банку даних у цій галузі.

Стосовно використання транскордонних природних ресурсів та охорони довкілля Україна бере зобов'язання поступово наблизити законодавство до законодавства до європейського у відповідних сферах. Так, наприклад, наша держава готується приєднатися до Директиви 2012/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. про контроль значних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами, що вносить зміни та скасовує Директиву Ради 96/82/ЄС (SEVESO II).

Однак Директива ЄС SEVESO III (Директива 2012/18/ЄС) не передбачає важливих видів діяльності й загроз, що виникають внаслідок діяльності гірничодобувної промисловості – розвідки й видобутку корисних копалин у шахтах та у кар'єрах. Більше того, у зв'язку з низкою причин з цього документа були виключені відходи гірничодобувної промисловості. Але аварія, що відбулася у січні 2000 року в Бая–Марі (Румунія), вплинула на позицію зацікавлених сторін з цього питання. Серйозне забруднення ріки Дунай чітко продемонструвало, що окремі види діяльності гірничодобувної галузі зі зберігання й переробки, особливо об'єктів по розміщенню хвостосховищ, включаючи ставки-відстійники, можуть призвести до серйозних негативних наслідків (довідково: 30 січня 2000 р. в Бая-Марі (Румунія) руйнування дамби навколо ставка із хвостовими відходами виробництва дорогоцінних металів призвело до викиду близько 100,000 м³ рідини й від 50 до 100 тонн ціаніду, а також важких металів у місцеву водойму, що спричинило забруднення рік Сомеша, Тиси й Дунаю. Прорив відбувся внаслідок сильного дощу і швидкого танення снігу, але на заводі не виявилося аварійного плану. Крім цього, була проігнорована загроза танення снігу).

Як наслідок, Європейський парламент ухвалив рішення щодо розширення сфери дії цієї Директиви, щоб включити ризики, котрі виникають у результаті діяльності по зберіганню й переробці в гірничодобувній галузі. Таким чином, багато аспектів цього виду діяльності

підпали під дію ЄС SEVESO II, а вимоги Директиви стали обов'язковими для промислових об'єктів та органів влади країн-членів ЄС, відповідальних за її упровадження й виконання. Це було важливе рішення в контексті транскордонного співробітництва України з ЄС. Проте пунктом (е) статті 2 Директиви 2012/18/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. «Про контроль великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами, що змінює і надалі відміняє Директиву 96/82/ЄС Ради ЄС», зокрема, зазначено: Директива не застосовується до розробки, а саме розвідки, вилучення та переробки корисних копалин на рудниках, у кар'єрах, включаючи видобування за допомогою буріння свердловин. На нашу думку, такий підхід не може забезпечити ефективне транскордонне співробітництво між Україною та державами ЄС щодо запобігання масштабним транскордонним аваріям, що пов'язані з небезпечними речовинами.

Таким чином, виходячи з наведеного вище, вважаємо за доцільне в згаданій Директиві залишити положення про гірничодобувну промисловість, що були передбачені Директивою 96/82/ЄС.

На думку авторів, на державному рівні правове забезпечення розробки транскордонних родовищ корисних копалин можливе за двома напрямками:

- диференційоване регулювання взаємовідносин незалежних надрокористувачів шляхом введення детальних умов розробки родовищ двома і більше операторами (гірничими підприємствами) із заздалегідь визначеними правами та обов'язками, а також установленням правил нагляду з боку державних органів влади;

- інтегроване правове регулювання із зобов'язанням розробки транскордонного родовища лише одним гірничим підприємством на умовах юнітизації інтересів суб'єктів надрокористування шляхом створення ними спільного підприємства-оператора розробки такого родовища або консолідації останнього в руках одного надрокористувача з компенсацією

їм витрат та втраченої вигоди іншим надрокористувачам, що раніше здійснювали правомірну виробничу діяльність на своїх ділянках.

Під консолідацією транскордонного родовища корисних копалин слід розуміти створення нової ліцензійної ділянки надр, що включає родовище в цілому, шляхом виділення зі складу раніше організованих і наданих у користування таких ділянок їх складових, які входять до єдиного родовища, з подальшою передачею прав на новостворену ділянку надр одній особі. Під час проведення консолідації родовища необхідно визначити порядок, за яким встановлюються межі цієї ділянки, а також обліку її запасів. Приналежність транскордонного родовища повинна бути згідно з угодою між користувачами надр, а у разі недосягнення згоди пріоритет закріплення переважних прав на ділянку надр належить першовідкривачеві родовища, а якщо такого немає – має відбуватися закритий аукціон за участю лише сперечальників. Надрокористувачі, які передали свої ділянки головному правовласникові освоєння консолідованого транскордонного родовища, мають право на відшкодування понесених раніше витрат, які складаються з правомірних витрат на ГРР та створення промислової інфраструктури (автошляхів, залізничний колій, ліній електромереж, трубопроводів, капітальних свердловин).

Слід зазначити, що на державному рівні питанням транскордонного співробітництва у різних галузях економіки України наразі приділяється велика увага. Зокрема, п.8 постанови Верховної Ради України від 21 вересня 2016 року № 1537-VIII Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України» передбачено: розробити Національну програму формування та розвитку транскордонних кластерів в Україні, програми підтримки транскордонних індустріальних і технологічних парків, економічних та промислових зон з метою стимулювання регіонального економічного розвитку.

РОЗДІЛ 3

АЛГОРИТМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

3.1. Алгоритмізація процесу децентралізованого управління природними ресурсами в євроінтеграційному напрямі

Системні ознаки формування алгоритму децентралізації управління природними ресурсами. Базовими цього у процесі євроінтеграції в Україні згідно з Рамковими засадами формування структури євроінтеграційного механізму децентралізованого управління природними ресурсами є по-перше, стратегічна складова процесу, що визначатиме рамки децентралізації в управлінні національним господарством у цілому, включаючи природні ресурси; по-друге, корпоративний характер задаваної моделі структурного управління природними активами та завдання забезпечення сталого розвитку територіальних природно-господарських комплексів рівня місцевих громад на основі підходів зеленої, синьої та наноекономіки.

Процес реформування економіки України в умовах євроінтеграції ускладнюється необхідністю одночасного здійснення як стабілізаційних, так і реформаторських заходів. Основні труднощі полягають у відсутності глибинної, методологічно обґрунтованої економічної теорії ефективного використання багатого національного економічного потенціалу, сформованого ще за радянських часів. Західні теорії модернізації й розвитку, практичний досвід у цих питаннях ЄС, ООН, МБРР, МВФ й інших міжнародних інститутів, створених раніше, стосовно умов і проблем країн, що розвиваються, виявились лише або частково або зовсім непридатними для колишніх соціалістичних держав, особливо СРСР та пострадянських, навіть тих, що вже є членами ЄС. Аналіз моделі трансформації економік різних держав – постсоціалістичних (т. зв. нові країни ЄС), молодих «азійських тигрів» (Сінгапур, Тайвань, Південна Корея, Малайзія, Сянган, В'єтнам тощо), тих, що раніше належали до

традиційних капіталістичних (Чилі, Бразилія, Аргентина, Мексика), а також відносно успішних посткомуністичних – як членів, так і кандидатів на входження в Євросоюз (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина, Словенія, дещо менше – Болгарія, Румунія та більшість країн колишньої Югославії) свідчить, що на вибір так званих економічних (а саме комплексних інституціональних, фінансових, у т.ч. фіскальних, виробничо-економічних, економіко-структурних та адміністративних) реформ (оскільки ліквідація економічної, політичної, екологічної, соціальної, культурної системоформуючих криз можлива шляхом благополучного виходу перш за все з економічної кризи), крім виконання рекомендацій Угоди Україна – ЄС та міжнародних організацій – ООН, МВФ, Світового банку, ЕБРР тощо, безпосередньо впливають характер господарства й управлінської моделі, що склався у попередній період, а також історичні, національні й культурні традиції (менталітет) народу. Важливим фактором є також природно-ресурсний потенціал та вміння ефективно їм розпорядитися. При цьому успішними реформи виявилися там, де було застосовано на основі рамок міжнародних рекомендацій власну, унікальну модель кінцевого результату реформованої економіки, яка враховує місцеву специфіку, передусім наявного економічного потенціалу, зокрема його природно-ресурсної складової.

З нашого погляду, ефективність реформи країни-кандидата у члени ЄС насамперед визначається відповідністю обраного курсу та стратегії розвитку країни сутнісній основі господарського державотворення певного суверенного елемента світового політико-економічного простору. Тобто в кожній країні є власний ринок, господарська система і територіальні умови їх існування – економічний простір. І саме останній, а не окремі його складові (у нашому випадку - природно-ресурсна) необхідно вбудовувати у європейську систему економічних координат. Наразі, в контексті євроінтеграції, управлінське завдання щодо природно-ресурсної складової національного багатства визначене таким чином, щоб

побудувати "перехідний міст" між нинішнім станом у цій галузі і бажаним, а саме сформувати на місцевих природних активах високоефективну та гнучку господарську систему корпоративно-кластерного типу, що функціонує на принципах самозабезпечення, субсидіарності й конкурентоспроможності в європейському економічному середовищі. Отже, доцільно вибудувати цей перехід, тобто логічно-алгоритмічний шлях від сьогоднішнього до майбутнього стану природно-економічної системи на рівні територіальних громад.

При цьому логічним вважають існування гнучких системних взаємозв'язків різного типу – територіальна, історична, культурна, етнонаціональна організація суспільства, природно-ресурсний потенціал та алокація природних активів (просторова, інституціональна), що формує оптимальний для певної території тип господарської моделі використання природних ресурсів (включаючи аспекти кластеризації, фінансизації, корпоратизації тощо) в метасистемі світової економіки (або мегарегіонального, глобального економічного простору), який визначає формування стратегічного потенціалу розвитку територіальних утворень та країни у цілому (рис. 3.1). Отже, для кожного регіону і територіальної громади модель використання природних активів буде унікальною, із загальними рамками, окресленими нами як корпоративний підхід до управління природними ресурсами на проектній основі з широким застосуванням сучасних фінансових інструментів, принципів сек'юритизації активів, консолідованого фінансування, публічно-приватного партнерства та субсидіарності і селективної підтримки територіального розвитку.

Власне глобальний та, зокрема, європейський простір у цій системі взаємодій створює поле (множину) факторів впливу (R_1, R_2, \dots, R_n) на модельний тип перехідної економіки та стратегію розвитку потенціалу продуктивних сил. Наведена множина факторів при цьому діє як окремо, так і в системній сукупності, при цьому виділяють економічні, політичні,

демографічні, географічні, культурні, техніко-технологічні, безпекові, природно-ресурсні, екологічні та інші фактори.

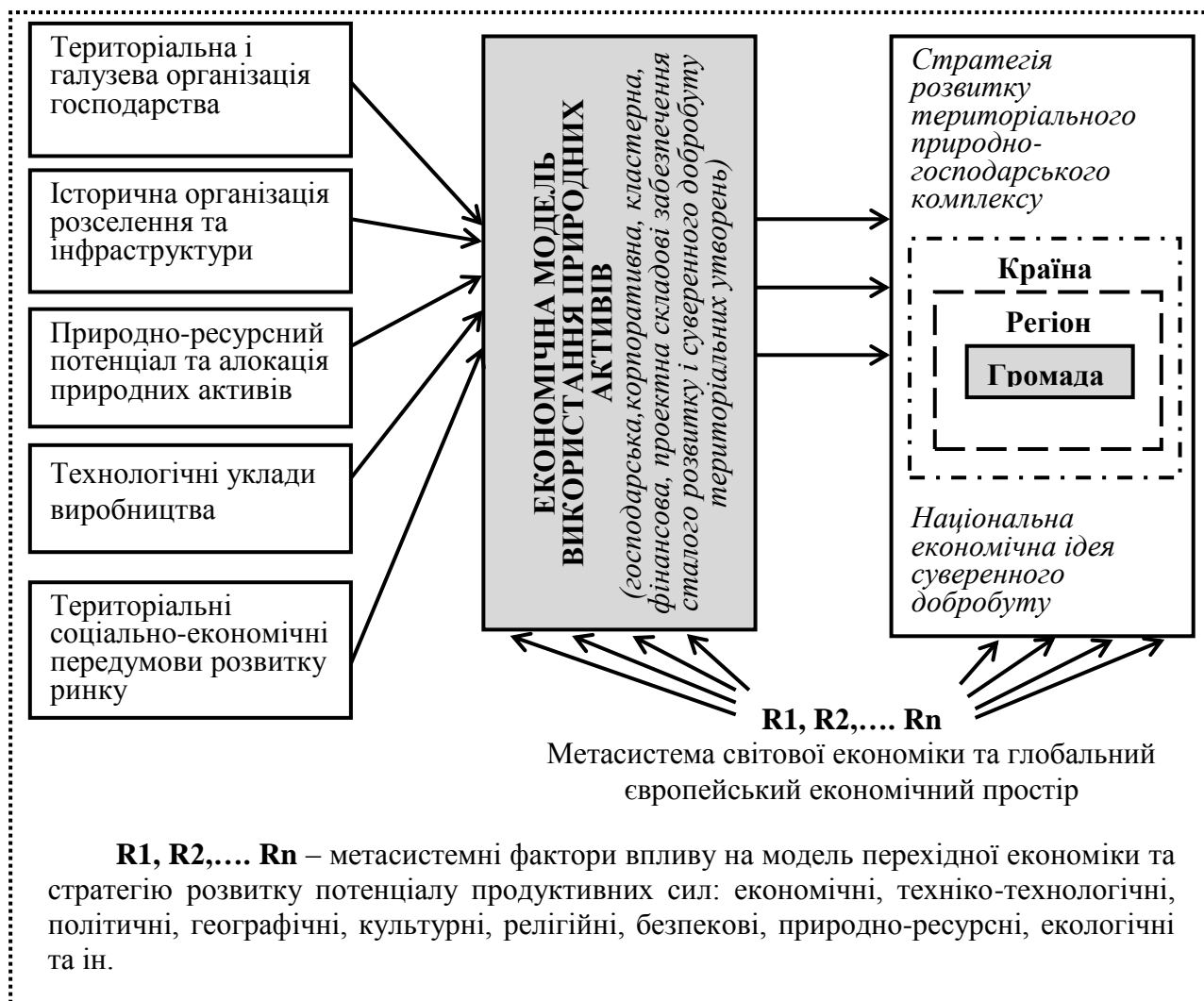


Рис. 3.1. Формування моделі використання природних активів територіального утворення в європейському економічному просторі

Досі трансформаційні процеси в економічному потенціалі України та її регіонів без усвідомлення необхідності управління його розвитком в унікальній системі економічного простору країни відбуваються за фактом, без попереднього визначення конкретної мети реформування. Водночас реформи, що проводяться в державі, повинні, по-перше, носити глобальний характер, відповідний можливостям освоєння стратегічного потенціалу національної економіки, який може бути реалізований виробництвом товарів і послуг у системі економічного простору країни.

По-друге, мати на меті зменшення тактичної ролі держави щодо безпосереднього керування економікою громад, частки державної власності в економіці муніципальних утворень й одночасно чітке визначення державою стратегічного курсу країни і посилення державного регулювання в національно-пріоритетних сферах (природно-ресурсна та, зокрема, екологічна, енергетична, продовольча безпека тощо). По-третє, реформи повинні ефективно вплинути як на суспільний (у першу чергу т.зв. бюджетний), так і приватний сектори економіки шляхом упровадження системи публічно-приватного партнерства. По-четверте, хоча реформування виявилось на практиці більш складним технічно і політично, ніж здавалося спочатку, однак період до 2025 року має стати реформаторським десятиліттям прориву, упродовж якого необхідно фактично створити умови для залучення місцевих природних активів у господарський обіг та ефективного господарювання у природно-ресурсній сфері на муніципальному рівні. Проте стратегічна мета повинна полягати не в досягненні високих економічних показників та рівня соціального розвитку, а формуванні платформи для майбутніх процесів віддачі ефективно функціонуючих новостворених та реформованих економічних структур у галузевому і територіальному вимірах національної економіки. Саме у період 2025 – 2030 років на цій основі необхідно побудувати потужний, самодостатній сектор муніципальної економіки природокористування.

Проте вибір моделей економічного розвитку наразі є проблематичним. На сьогодні актуальні різні способи моделювання економічного розвитку України та окремих її регіонів на перспективу: прорив чи еволюційне зростання економіки; орієнтована на експорт чи внутрішнє споживання економіка; розвинута сировинна (наприклад, арабські країни Перської затоки), агроіндустріальна (Китай, Індія, В'єтнам, Бразилія та ін.), індустріальна (Польща, Угорщина, Словаччина) чи постіндустріальна (Швеція, Великобританія) економіка. Проте найбільш

привабливим з погляду ефективного використання природно-ресурсного потенціалу в межах рамкових засад розвитку господарської діяльності, окреслених в угоді Україна–ЄС, зокрема ст. 360–365, 381–382, 400–401, 404, 407–410, є саме сталий високотехнологічний агроіндустріальний (т.зв. неоіндустріальний) напрям з зосередженням уваги на активізації економічної діяльності місцевих громад. Досягнути цього економіка країни може вже найближчим десятиліттям за рахунок активного залучення природних активів у регіональне і місцеве виробництво, технологічної революції в агротехнологіях та докорінної зміни ролі природної ренти як чинника розвитку національного господарства [188].

За останнє десятиліття, впродовж якого спостерігалися стабілізація виробництва та економічне зростання, а також кризові явища, фактично використовувалася одна модель – експортоорієнтованої економіки з домінуючими сировинними секторами (металургія, хімія, продукція АПК тощо.) При виборі нової стратегії розвитку і використання потенціалу продуктивних сил передусім необхідно виходити з того, що сформована фіскальною системою та зусиллями влади бюджетна структура є єдиною основою для моделювання економіки. Отже, порівняльний аналіз структури бюджету країн з різними моделями – це єдиний підхід, який дає змогу сформулювати набір економічних моделей. Тому варто констатувати, що для нової стратегії докорінна зміна бюджетотворної системи є важливим способом структурних реформ в економіці. Така зміна бюджетної політики може відбутися лише в результаті докорінної зміни структури податків у напрямі збільшення ролі ренти та доходів рентного характеру (податку на капіталізований дохід, або платежів з нього) у формуванні дохідної частини бюджету, причому передусім на місцевому рівні за рахунок регіональної ренти, запровадження інституту громадянської власності на природні ресурси та суспільноефективного використання природної ренти.

На нашу думку, Україні та її регіонам для ефективної інтеграції в європейський простір необхідна *нова бюджетна та податкова система*, що в якості бюджетоформуючих заміняє традиційні податки (ПДВ та податок на прибуток) рентними платежами. Якщо рента – основне джерело бюджету, то податки в економіці повинні виконувати додаткову функцію щодо компенсації надходжень до бюджету. Чинна податкова система має бути реформована таким чином, щоб дві третини доходу до бюджету країни (регіонального – до 85%) забезпечували не праця й капітал, а саме природна рента. На жаль, сучасна податкова система є недосконалою, оскільки 70% всіх надходжень від податків безпосередньо або побічно обумовлені фондом оплати праці.

Крім фіскально-бюджетного, важливим фактором формування трансформаційної стратегії є *інноваційно-технологічний*. Метою нової інноваційної політики повинні стати підтримання передових позицій у наукових дослідженнях і технологіях а низкою пріоритетних напрямів (агротехнології, нанотехнології, ядерної енергетики, авіа-, ракето- і суднобудування, новітнього матеріалознавства тощо) шляхом корпоративного впровадження інновацій, створення потужних корпоративних об'єднань вітчизняних підприємств однієї галузі, а також розвитку виробничої кооперації з відповідними фірмами Євросоюзу, Азійсько-Тихоокеанського та інших регіонів. Орієнтирами структурно-технологічної модернізації економіки на перспективу повинні стати, по-перше, розвиток технологій, що формуються на стику різних предметних галузей; по-друге, посилення дифузії сучасних високих технологій у середньо- та низькотехнологічні сектори виробничої сфери України, передусім з використанням природних ресурсів (добувна промисловість, агробізнес, деревообробка, енергетика та комунальні послуги тощо).

Основою євроінтеграційної стратегії України повинно стати усвідомлення того, що з 90 - 2000-х років до нині докорінно змінилася сутність перехідного періоду для національної економіки. У цей час

відбувся не лише перехід транзитивної економіки від державного соціалізму до соціально орієнтованого ринку, але й ізольованого трансформаційно-транзитивного розвитку до інтенсивної інтеграції в поліструктурну єврорегіональну територіальну соціально-економічну систему. Таким чином, цільовою функцією перспективного періоду розвитку країни та її регіонів (2017–2030 рр.) є не лише т. зв. розбудова економіки, але й входження її в європейський та світовий глобальний інтеграційний простір. Необхідно враховувати вплив вказаних факторів під час розробки реальної економічно доцільної програми-алгоритму (у вигляді концепції та стратегії перетворень у сфері децентралізації в управлінні природокористуванням) структурних змін у муніципальному й державному менеджменті стосовно природних об'єктів. При цьому нова стратегія розвитку природно-ресурсної сфери, її потенціалу повинна відповідати загальній політиці країни у цілому, так званій метастратегії.

На нашу думку, загальнодержавними цілями нової національної метастратегії є створення до 2030 року конгруентно інтегрованої у світовий економічний простір та глобальну економіку конкурентоспроможної цивілізованої ринкової економіки, розвиток громадянського демократичного суспільства, підприємницької свободи й ініціативи в децентралізованій системі управління господарством, забезпечення сприятливих умов для реалізації підприємницького потенціалу громадян. Так звана велика стратегія за рівнем є вищою порівняно з розвитком природно-ресурсного потенціалу продуктивних сил. Метастратегія формується як державна політика розвитку всіх сфер соціально-економічного буття країни. Сучасні метастратегії розвитку держав і регіонів (наприклад, Євросоюзу, США, Китаю, Росії тощо) включають такі основні блоки, як: парадигмальна національна або інтернаціональна ідея, структура просторової системи, системна методологія ключових дій розвитку, комплекс економічних механізмів (альтернатив) та очікувані просторово-часові параметри перспектив

розвитку системи в контексті мети і цілей, а також у розрізі ресурсів, учасників й очікуваних результатів, що є основою потенціалу держави, побудова демократичного владного ладу на всіх щаблях адміністративно-територіальної системи – від національного керівництва до низових територіальних громад, забезпечення реального зростання ВВП протягом наступного десятиліття не менше ніж у 2,0–2,5 раз на тлі випереджаючого збільшення доходів населення, значного нівелювання бідності, подолання корупції, суттєвої екологізації виробництва і досягнення природно-господарського балансу, створення потужного національного середнього класу – до 50% на основі висококваліфікованих кадрів промислово-виробничого персоналу, працівників інфраструктурної сфери, підприємців тощо, вихід на стандарти добробуту, притаманні країнам середнього достатку (у тому числі середньодушовий ВВП за паритетом купівельної спроможності – 10–15 тис. дол. США), безповоротна європейська та можлива євроатлантична інтеграція. При цьому мета господарського розвитку, тобто національна економічна ідея, повинна передбачати досягнення добробуту власними силами на всіх просторових рівнях функціонування держави – муніципальному, регіональному та загальнодержавному. Як результат, у сфері використання природних активів на кінець цього періоду (2030 р.) в регіонах та на рівні муніципальних структур (об'єднань територіальних громад) мають бути створені діючі конкурентоспроможні територіальні кластери з відповідною спеціалізацією та ефективно освоєними ключовими компетенціями, що дадуть змогу їм ефективно та на рівних функціонувати в системі загальноєвропейського ринку із закріпленням за Україною певних галузей і компетенцій як ключових у європросторі на перспективу до 2050 року.

З цією метою до 2025 року необхідно створювати інституціональні засади розбудови корпоративної економіки природокористування, та запровадити відповідні економіко-правові та фінансово-економічні механізми сталого й ефективного природокористування в

децентралізованій системі управління природними активами територій із використанням сучасного управлінського та фінансового інструментарію, включаючи їх сек'юритизацію й консолідоване регулювання, механізми фондового ринку, суверенного фінансування, нормативно-правовий механізм громадянської власності на природні ресурси тощо.

Зокрема, до 2020 року мають бути створені базові засади для інституціональних перетворень у системі муніципальної економіки природокористування, зокрема визначено, ідентифіковано та розмежовано права держави і територій відповідних рангів (регіонів, муніципалітетів (об'єднаних територіальних громад) та низових територіальних структур), забезпечено розвиток корпоративної муніципальної економіки природокористування на основі принципів УПРМГ, публічно-приватного партнерства та корпоративної соціальної й екологічної відповідальності.

З огляду на зазначене доцільно сформулювати базові підходи до алгоритму децентралізації в управлінні природокористуванням, що відповідають ідеологемі й завданням євроінтеграційного процесу. Наголосимо, що, на нашу думку, цей алгоритм має не послідовний, а паралельно-послідовний характер, або т.зв. характер діаграми Ганта. Проте досить чітко можна окреслити три періоди, в кожному з яких превалюватимуть заходи певного характеру. Так у першому – 2017–2020 р. – інституціонального характеру з фокусом на створенні відповідних передумов УПРМГ; другому – 2020–2025 р. – організаційного зі спрямуванням зусиль на організацію муніципальних і регіональних кластерно-корпоративних структурних форм та введення відповідних механізмів управління природокористуванням; третьому – 2025–2030 р. діяльнісного характеру, за результатами котрого через участь у виробництві та реалізацію проектів створені на основі публічно-приватного партнерства корпорації в національному економічному просторі мають забезпечити висококонкурентні діючі сфери використання та обігу природних активів, інтегровані як активні гравці у

загальноєвропейський господарський простір. Проте це не означає, що інституціональні перетворення будуть обмежені лише 2020 роком, а організаційні заходи виконуватимуться лише в наступному десятилітті, навпаки, процеси розгортатимуться одночасно, проте активізуючись у наступні п'ять років.

Зважаючи на це, в *інституціональній сфері* необхідно забезпечити реалізацію відповідних процесів:

Запровадження *інституту громадянської власності* на природні ресурси шляхом прийняття спеціального законодавчого акта. Сутність такого інституту полягає в конкретному правовому інституціональному закріпленні за народом декларативного на сьогодні конституційного права загальнонародної власності на природні ресурси шляхом створення спеціалізованого фінансового інституту (наприклад, Центрального банку природних ресурсів України, організації національного фонду громадянських дивідендів [189]). Громадянська власність, на відміну від загальнонародної, характеризується такими ознаками, як суспільне володіння природними ресурсами – вони належать усім громадянам України однаковою мірою; платне використання, коли експлуатацію природних ресурсів здійснюють корпорації, приватні, державні підприємства та організації, які беруть їх в оренду і тільки за плату; державне чи інше суспільне розпорядження природними активами, коли державні або суспільні організації здійснюють ліцензування природовикористування, експертизу проектів, контролюють природокористувачів, у тому числі надрокористувачів, визначають орендну плату, спрямовують її в суспільний фонд цивільної ренти; приватне присвоєння ренти за механізмом, коли кошти всіх видів ренти за законом справедливо розподіляються рівними частками між усіма громадянами – власниками природних багатств країни [190].

Організація економіко-правового публічного інституту, щл має забезпечити фінансову основу сталого розвитку країни та її регіонів за

типом *суверенного фонду (СФ)*. Такі структури можливо створити шляхом прийняття відповідного правового акта, який потребує детального опрацювання та окремих досліджень, пов'язаних з механізмами розрахунку, вилучення та розподілу природної ренти. Суверенні фонди – це створені державою фінансові інститути, котрі повинні акумулювати кошти для фінансування потреб сталого розвитку. Суб'єктом, що формує суверенний фонд, або фонд суверенного добробуту, є державна чи регіональна влада. Окремі з цих структур належать центральним банкам, які акумулюють валютну готівку в процесі управління національною банківською системою, та зазвичай мають високу економічну й фіскальну значимість. Інші суверенні фонди просто формуються за рахунок державних заощаджень, які інвестуються в різні компанії з метою одержання інвестиційного доходу й не відіграють істотної ролі у фіскальному керуванні. Можливе інвестування в іноземні депозити, золото, SDR, резервну позицію у МВФ або такі резервні валюти, як долар, євро чи ієна. Суверенні фонди можуть бути зареєстровані як інвестиційні компанії, державні пенсійні фонди, суверенні нафтові фонди і тощо.

У сучасній структурі фінансових інститутів на зразок СФ виділяють, по-перше, повноцінні суверенні фонди як інструменти довгострокової макроекономічної стабілізації національної економіки, накопичення активів і збереження національного багатства для майбутніх поколінь і, по-друге, фактично початкову, обмежену за функціями їх форму – стабілізаційні фонди поточної та частково стратегічної макроекономічної стабілізації національної економіки. Таким чином, СФ підпорядковані довгостроковим національним стратегічним інтересам (накопичення активів і збереження ресурсів для майбутніх поколінь) і мають забезпечити максимальний прибуток від інвестицій державних коштів. Яскравим прикладом ефективного СФ є Глобальний пенсійний фонд Норвегії (Government Pension Fund Global) з капіталізацією 882 млрд. дол. США. Він був створений у 1990 р. як Державний нафтовий фонд, 2006-го

перейменований у Government Pension Fund Global (GPFG). У фонді акумулюються всі доходи від нафтогазового сектору, у разі необхідності з нього покривається дефіцит бюджету. Близько 60% активів вкладено в акції (до кінця 2012 р. GPFG володів 1,2% акцій усіх компаній, що торгуються у світі на біржах, решта – у держоблігації й нерухомість. Фонд є найбільшим акціонером у Європі. Норвезький суверенний фонд декларує своєю метою заощадження нафтових доходів країни для майбутніх поколінь. GPFG вважається найбільшим суверенним фондом у світі [191].

На нашу думку, для фінансових структур, метою котрих є формування фінансових засад сталого розвитку доцільно вживати наразі термін фонд сталого розвитку за типом суверенного фонду, оскільки на сьогодні поняття СФ стосується, як правило, структур державного рівня. Сучасні СФ здійснюють інвестиції згідно з принципами соціальної і державної відповідальності та етики, зокрема в державних інтересах у національні, соціальні проекти та проекти з охорони навколишнього природного середовища. Для ефективного запровадження в Україні інституту СФ як складової механізму сталого фінансування необхідно паралельно ввести у господарську практику інститут громадянської власності на природні ресурси.

Створення в Україні дієвого *інституту муніципалітету* як керівного інституту об'єднаної територіальної громади. Це потребує відповідних інституціональних перетворень у природокористуванні, котрі стосуються як організаційних структурних зрушень, так і власності на природні ресурси, можливого впровадження їх прогресивних форм (муніципальної, корпоративної шляхом дивестменту (передачі певного набору повноважень щодо прав власності) державних владних повноважень корпоративним, муніципальним чи навіть приватним структурам) у сфері використання природних ресурсів з імплементацією новітніх інструментів і форм менеджменту (належне врядування, УПРМГ тощо), сек'юритизацією ресурсів, застосуванням корпоративних, кластерних,

проектних та інших інноваційних форм і методів управління природними ресурсами, спрямованих на їх відновлення, охорону, вивчення, обґрунтування інвестиційних витрат і регулювання інвестиційних потоків, оцінку соціально-екологічної ефективності інвестиційних проектів і програм. На особливу увагу при цьому заслуговує розбудова муніципальних форм управління природними ресурсами та галузями, в яких активно використовується природно-ресурсна база розвитку територій. Це передбачає чітку *ідентифікацію прав та розмежування повноважень держави і муніципалітетів щодо використання природних активів*. На нашу думку, муніципалітет в Україні має стати публічно-правовою корпорацією, об'єднаною самоврядною громадою з правами юридичної особи. Шляхом законодавчого запровадження муніципальної власності, суттєвого розширення бази оподаткування муніципальними податками або введенням єдиного муніципального податку, передачі до муніципальної власності частини майна, що перебуває у загальнодержавній та комунальній власності і виконує важливі соціально-економічні функції життєзабезпечення територіальних колективів, можливо зміцнити економічні основи місцевого самоврядування. Доцільною є передача до муніципальної власності значної частини земель та інших природних ресурсів (водних, лісових масивів, рекреаційних територій, родовищ корисних копалин) адміністративно-територіальних одиниць з розробкою відповідних законодавчих актів, що визначатимуть статус муніципальних земель, регламентуватимуть право органів місцевого самоврядування на вільне користування та володіння майном муніципальної власності, впровадження муніципального підприємництва у сфері використання природних комплексів тощо [73].

Також модернізація системи управління природними ресурсами передбачатиме створення *інституціональних засад екологічно відповідального господарювання* за допомогою механізмів корпоративної соціальної та екологічної відповідальності шляхом упровадження системи

обов'язкових правових договірних відносин між користувачами природних активів і муніципальною владою у сфері такої діяльності, яка пов'язана з видобуванням ресурсів, їх поліпшенням, експлуатацію в якості джерел сировини і засобів праці, відтворенням, охороною тощо і належить до більш широкого поняття, котре визначається як корпоративна соціальна відповідальність (КСВ). При цьому в юридичних документах – договорах про корпоративну екологічну відповідальність між корпораціями та муніципальними (або державними) органами реалізовуватиметься концепція взяття суб'єктами господарювання на себе більшої, ніж визначено законами, нормами і правилами відповідальності за певні екологічні аспекти бізнес-діяльності з метою забезпечення вищої, ніж у конкурентів еколого-соціальної цінності пропонованих на ринку товарів і послуг, досягнення інтегрального, системного ефекту від господарювання, у т.ч. за такими напрямками, як поліпшення загальної культури господарської діяльності, досягнення позитивних соціальних та екологічних результатів з особливим акцентом на охороні довкілля [192].

Іншим інституціональними напрямом у цій царині має стати модернізація *національної системи екологічної стандартизації* зі впровадженням системи інноваційних еколого-економічних стандартів. З огляду на завдання модернізації системи управління природними ресурсами згідно з сучасною європейською практикою, в тому числі її корпоративні форми, в діяльності суб'єктів економічної діяльності у сфері природовикористування необхідно широко застосовувати міжнародний стандарт ISO 14000 [193], що стосується створення системи екологічного менеджменту та включатиме також упровадження системою норм оцінки еколого-економічної ефективності господарювання (ISO 14045). Основні цілі ISO 14045 визначення загальних методичних принципів оцінки екологічної ефективності, створення умов практичного оцінювання для широкого спектру продуктів (у тому числі послуг), чітке керівництво у інтерпретації його результатів, аналіз екологічної ефективності

господарювання з урахуванням впливів на екологію за допомогою оцінки життєвого циклу (ОЖЦ) відповідно до інших міжнародних стандартів (ISO 14040, ISO 14044). Стандарти серії ISO 14000, таким чином, включають оцінку економічних, екологічних і соціальних чинників природокористування на основі дотримання принципу триєдності екологічного, соціального та економічного пріоритетів господарювання згідно з концептом сталого розвитку муніципальних утворень. Стандарти екологічного менеджменту спрямовані на інституціональну основу господарювання, а саме формування такої системи управління організацією, що займається природокористуванням, в якій, окрім високих доходів, забезпечується відповідне еколого-орієнтоване виробництво, охорона, відновлення довкілля тощо. Ключовими параметрами стандарту є організаційна структура і розподіл відповідальності в системі корпоративного менеджменту, що дозволить на рівні муніципальних корпоративних бізнес-структур, заснованих на принципах публічно-приватного партнерства, здійснювати екологічно ефективне і безпечне природокористування та забезпечувати таким чином сталий розвиток економіки територіальних громад.

В *організаційному аспекті* алгоритм передбачає створення у сфері природокористування дієвої системи керування і контролювання на державному й місцевому рівні за участю відповідних органів влади *господарських інститутів*, функціонування котрих забезпечувало б комплексне, ефективне з економічного, соціального та екологічного погляду господарювання. Таке завдання можливо реалізовувати через кластерно-корпоративний підхід до природокористування на різних просторових рівнях – державному, регіональному й місцевому. Запропонований підхід з використанням механізмів структурного і проектного управління та фінансування господарської діяльності здатен імплементувати в національне господарство принципи одночасно синьої, зеленої та наноекономіки, надати їм дієву організаційно-структурну

форму, яка охоплює всі три просторові виміри управління природними ресурсами – загальнодержавний, регіональний і місцевий (муніципальний). Корпоративна форма управління створює широкі можливості щодо взаємовигідного узгодження інтересів усіх учасників природно-ресурсних відносин на основі публічно-приватного партнерства.

Інша складова організаційного аспекту включає модернізацію системи управління природними активами шляхом створення високоефективної інфраструктури повноцінного залучення природних ресурсів у господарський процес через *фінансизацію природокористування і капіталізацію природних ресурсів* [74]. Це передбачає ефективне управління природними активами через відповідну фінансову складову, пов'язану з корпоративними управлінськими формами, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; організацію потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання й відтворення природного капіталу, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування. Цей процес потребує сек'юритизації природних ресурсів, виокремлення у відповідній управлінській системі таких об'єктів, як фінансові активи природно-ресурсного походження, та створення для них відповідної фінансової управлінської інфраструктури за типом фінансових компаній спеціального призначення, фондів суверенного добробуту або сталого розвитку територій, що забезпечуватиме ефективну паритетну участь державної, регіональної та місцевої влади, суб'єктів природокористування й бізнесу в управлінні природно-ресурсними комплексами, регулюванні їх розвитку, фінансуванні необхідних природоохоронних та інших програм нарощення природно-ресурсного потенціалу. Це повинен бути одночасно контрольно-фінансовий, акумулятивний та консультативний орган, який, будучи за своєї фінансовою сутністю позабюджетним, проте, може використовувати і бюджетні кошти місцевого та загальнодержавного рівня для виконання

актуальних завдань сталого екологічного, економічного та соціального розвитку територій.

У діяльнiсному аспекті – це створення дієвого економічного ринкового механізму повноцінного залучення рентоносних джерел, у т.ч. природних ресурсів місцевого, а також загальнодержавного значення, у господарський процес через капіталізацію природних ресурсів у результаті використання природних активів у господарському обігу в реалізовуваних муніципальними корпораціями інвестиційних проектах. Зазначене можливо здійснити на основі вискоєфективних схем консолідованого фінансування таких проектів та корпоративного управління ними компаніями зі спеціальними правами запозичення (SPV-типу). Цей процес включає такі паралельно-послідовні етапи, як комплексна оцінку ресурсів, визначення прав власності та провочностей щодо їх застосування; сек'юритизацію ресурсів, тобто формування й емісію фінансових активів, основу яких становить природний капітал та діяльність з його залучення; ефективне управління такими активами через корпоративні форми управління природокористуванням, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; організація потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання й відтворення природного капіталу, отримання корпораціями за рахунок реалізації проектів високих прибутків за ставкою доходу, що перевищує норму прибутку, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування. Останнє відбуватиметься за рахунок того, що одна з частин вилученої в суб'єктів господарювання як надприбуток природної ренти має надходити до суверенного фонду для забезпечення потреб сталого розвитку, а інша – до спеціально створеної фінансової установи (наприклад, у Банку природних ресурсів або в іншого державного банку) для виплати дивідендів, за рахунок чого реалізовуватиметься конституційне право власності громадян України на природні ресурси

таким чином, що частина природної ренти розподілятиметься між нинішнім поколінням, а інша відкладатиметься на майбутні потреби. Таким чином, інтерналізовані природно-господарські відносини, сек'юритизовані, виділені в окрему фінансову складову як активи природно-ресурсного походження природні ресурси створюватимуть потужне інституціональне та фінансове підґрунтя для новітнього типу орієнтованої на сталий розвиток регіональної та муніципальної (місцевої) економіки кластерно-корпоративного типу з високими рівнями вертикальної (держава–регіон–муніципалітет) та горизонтальної (міжгалузевий процес й економіко-соціальні відносини) інтеграції у господарській діяльності на рівні територіальних громад країни.

Очевидно, що запропонований алгоритм має супроводжувати ефективний процес децентралізації повноважень між державними, місцевими та регіональними органами влади на основі взаємовигідного діалогу та з використанням конституційних інструментів побудови відносин між державою й регіонами. Наголосимо, що головною передумовою ефективної реалізації запропонованого алгоритму є чітке і послідовне дотримання положень Угоди «Україна – ЄС» у частині розвитку місцевого самоврядування, екологізації виробництв та впровадження відповідних технічних регламентів, експлуатації природних ресурсів, розвитку сільських територій та ін., уведення найближчим часом дієвих інституціональних засад децентралізації у вигляді відповідної законодавчої бази, що має охоплювати сферу завершення адміністративно-територіальної реформи місцевого самоврядування з формуванням системи муніципального управління на рівні об'єднаних територіальних громад, створення суверенних фондів, компаній зі спеціальними правами запозичення типу SPV, функціонування інституту громадянської власності на природні ресурси тощо. Особлива роль таких інституціональних перетворень полягає в імплементації новітньої філософії господарювання

та засад зеленої, синьої й наноекономіки до безпосередньої господарської діяльності людини через проєктивно-діяльнісний підхід до неї.

На відміну від традиційної парадигми господарської діяльності, яка фокусується на об'єктах і визначає сталість через обмеження і контроль зростання та споживання, новий економічний підхід, заснований на концептах постмодерну та мета-модерну, фокусується на просторі й умовах взаємодії між об'єктами (відносини) і має бути спрямований на забезпечення стійкого розвитку через створення умов для зростанням і справедливості розподілу ресурсів і результатів господарювання. При цьому, в основному малоефективна державна форма управління природокористуванням, побудована на задекларованій загальнонародній власності щодо природних ресурсів згідно зі Ст. 13 Конституції України [16] трансформується у більш ефективну децентралізовану форму корпоративного управління використанням і охороною природних ресурсів, побудовану на основі дієвого інституту громадянської власності на природні ресурси за фактичного збереження конституційного права власності народу на природний ресурс і широкої участі державних і місцевих органів влади в процесі природокористування через створення корпорацій з управління природними активами на всіх трьох рівнях – загальнодержавному, регіональному та місцевому через механізми публічно-приватного партнерства.

Алгоритм децентралізації управління водними ресурсами.

Концепція реформи місцевого самоврядування та відповідні зміни до Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачають перенесення більшості функцій управління соціально-економічним розвитком на базовий рівень (територіальної громади). Отже, з метою проведення децентралізації виникає необхідність реструктуризації системи управління водним сектором, оскільки в ході цього мають відбутися зміни

в повноваженнях органів місцевого самоврядування щодо використання й охорони водних ресурсів та експлуатації водогосподарських систем.

Доцільність таких заходів обумовлена, по-перше, надмірною концентрацією повноважень у центральних органів державної влади недостатніх компетенцій на тлі місцевих громад щодо вирішення локальних питань. По-друге, значною централізацією ресурсного потенціалу та його тотальним дефіцитом на місцях. Крім того, активізація місцевих ініціатив сприяє розвитку бізнесових водних проектів. Відомо, що кожна місцевість має незадіяні резерви для розвитку (в т.ч. і щодо водних ресурсів), які можливо залучати завдяки отриманню додаткових компетенцій. За умови активізації інноваційного інструментарію вони генеруватимуть стабільні фінансові потоки.

Позитивним аспектом можна вважати те, що до прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, можливості впровадження засад децентралізації для розвитку комплексу вже досліджувалися. Наприклад, актуальною є стаття В. Сташука і М. Хорева в журналі «Водне господарство України» [194, с. 2–6], у якій авторами окреслено можливості використання нових підходів для адекватного реагування на запит упровадження політики децентралізації. Державним агентством водних ресурсів розроблена схема, згідно з якою повноваження басейнових й обласних управлінь не втрачаються, а контроль за взаємодією з територіальними органами з метою реалізації управлінських рішень буде покладатися на технічні ради водогосподарських організацій. Таким чином, заходи відносно реальної імплементації нових підходів вживаються і мають конкретні результати. Важливо підтримувати ці здобутки та формувати передумови для їх інтенсифікації, що суттєво поліпшить розвиток ВГК регіонів.

Враховуючи місце водно-ресурсного потенціалу у розвитку держави і територіальних громад, у контексті децентралізації визначимо можливі точки контакту та адаптації її положень для сфери водних ресурсів. На

нашу думку, спільні позиції можуть концентруватися у межах таких площин: *передача повноважень на місця, запровадження принципу субсидіарності, місцева акумуляція і депонування фінансових ресурсів.*

Для кожного з цих напрямів доцільно визначити алгоритм розвитку подій, однак їх спільними ознаками стане врахування таких складових, як передача повноважень, їх рецесія, позитивні наслідки трансформацій, моніторинг змін тощо (рис. 3.2).

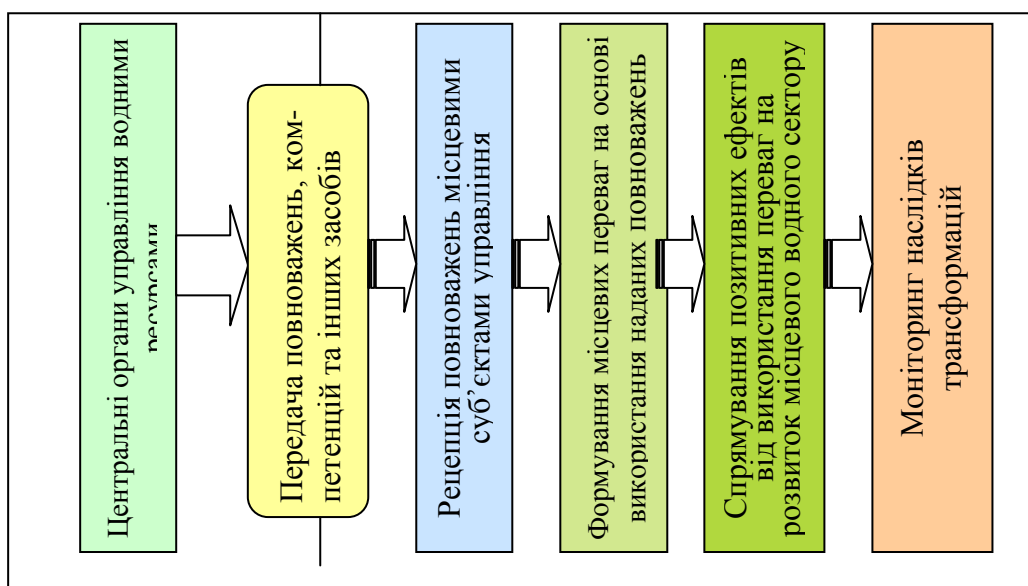


Рис. 3.2. Орієнтовний алгоритм процедури децентралізації у сфері водних ресурсів

Передача повноважень центральних суб'єктів управління водними ресурсами на місцевий рівень. Аналізуючи структуру управління водним комплексом, можливо дійти висновку, що вона є надто централізованою, тобто основні повноваження і компетенції тяжіють до центральних структур. Водночас варто відзначити, що в структурі управління комплексом передбачено можливість врахування територіальних особливостей розвитку. Для цього сформовані басейнові управління водними ресурсами (з метою забезпечення контролю за водними об'єктами у межах басейнів річок) та реалізований обласний підхід до управління

(орієнтується на існуючий адміністративний поділ держави і передбачає формування можливості управління в межах областей).

Як басейновий, так і обласний підходи гармонійно взаємодіють і доповнюють один одного та передбачають врахування локальних особливостей низових структур. Незважаючи на це, реально не відбувається передача повноважень до цих формувань, які значною мірою можуть представляти інтереси конкретної місцевості або місцевої громади.

Важливим є використання європейського досвіду, згідно з яким місцеві громади співпрацюють з альтернативними суб'єктами впливу, а саме структурами, котрі можуть бути активовані на поточному етапі чи у майбутньому з метою поліпшення функціонування комплексу держави. Як правило, такі структури пов'язані зі сферою управління або фінансово-економічними відносинами. Метою їх формування є взаємна вигода: для цих суб'єктів – це переважно отримання прибутку, держави – поліпшення окремих характеристик функціонування (якості води, територіальних ознак, процесів управління тощо).

Варто відзначити, що під час використання альтернативних суб'єктів важливо дотримуватися принципу узгодження інтересів усіх сторін, що залучаються до реалізації проекту. За таких умов будуть дотримані позиції всіх зацікавлених сторін та реалізовані цілі й завдання кожного з учасників процесу взаємодії. Водночас раціональною є позиція щодо неможливості заміщувати державні структури альтернативними суб'єктами.

Також ймовірно нераціональне використання водних об'єктів або інфраструктури у рамках діяльності альтернативних суб'єктів. Якщо першочерговим стає отримання прибутку, то їх показники можуть суттєво погіршитися. Такі аспекти необхідно зафіксувати в угоді. Ця загроза є особливо актуальною у контексті реформування економіки та переходу на ринкові форми діяльності. Приватні інституції, отримавши доступ до водних об'єктів, можуть їх значно виснажити або погіршити кількісні і якісні характеристики. Загалом подібне твердження особливо актуальне не

тільки для водних, але й інших природних ресурсів. Приватні структури отримують доступ до природних ресурсів, котрі повинні підтримуватися у збалансованому стані і не перебувати у сфері впливу агресивної діяльності.

Алгоритм передачі повноважень до місцевих рівнів у контексті політики децентралізації можна подати наступним чином: виокремлення частини повноважень, що можуть передаватися на місця (відповідно до урядових, законодавчо визначених рішень), – рецесія конкретних повноважень місцевими суб'єктами управління водним комплексом – аналіз й оцінка ефективності місцевого управління з боку центральних органів (на початкових етапах), можлива корекція окремих особливостей. Унаслідок цих дій місцеві структури отримують змогу згідно з наданими повноваженнями вирішувати актуальні питання на локальному рівні.

Використання засад субсидіарності щодо управління розвитком водного сектору. Субсидіарність (англ. subsidiarity) – організаційний і правовий принцип, згідно з яким окрема Спільнота (наприклад, ЄС) вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші, ніж ті, що вживаються на національному, регіональному або місцевому рівнях (окрім сфер виняткової компетенції спільноти); один з основоположних принципів Європейського Союзу [195].

Принцип субсидіарності невіддільний від іншого – демократизму, який націлює на необхідність широкої участі населення в ухваленні управлінських рішень. Принцип демократизму полягає у розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення у поточні справи держави, виділення зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями. Можливість індивідуума брати участь у вирішенні локальних проблем завжди має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. У цьому аспекті субсидіарність є опозиційно вираженою концепцією стосовно централізації державного управління.

Принципи субсидіарності та системності пов'язані. Другий розглядає об'єкт чи суб'єкт управління як цілісну систему, що складається з різних елементів. Слід зазначити, що практично в усіх європейських країнах публічні інституції існують паралельно з приватними. Фактично приватні системи найкраще відповідають принципу субсидіарності – громадянин на свій розсуд може обирати якість, ціну та обсяг послуг. Таким чином, для сектору влади субсидіарність означає, що вищі ланки керування мають бути додатковими або другорядними під час вирішення завдань, які виникають на низових рівнях. Іншими словами, цей принцип потребує розбудови нової системи не зверху донизу, а знизу догори.

Запровадження принципу субсидіарності для водних ресурсів означатиме врегульованість співвідношення компетенції державних органів управління цим сектором та місцевого самоврядування з питань, які перебувають у їх спільному віданні й вирішуються на місцевому рівні, з тим, щоб забезпечити надання повноважень з їх виконання найбільш наближеним до громадян органам влади, здатним якісно та ефективно здійснювати діяльність в інтересах місцевого населення. Алгоритм реалізації засад субсидіарності у контексті політики децентралізації можна представити таким чином: формування конкретного завдання на місцевому рівні – залучення місцевих суб'єктів управління водним комплексом – моніторинг наслідків їх діяльності.

Місцева акумуляція і депонування фінансових надходжень. Більша частина фінансів від територіального використання водних ресурсів має залишатися на місцях і спрямовуватися на підтримку й розвиток наявної водної інфраструктури. Безперечно, до сфери центрального управління належить забезпечення базової фінансової підтримки розвитку галузі, однак потоки, що генеровані локально, повинні орієнтуватися на задоволення локальних потреб. На нашу думку, за умови успішного впровадження політики децентралізації з кожним роком питома вага такого фінансового самозабезпечення повинна збільшуватися.

На перший погляд, з позицій фінансових відносин (генерація грошових потоків) водна сфера не є досить привабливою (відносно, наприклад, банківської або страхової). Однак окремі її сектори оперують значними фінансовими ресурсами, що демонструють відповідні показники. Зокрема, структура поточних витрат на охорону навколишнього природного середовища є такою: очищення зворотних вод – 6,24 млрд грн (44,5% від загальної суми на такі заходи); екологічний податок за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти – 74,3 млн грн, що може свідчити про капіталоємність сфери та її здатність до рецесії суттєвих коштів. Крім консервативних інструментів регулювання, необхідно використовувати і більш інноваційні – капіталізацію, корпоратизацію, сек'юритизацію, хеджування та інші, що спираються на можливості залучення додаткових латентних ознак водних ресурсів. Їх активізація дасть змогу генерувати конкретні ринкові характеристики. Відзначимо позитивний досвід використання такого інструментарію у країнах ЄС, що можливо адаптувати до українських реалій. Водночас для цього необхідно сформувані внутрішні передумови (законодавчі, регуляторні та ін.), що стане загальним стимулюючим підґрунтям для застосування такого управлінського інструментарію.

Значні перспективи має і державно-приватне партнерство. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України займає активну позицію щодо його підтримки. За інформацією установи відносно стану здійснення ДПП в Україні за станом на 2014 р. було реалізовано 243 проекти (210 договорів концесії, 33 – про спільну діяльність). Наведено перелік галузей, де такі ініціативи запроваджуються, у тому числі й водних ресурсів. Зазначено, що 79 проектів (32,5% від укладених угод) стосуються сфери збору, очищення та розподілення води; один – у галузі забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем.

В Україні наявні численні приклади започаткування концесій для різних сфер ВГК. Наприклад, у м. Бердянськ Запорізької області 2008 року

укладено концесійну угоду у сфері водопостачання між власником комунального майна (Бердянською міською радою) та концесіонером ТОВ «Чиста вода – Бердянськ». Згідно з цим документом у користування концесіонеру надавався цілісний майновий комплекс ДКП «Бердянський міськводоканал». Для залучення додаткових інвестицій з метою реконструкції і підтримки належного стану водопроводу м. Одеса рішенням Одеської міської ради цілісний майновий комплекс «Одесводоканал» було передано в оренду ТОВ з обмеженою відповідальністю «ІНФОКС», яке зобов'язувалося модернізувати водопровідні мережі.

У контексті впровадження принципів децентралізації застосування наведених інструментів сприятиме: використанню додаткових ресурсів; отриманню стимулюючих переваг у результаті залучення системи водних ресурсів та процесу управління нею до нових фінансових площин (входження у сферу); набуттю нових технічних вмінь і досвіду ведення бізнесу, який може бути корисним (особливо завдяки застосуванню інноваційного інструментарію).

Алгоритм використання наведених інструментів у контексті політики децентралізації можна представити наступним чином: формування сприятливих передумов – активізація інструменту 1...n – створення фінансових потоків на місцевому рівні – їх спрямування до місцевих суб'єктів управління водними ресурсами – поліпшення функціонування таких суб'єктів як наслідок ресурсної забезпеченості. Для окремих територій (місцевих громад) за умови сталого формування фінансових потоків їх окремі складові можуть бути спрямовані на вирішення інших локальних завдань. Зокрема, йдеться про перерозподіл фінансових ресурсів між різними видами діяльності.

Алгоритм децентралізації управління земельними ресурсами у процесі євроінтеграції.

Європейська практика охорони земель і місцевого самоврядування та територіального планування. Згідно з нею, не існує універсальних моделей і алгоритму вирішення питань децентралізації повноважень, власності та джерел фінансування місцевого самоврядування. Тому відзначимо кілька важливих наслідків децентралізації влади в європейських державах, досвід яких сприятиме оптимізації цього процесу.

Важливою складовою і водночас наслідком децентралізації стало укрупнення низових територіальних структур. У більшості випадків здійснено укрупнення муніципальних утворень, у низці країн вони були обмежені в розмірах. Наприклад, у ФРН протягом 1965 - 1975 рр. кількість муніципалітетів скоротилася з 25 до 8,5 тис., Данії – з 993 до 275, Нідерландах (1980 - 1991 рр.) – з 811 до 504, Греції (1997 - 2000 рр.) – з 5343 до 1033, Швеції – з 2500 до 289. Винятком стала Франція, де існує 26 тис. громад, що становить майже половину всіх муніципалітетів Західної Європи. Скорочення кількості громад відбулося і в країнах Східної Європи – в Польщі, Білорусії, Литві. Позитивний ефект цього процесу залежав від добровільності укрупнення на місцевому рівні до, а також адекватного врахування національних, культурних, родинних та інших місцевих умов. На практиці це зумовило формування різних за критеріями чисельності і території місцевих територіальних структур. Наприклад, в Іспанії близько 3670 місцевих громад, кількість населення в яких нижча ніж типова для середньої комуни; в Норвегії з населенням 4,7 млн.чол. існує 19 областей і 431 комуна, серед яких багато нечисленних (до 200 чол.); Фінляндії (5,2 млн.чол.) – п'ять губерній і 432 муніципалітети.

Найвищої ефективності децентралізації вдалося досягти за умов широкого залучення місцевих громад та населення до вирішення питань управління та способів забезпечення розвитку конкретних місцевих муніципалітетів.

Обов'язковим пріоритетом вважалося розширення фінансової бази місцевих бюджетів, що забезпечувалося за рахунок істотного доповнення і

закріплення в законодавстві податкових джерел фінансування місцевих муніципалітетів та способів їх акумуляції в бюджетах місцевих органів самоврядування. При цьому використовувалися різні підходи до розподілу податків між рівнями бюджетної системи, серед яких: їх чіткий розподіл на державний і місцеві та закріплення за відповідними рівнями бюджетної системи згідно з принципом (один податок – один бюджет); розподіл ставок податків шляхом фіксації за кожним рівнем певної частини податку в межах єдиної ставки оподаткування (принцип квотування); введення місцевих надбавок до загальнодержавних (федеральних або регіональних) податків;

Важлива роль була відведена оптимізації міжбюджетних відносин як між бюджетами одного, так і різного рівня. При цьому ефективним кроком стало усунення системи горизонтального (бюджетів одного рівня) фінансового вирівнювання. Вирішення таких питань покладалося на центральну владу країн. Крім того, широке застосування набула практика відмови від делегованих повноважень (наприклад, у Фінляндії);

Особливу увагу було зосереджено на забезпеченні бюджетної дисципліни як однієї з базових передумов стабільності і достатності фінансових ресурсів на місцевому й загальнодержавному рівні. Це передбачало більш ефективну взаємодію державних структур (податкових і митних служб, соціальних фондів та ін.) і посилення координації контролюючих органів. При цьому незалежність органів місцевого управління щодо використання фінансових потоків на своєму рівні стала важливим стимулом пошуку джерел наповнення бюджетів та вирішення соціально-економічних завдань власних громад.

Земельні ресурси та ґрунти не були предметом відповідної політики захисту на рівні ЄС. На разі розроблено проект Земельної рамкової директиви. Попри відкликання законопроекту, його зміст залишається важливим й актуальним, адже Європейська комісія та країни-члени ЄС зацікавлені в охороні ґрунтів та у власній політиці орієнтуються на цей

документ. Підставами розробки земельної рамкової директиви з погляду ЄС стали погіршення якості ґрунтів; неефективні практики у сільському та лісовому господарствах; промисловість; туризм; урбанізація; створення нових промислових районів та заходи із землеустрою; наслідки погіршення якості ґрунтів (зокрема, зменшення родючості, вмісту вуглецю, біологічного різноманіття, можливостей затримання води; порушення кругообігу газу і поживних речовин; скорочення розпаду шкідливих речовин); вплив на якість води, повітря та біологічне різноманіття; зміна клімату; погіршення здоров'я населення; безпека продуктів харчування і кормів; проблемні аспекти координації заходів на європейському рівні з позицій впливу стану ґрунтів на інші екосфери, а також на безпеку продуктів харчування та формування збалансованого внутрішнього ринку.

Недоліки земельної рамкової директиви. Прийняття директиви з боку країни-учасниці ЄС вважають, що директиву ухвалювати недоцільно, оскільки причини загроз для ґрунтів у Європі суттєво відрізняються, відтак питання їх охорони кожна з них може краще врегулювати ґрунтів на національному рівні (принцип субсидіарності). Наприклад, у Німеччині представники сільського господарства остерігалися додаткових приписів і пов'язаних з ними витрат. Особливо, це стосувалося з регіонів, котрі визначалися, як зона ризику. Німеччина не вбачала в директиві ЄС для себе жодних переваг, поза як мала відповідні норми національного права. На критичну позицію не вплинуло й те, що з метою уникнення перекошу конкурентної боротьби уподібнені вимоги щодо залишкової екологічної шкоди стануть вигідними для Німеччини.

Політичні заходи ЄС щодо охорони ґрунтів:

- спільна аграрна політика: зупинення ерозії, збереження органічних речовин, уникнення ущільнення ґрунтів;
- державна допомога для перевірки принципу щодо дотримання принципу причини документами комісії; розробка дорожньої карти для

ресурсоощадної Європи; досягнення мети – до 2050 року, зокрема, перейти до нульового нетто-виснажування землі;

- Сьома програма дій з охорони довкілля (2014 - 2020 рр.), що передбачає формування вимог, обов'язкових правових норм з питань охорони ґрунтів; обіг добрив та встановлення загальноєвропейського нормативу щодо вмісту шкідливих речовин;

- рамки енергетичної політики та з кліматичних питань на 2020 - 2030 рр., що враховують зв'язаність сільського та лісового господарства, землекористування, зміни у землекористуванні з огляду на зменшення викидів, які спричиняють парниковий ефект;

- ЕІА (Директива про екологічну експертизу певних публічних та приватних проєктів); найближчим часом Рада ЄС має ухвалити нову редакцію (орієнтує на виконання стратегії з охорони ґрунтів та дорожньої карти для ресурсоощадної Європи);

- Директива про перевірку певних планів і програм на їхній вплив на довкілля = стратегічна перевірка впливу на довкілля (SEA), що передбачає у разі необхідності надання інформації про вплив на біологічне різноманіття, ґрунти, воду, повітря, клімат тощо;

- Директива про екологічну відповідальність з метою уникнення та санації/усунення завданої довкіллю шкоди (в тому числі і ґрунтам);

- Директива про депонування відходів, мета якої полягає, зокрема, у забезпеченні умов уникнення / зменшення негативного впливу на ґрунти;

- Платформа INSPIRE, визначення інтероперабельності даних про стан ґрунтів.

В Україні сьогодні прийнято низку законодавчих актів у цьому контексті [196]. На місцях децентралізація управління земельним ресурсами у процесі євроінтеграції включає декілька техніко-проектних блоків:

- створення і розвиток системи землеустрою на землях територіальних громад, що ґрунтується на моделі сталого

землекористування, яка визначається оптимальним співвідношенням використовуваних і не задіяних у господарській діяльності територій;

- інформаційне забезпечення на різних рівнях управління земельними ресурсами, що базується на чотирьох послідовних процедурах і передбачає вивчення стану земель, у тому числі сільськогосподарського призначення; прогнозування, планування й організацію територій громад; опис місця розташування і встановлення на місцевості меж об'єктів землеустрою в територіальних громадах; підготовку тематичних карт й атласів стану та використання земель територій;

- оцінку вартості земель територіальних громад (з урахуванням природно-кліматичних факторів і структури землекористування);

- обчислення ефективності землеустрою для забезпечення сталого розвитку територіальних громад (враховується співвідношення бюджетних витрат на землевпорядні роботи та доходів від земельних платежів у межах об'єднаних громад).

Процес децентралізації необхідно оцінювати. Їх ефективність щодо управління земельними ресурсами слід визначати в соціально-економічній системі з урахуванням використання первинних (природні й трудові ресурси) та вторинних (матеріальне виробництво, інформаційні ресурси) факторів виробництва [197]. Позитивні аспекти децентралізації управління земельними ресурсами обумовлені:

- відповідністю завдань управління законодавству ЄС, національному, територіальних громад;

- системою взаємодії виконавчих і законодавчих територіальних органів влади;

- укомплектованістю кадрів органів управління;

- ступенем кваліфікації фахівців (управлінців і виконавців);

- рівнем забезпечення картографічними матеріалами необхідного масштабу;

- наявністю даних повсюдної інвентаризації земель, землеустрою, кадастру, моніторингу ділянок та їх охорони;
- рівнем автоматизації ведення процесу управління і державного земельного кадастру;
- можливістю адаптації використовуваних геоінформаційних систем до умов об'єкта управління.

Складність аналізу системи управління земельними ресурсами обумовлює необхідність застосування різних прийомів і методів дослідження. Розглянемо основні та допоміжні з них. Методом порівняння оцінюють роботу органів управління земельними ресурсами, в тому числі і земельної служби (або її організацій), визначають причини відхилень від планових показників і виявляють резерви зростання. Основні види порівнянь: звітних показників з плановими; планових та показників попереднього періоду; звітних показників та попереднього періоду; показників роботи за кожен день; показників з середньостатистичними даними; показників ефективності роботи окремої територіальної громади та аналогічних об'єднань у сусідніх регіонах.

Індексний метод застосовують під час вивчення складних явищ, окремі елементи яких несумірні. Він дає змогу визначити чинники відносних й абсолютних відхилень узагальнюючого показника. *Балансовий метод* передбачає зіставлення взаємопов'язаних показників господарської діяльності з метою з'ясування і вимірювання їх взаємного впливу, а також підрахунку резервів підвищення ефективності виробництва.

Метод елімінування дає змогу встановити вплив одного фактора на узагальнюючі показники виробничо-господарської діяльності, виключаючи інші чинники.

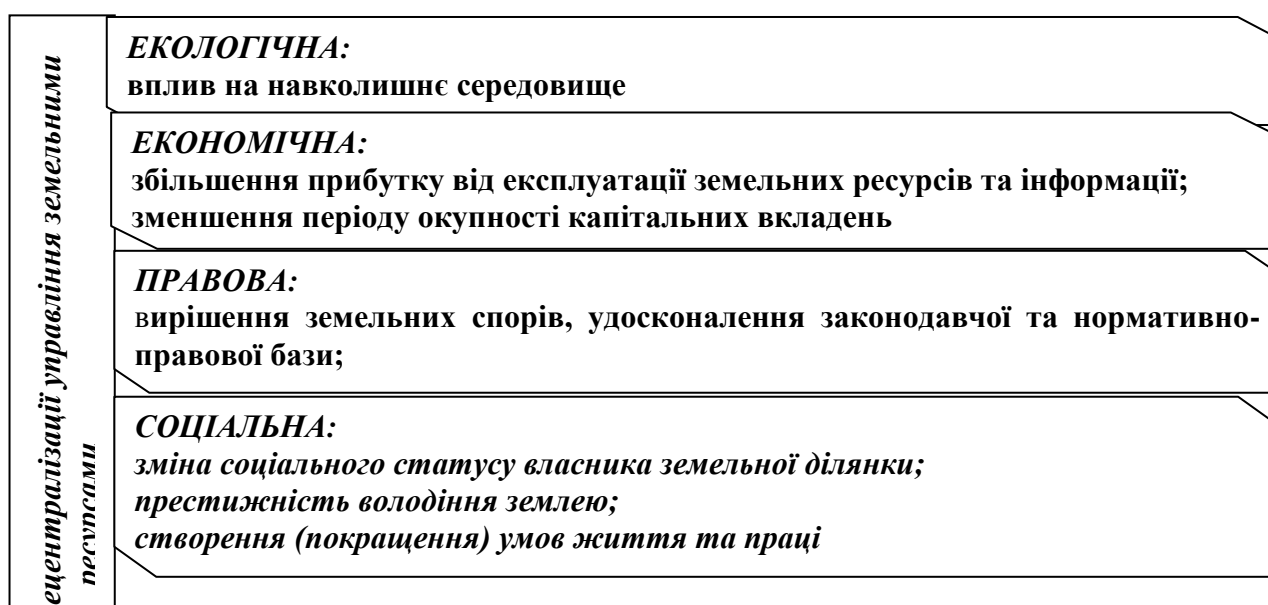
Факторний аналіз – встановлення ступеня впливу факторів на результат з метою їх ранжирування. При цьому застосовують методи кореляційного і регресійного аналізу.

Графічний метод – засіб ілюстрації організаційних, економічних та інших процесів на основі розрахованих показників. Графічне зображення цих процесів різняться за призначенням (діаграми і графіки порівняння) та способом побудови (лінійні, стовпчасті, кругові, об'ємні).

Функціонально-вартісний аналіз – метод системного дослідження, що застосовується з метою підвищення корисного ефекту (або віддачі) системи управління на одиницю сукупних витрат за життєвий цикл системи.

Економіко-математичні методи ефективний у разі вибору оптимальних варіантів організації та функціонування системи управління земельними ресурсами. До основних прийомів аналізу належать: зведення й угруповання абсолютних і відносних, а також середніх величин, динамічних рядів, суцільних і вибірових спостережень, деталізації й узагальнення.

Під ефектом системи децентралізації управління земельними ресурсами необхідно розуміти кінцевий результат управлінських дій, виражений в абсолютних і відносних показниках, а під ефективністю системи децентралізації управління земельними ресурсами – проведення певного обсягу й виду управлінських дій (у т. ч. земельно-кадастрових) для підвищення якості і ступеня використання земельних та інформаційних ресурсів. При цьому ефективність системи розподіляють на економічну, екологічну, організаційно-технологічну, інформаційну та соціальну складові (рис. 3.3).



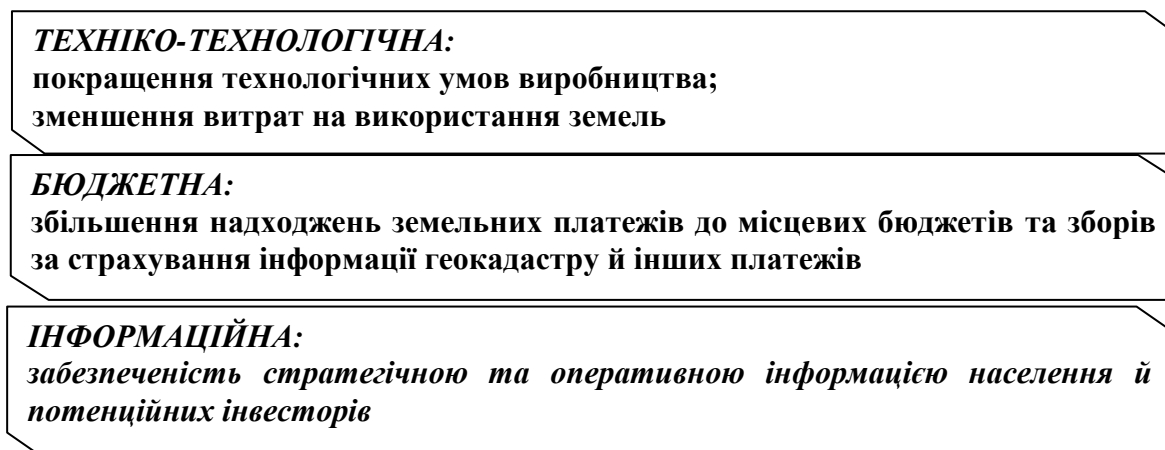


Рис. 3.3. Види ефективності децентралізованого управління земельними ресурсами

Екологічний ефект децентралізації управління земельними ресурсами може проявлятися в залежності від періоду освоєння системи управління. Виділяють такі його види:

- первинний – полягає в зниженні негативного впливу на НПС і поліпшення його стану, що проявляється в скороченні обсягу забруднень та концентрації шкідливих речовин у ґрунті, воді, повітрі, збільшенні площі придатних до використання земель, зменшенні рівня шуму тощо;
- проміжний – зниження показників забруднення природного та антропогенного середовища до мінімально допустимих норм;
- кінцевий – полягає в підвищенні тривалості життя населення, зниженні захворюваності, ефективності суспільного виробництва і збільшенні валового національного продукту країни.

Економічна ефективність управління земельними ресурсами означає результативність державної та муніципальної діяльності з управління земельними ресурсами, яка виражається ставленням отриманого кількісно-економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, а також за рахунок досягнення найбільшого обсягу земельно-кадастрового виробництва при використанні матеріальних ресурсів певної вартості.

Ефективність управління земельними ресурсами необхідно розглядати на трьох рівнях: країни – загальногосподарська; регіону (область, район) – регіональна; територіальної громади (конкретного землеволодіння, землекористування) – госпрозрахункова (комерційна).

Економічну ефективність системи децентралізації управління земельними ресурсами поділяють на абсолютну (пряму), фактичну, розрахункову.

Абсолютну (пряму) визначають як реальну економічну віддачу від управлінських дій (збільшення збору земельного податку, плата за інформацію і надання послуг та ін.). Вона складається з прямого і частини непрямого та опосередкованого ефектів, одержуваних унаслідок ухвалення економічно ефективного управлінського рішення щодо розвитку території.

Фактичну визначають залежно від здійсненими одноразових затрат і щорічних витрат на освоєння й ведення системи управління земельними ресурсами з коригуванням у разі отримання низької фактичної ефективності. Коригування виконують у ході авторського контролю, що дає змогу встановити ступінь корисності системи для розвитку території.

Розрахункова обумовлюється кількістю і складом витрат, їх окупністю на перспективу з урахуванням нормативних показників. Так, зокрема, фактична і розрахункова ефективності часто не збігаються через економічні, організаційні, адміністративні, правові та інші причини.

Соціальна ефективність – це створення сприятливих умов для поліпшення життєдіяльності населення, соціального розвитку суспільства внаслідок прийняття управлінського рішення.

Організаційно-технологічна ефективність системи управління земельними ресурсами відображає стан процесу планування, організації, управління і техніко-технологічного забезпечення земельно-кадастрового процесу.

Інформаційна ефективність управління земельними ресурсами – це поліпшення інформаційного забезпечення системи землевпорядних органів інформацією з метою обґрунтування прийняття рішень.

Основний критерій ефективності системи децентралізації управління земельними ресурсами – значне збільшення дохідної частини загального, регіональних і муніципальних бюджетів за рахунок операцій, пов'язаних із земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомості, контроль за суб'єктами й об'єктами земельних відносин на тлі раціональної економії бюджетних коштів, що спрямовуються на здійснення функцій управління.

Під час визначення загальногосподарської значущості можна виділити глобальний і локальний критерії. Перший – оцінка ефективності системи управління земельними ресурсами із загальногосподарського (макроекономічного) погляду. Другий – оцінка системи децентралізації управління земельними ресурсами на рівні суб'єктів країни, муніципальних утворень. Тож за пріоритетом розрізняють головний (основна оцінка ефективності системи децентралізації управління земельними ресурсами) і побічний критерії.

За видом розрахунку виділяють витратний і прибутковий критерії та витрати-доходи. Перший заснований на мінімізації витрат праці і коштів для отримання ефекту; другий – максимального ефекту (кінцевих позитивних результатів); третій враховує оптимальні (або мінімальні) затрати, спрямовані на досягнення ефекту.

За видом результату доцільно розглянути такі критерії:

- *ринкові* – відповідність основної та інформаційної стратегії розвитку системи управління потребам земельного ринку, ймовірність комерційного успіху, потенційний обсяг продажів, загальна ємність земельного ринку, еластичність ціни на землю, необхідність маркетингових досліджень і реклами для формування земельного ринку і ринку послуг, оцінка можливих перешкод та інше.

- *фінансові* – розміри інвестицій і стартові витрати; потенційний річний прибуток; відповідність варіанта системи управління земельною держвласністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу і його частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний з упровадженням конкретного варіанта системи управління;

- *зовнішні та екологічні* – правова забезпеченість, несуперечливість проекту (варіанта) чинному законодавству; громадська думка щодо його здійснення; нівелювання помилок у виробничих процесах; вплив на рівень забруднення території;

- *науково-технічні* – перспективність використовуваних рішень; можливість застосування отриманих результатів у процесах управління; позитивний вплив на інші проекти (варіанти), що становлять державний інтерес;

- *соціальні* – зміна кількості робочих місць; поліпшення житлових і культурно-побутових умов працівників, а також умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; надійність і своєчасність надання населенню окремих видів інформації; покращення здоров'я працівників і населення; збільшення вільного часу щодо соціальних результатів переважно можна застосувати вартісну оцінку; їх включають до складу загальних результатів ефективності управління власністю;

- *виробничі* – доступність сировини, матеріалів і додаткового обладнання; нові технології; характеристика виробничого персоналу за кваліфікацією і чисельністю; витрати виробництва;

- *регіональні* – ресурсні можливості, ступінь соціальної нестабільності тощо.

Критерій ефективності доцільно визначати за схемою (рис. 3.4).

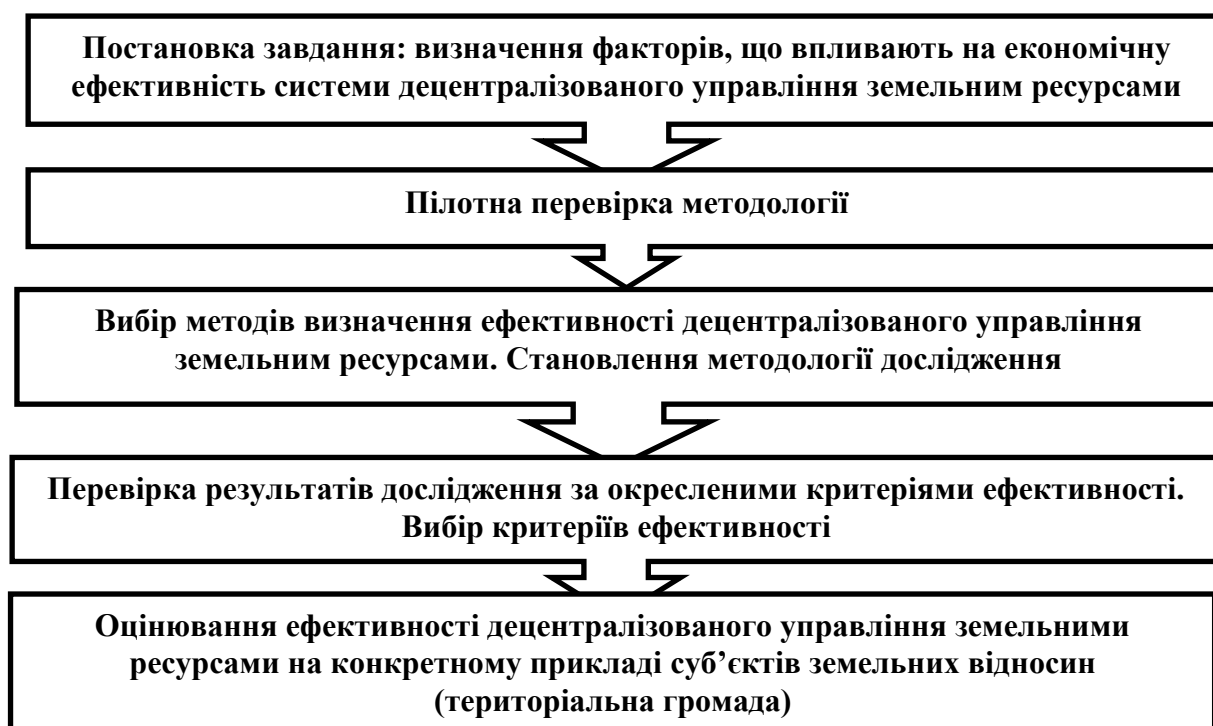


Рис. 3.4. Схема визначення критерію ефективності системи децентралізованого управління земельними ресурсами

Систему показників оцінки економічної ефективності децентралізованого управління земельними ресурсами можна розподілити на три взаємопов'язані групи. А ефективність цього процесу доцільно визначати у такій послідовності:

становлення виду ефективності та ефекту; поняття критерію ефективності; вибір методу; визначення складу показників; збір та обробка інформації; окреслення перспективних напрямів розрахунку ефекту; розробка інструментарію аналізу; визначення факторів, що впливають на управління земельними ресурсами; розрахунок величини ефекту й аналіз отриманих результатів; уточнення системи показників і / або методу досліджень; обчислення й аналіз вторинних результатів; ухвалення управлінського рішення (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Система показників оцінки децентралізації управління земельними ресурсами

Показники оцінки ефективності системи децентралізації управління земельними ресурсами		
Кінцеві результати діяльності:	Раціональність організаційної структури:	Зміст процесу управління земельними ресурсами:
<ul style="list-style-type: none"> • збір земельних платежів; • частка перерахування в загальний та місцевий бюджет, %; • вартість запобігання збитку від деградації земель; • частка земельних платежів, що визначаються внеском у систему управління 	<ul style="list-style-type: none"> • рівень децентралізації функцій; • норми управління (міжнародні, національні, місцеві); • кількість підрозділів; • збалансованість прав і відповідальності влади та громади; • рівень спеціалізації 	<ul style="list-style-type: none"> • продуктивність апарату управління; • безпосередні результати діяльності; • поточні витрати на управління; • вартість техніко-технологічного комплексу

Алгоритм децентралізації управління лісовими ресурсами. Чинна система управління лісовими ресурсами функціонує на занадто централізованих засадах, у яких тісно поєдналися як державні, так і господарські функції. Така структура досить часто містить практично протилежно спрямовані цілі та завдання, що неповною мірою відповідає вимогам формування і розвитку переважно ринкових форм господарювання. У такій системі чітко простежується орієнтація, головним чином, на виконання виключно галузевих завдань, які не завжди збігаються із загальнодержавними інтересами й потребами екології. Відтак у лісовому секторі уповільнюється становлення нових виробничих відносин, обмежується на всіх рівнях самостійність організаційно-господарських структур, цілеспрямовано відокремлюється апарат управління від працівників лісу, втрачається активність у реалізації принципів рішень з питань розвитку лісоресурсної сфери, основним завданням якого є подолання фінансової нестабільності галузі, задоволення потреби у лісосировинних ресурсах та середовище захисних функціях лісів [198].

З огляду на вказане вище, управління (регулювання та контроль) використанням лісових ресурсів, як і будь-якою іншою сферою

економічної діяльності, має свої об'єктивні особливості, котрі необхідно враховувати, оскільки вони багато в чому визначають можливості досягнення найбільш очікуваних суспільством результатів від конкретної сфери економічної діяльності в контексті стратегічних перспектив соціально-економічного, цивілізаційного та культурного розвитку. Перехід від жорстко регламентованої системи управління та організації використання лісових ресурсів, вплив якої дотепер залишається достатньо відчутним, до ринкової, що поступово відстоює позиції в більшості сфер економічної діяльності, потребує опрацювання досить широкого спектра теоретико-методологічних і практичних питань управління [199].

Ключовим регулятивом при цьому вважають інститут власності, значення якого для ефективного перебігу процесів управління є, як свідчить історичний досвід, основоположним для всіх без винятку сфер діяльності. Одним Найбільш проблемними у цьому аспекті є лісоземельні відносини, оскільки земля – це територіальний базис для всіх складових економічної системи. У зв'язку із зазначеним власнісний статус земель лісового фонду має сьогодні досить невизначену за об'єктивними показниками структуру. Кількісний та якісний склад лісоземельної власності теоретично виконує досить важливі функції як базове підґрунтя довгострокової стратегії щодо управління лісовими ресурсами.

Методологічні засади забезпечення розвитку у сфері використання лісових ресурсів передбачають формування характерних для сучасної ринкової економіки господарчих утворень. Важливим фактором у цьому аспекті є їхні економіко-правові відносини з державними, регіональними та комунальними органами. Аналіз структури діючих лісогосподарських підприємств за адміністративно-територіальними одиницями (області, райони) виявляє досить широке коло питань, але одночасно окреслює перспективні напрями їх ефективного вирішення, що однак має тісну кореляційну залежність від багатьох суб'єктивних факторів, зокрема, впливу владної вертикалі. При цьому засади реформування системи форм

власності на землі лісового фонду, лісові насадження та інші ресурси лісових екосистем найбільш чітко виражаються у практичній площині через економіко-правові аспекти конкретних складових інституту власності (розпорядження, володіння, користування).

Така інтерпретація власності на ліси може бути розглянута як певним чином упорядкована й організована система відносин між суспільством у цілому та окремими індивідами щодо їх ставлення та реальної участі у процесах лісокористування. Ключовим елементом такої суспільної діяльності є розподіл лісового фонду між різними суб'єктами господарювання. Характерні особливості такої категорії за певних обставин можуть суттєво впливати на право присвоєння фінансових ресурсів, які утворюються у ході лісокористування. Таким чином, основною метою, якої необхідно досягти в результаті реформування власнісного статусу лісів, є створення відповідних умов для максимально можливої ефективності регулювання процесами використання лісових ресурсів. Реалізація зазначеної мети практично неможлива без відповідної зміни структури певної частини об'єктів лісового фонду. Базу цього становить їх еколого-економічна оцінка, визначення кількісних та якісних параметрів, суб'єктів власності. Оскільки в Україні спостерігається досить стійка тенденція суттєвого посилення місцевого самоврядування, вкрай необхідним стає поступове відродження приватного і комунального лісоволодіння.

Україна приєдналася до багатьох міжнародних угод щодо сталого розвитку лісового господарства, тож стратегічна модель управління природними ресурсами має базуватися на положеннях законів України: «Про ратифікацію протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 16.10.2012 р.; «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 04.02.2004 р.; «Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 29.10.1996 р.; «Про

ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 07.04.2004 р.; «Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції» від 07.09.2005 р.; «Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття» від 29.11.1994 р.; «Про ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини» від 04.10.1988 р.

Метою Протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат є сприяння сталому управлінню Карпатськими лісами та їхній охороні в інтересах нинішнього й прийдешнього поколінь, що повинне базуватися на забезпеченні більш ефективного впровадження правових інструментів з питань розвитку лісового господарства Європейського Союзу. Європейським співтовариством 2006 року були сформовані чіткі програмні завдання зі сталого лісового менеджменту в лісовому Плані Дій ЄС та низці національних програм розвитку сільських територій [200].

Відповідні міжнародні угоди, зокрема прийняті у рамках програми «Вдосконалення систем правозастосування і управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства і Росії» (ENPI FLEG) дали змогу підвищити рівень суспільного усвідомлення проблем та дійти згоди, що «всі країни – ті, що експортують, і ті, що імпортують лісову продукцію, поділяють відповідальність за виконання заходів щодо усунення незаконних заготівель лісових ресурсів і пов'язаної з ними торгівлі» [201].

Дослідження економічного та соціального впливу неефективних і несталих методів ведення лісового господарства та незаконних лісозаготівель здійснювались у рамках програми ENPI FLEG (липень 2008 – червень 2011 рр.) з метою створення більш довершених механізмів управління в лісовому секторі, що належать до основних пріоритетних завдань, сформульованих у Санкт-Петербурзькій декларації й Індикативному плані дій Міністерського процесу FLEG в Європі та Північній Азії (ENA FLEG), і передбачали активну участь державних

структур, громадських організацій і приватного сектору в проведенні регіональних заходів, зорієнтованих на підготовку й апробацію сучасних методів і технологій оцінки якості та контролю руху лісопродукції.

Щоб досягнути подальшого суттєвого покращення ситуації, доведено необхідність трансформації системи управління лісовим господарством із масштабним залученням усіх сторін, зацікавлених у досягненні сталого лісового господарства, та засередження більшої уваги на цих питаннях у лісовому законодавстві, урізноманітнення складу обмежувальних і спонукальних інструментів лісової політики.

Сучасні умови ведення лісового господарства для забезпечення його екологічно сталого розвитку потребують нових удосконалених підходів і методів господарювання з урахуванням міжнародних вимог і стандартів, у тому числі в частині підтримання захисних та інших корисних функцій лісів, збереження їх біологічного різноманіття як основного чинника продуктивності, стійкості та стабільності розвитку, розширення мережі природно-заповідного фонду України [202].

Стале лісове господарювання можна розглядати як систему ведення господарства, способи управління лісами та лісовими площами і їх використання таким чином і з такою інтенсивністю, що забезпечують їх біорізноманіття, продуктивність, здатність виконувати відповідні екологічні, економічні та соціальні функції на місцевому, національному й глобальному рівнях без заподіяння шкоди іншим екосистемам.

Екологічно стале управління охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів України має відповідати таким критеріям [203]: а) підтримання, збереження і примноження продуктивних властивостей лісів; б) підтримання належного санітарного стану та формування лісостанів резистентних до несприятливих факторів; в) збереження та забезпечення захисних функцій лісів; г) збереження і створення належних умов для підтримання біологічного різноманіття лісів; д) підтримання соціально-економічних функцій лісів; ж) застосування ефективних нормативно-

правових, економічних та організаційних механізмів для зекологічно сталого управління галуззю.

Таким чином, організаційна структура управління лісовими ресурсами має визначатися на основі сукупності специфічних функцій та принципів, що характеризують сферу лісокористування (табл. 3.2).

До структури управління й організації лісами повинні входити суб'єкти, відповідальні за розроблення і впровадження національної лісової політики України, а власне управлінську систему – формувати суб'єкти, які здійснюють використання та відтворення лісових ресурсів. Зважаючи на те, що до системи управління лісами та лісовим господарством входять державні органи влади, суб'єкти господарювання, а також те, що ліс є важливим фактором навколишнього природного середовища, така модель має базуватися на загальних принципах державного екологічного управління й регулювання.

Таблиця 3.2

Структура алгоритму децентралізованого управління лісовими ресурсах

Період	Складові управління природними ресурсами	Рівні управління лісовими ресурсами			
		Наднаціональний	Національний	Регіональний	Локальний
До 2020 р.	Принципи	Розподіл екологічної відповідальності між державою, суспільством і бізнесом (корпораціями); узгодження інтересів в угодах, що мають вплив на довкілля, як спосіб подолання традиційних підходів до управління і стимулювання екологічних інновацій	Балансування адміністративно-контролюючих і ринкових інструментів регулювання й стимулювання; розмежування управлінських функцій; пріоритет підтримання захисних та інших корисних функцій лісів, збереження біологічного різноманіття, розширення мережі природно-заповідного фонду України	Координація та організація співробітництва між національними інституціями та місцевими органами й громадами; постійне оновлення й адаптація підходів до ситуативного управління за методом навчання в процесі виконання і діяльності	Сприяння раціональному споживанню деревини як екологічно безпечного та відновлювального матеріалу; стимулювання використання недеревних лісових продуктів
2020–2025 рр.	Організаційно-економічний механізм	Стимулювання наближеного до природи лісівництва; посилення ролі лісового сектору в пом'якшенні наслідків зміни клімату	Еколого-економічна оцінка лісів; заходи з оптимізації вікової та породної структури лісів; підтримання, охорона і примноження продуктивних властивостей лісів; стимулювання захисного лісорозведення	Консультаційні послуги з удосконалені підходів і методів господарювання; боротьба з нелегальною заготівлею лісу та пов'язаною із цим торгівлею	Підтримання належного фітосанітарного стану лісів; поглиблення рівня технологічної обробки деревини та переробки відходів; розширене використання недеревних продуктів лісу, корисних властивостей лісів
2025–2030 рр.	Нормативно-правове забезпечення	Закріплення концепції сталого управління лісами і лісовими землями в інших секторальних міжнародних угодах	Модернізація загальних засад управління лісами і лісовими землями в національному законодавстві	Закріплення концепції сталого управління лісами і лісовими землями у програмах регіонального розвитку	Закріплення принципів та інструментів сталого управління лісами і лісовими землями у нормативно-правових актах місцевого значення
Після 2030 року	Інститути	Міжнародні та міждержавні утворення й організацію	Президент України, органи державної влади, громадські організації	Органи місцевого самоврядування вищого рівня, об'єднання громад	Органи місцевого самоврядування локального рівня, громади

На разі досить важливим і водночас дуже складним є питанням з погляду їх узгодженості між собою та можливостей синхронізації з суміжними сферами діяльності не тільки в рамках національної економічної системи, але й з урахуванням зарубіжного досвіду та конкретних вимог до екологічних стандартів, які значною мірою визначають рівень життя певної території, а також конкретної частини суспільства, включаючи окрему фізичну особу [91].

У контексті зазначеного доцільно з'ясувати суть економічно-організаційних відносин у сфері лісокористування, тобто механізми удосконалення організації просторово-територіального та функціонального розміщення об'єктів, складових лісоресурсного потенціалу, суб'єктів права власності та ведення господарської діяльності, врегулювання різноманітних ситуацій між згаданими суб'єктами з використанням не адміністративно-командних, а переважно методів економічного впливу на різні форми взаємовідносин. Багаторічний досвід, особливо останніх років, майже беззаперечно свідчить про те, що в результаті будь-яких відносин, які певною мірою характеризуються нерівноправністю сторін, у будь-якому разі виникатимуть напружені ситуації, що супроводжуватимуться ускладненнями й втратами матеріального та морального характеру. Для їх вирішення необхідно розробити й застосувати чіткі економічні та організаційні механізми регулювання відносин у лісокористуванні, які мають враховувати його специфіку [199]. При цьому, названа сфера в Україні реально потребує посилення та структуризації системи економічних й організаційних механізмів відносин у лісовому господарстві. Така необхідність обумовлена передусім потребою пристосування останнього до чітких вимог конкретного етапу соціально-економічного розвитку, спрямованих у певний період часу. Також доцільно зосередитися на підготовці суспільної думки та економічної системи до прогнозованих змін у коротко- або довгостроковій перспективі на майбутнє [69].

З достатньо високим рівнем вірогідності можна стверджувати, що питання вибору стратегічного напрямку розвитку економічних та організаційних механізмів у сфері лісокористування в Україні залишається, по суті, невирішеним [199]. Однак це не впливає однозначно негативно на розвиток лісового господарства. Йдеться саме про стратегічні перспективи, в тому числі і приведення його у відповідність до значної кількості чинних у рамках міжнародної спільноти стандартів загальноекологічного спрямування. Таким чином, попри об'єктивну можливість різноманітних варіацій та співвідношень, у стратегічному сапетті реальними є дві моделі ведення лісового господарства. Одна з них базується на індустріалізованому устрої (організації) господарювання. Вона переважно застосовується нині і передбачає високий ступінь механізації лісогосподарських заходів. Інша (альтернативна) модель має базуватися на максимальному використанні природних можливостей лісових насаджень до самовідновлення та позитивному впливі на елементи довкілля. Обидві з них, на наш погляд, майже однакового мірою прийнятні, але потребують розробки та застосування відповідних економічних й організаційних механізмів. Варто наголосити, що лісокористування в будь-якому разі є важливою складовою суспільної діяльності. Більше того, саме в сучасних умовах ця сфера є специфічним сегментом національного господарства [199].

Отже, можна певним чином узагальнити вимоги до економічно-організаційного механізму у сфері лісокористування. Однією із основних, але важкодосяжних цілей у межах існуючого соціально-економічного середовища України є приведення нормативів плати за користування лісом до науково обґрунтованого рівня. Така потреба обумовлена тим, що її заниження завдає шкоди лісовласникам, а відтак не сприяє раціональному лісокористуванню. Також призводить до негативних наслідків і завищення плати за лісові ресурси, оскільки в результаті цього послаблюється інтерес користувачів до лісоексплуатації, зменшується прибуток від лісовирощування [204]. Інша вимога полягає у ширшому залученні до

економічних відносин лісів соціального і природоохоронного призначення як виробників екосистемних благ та послуг, котрим властива певна споживча вартість, що має принаймні покривати витрати, пов'язані з благоустроєм вказаних насаджень. Виникла також нагальна потреба відчутного поліпшення техніко-технологічного забезпечення лісового господарства, для чого необхідними є цільові капітальні вкладення та значне збільшення обсягу власних обігових коштів лісгосподарських підприємств.

Відомчі структури, на яких покладені функції управління лісоресурсним потенціалом, намагаються максимально зберегти цей статус і не допустити послаблення своєї влади. Відповідно до зазначеного здійснюється нормативно-правове забезпечення цього процесу. Чинні у сфері лісокористування законодавчо-правові акти з питань управління, зокрема Лісовий кодекс, значною мірою набули відомчого, галузевого характеру. Ієрархічна структура управління лісами має складатися з відповідних регіональних підрозділів (на рівні області, економічного району, міжрайонних угруповань) як представників держави з юридично наданими правами і повноваженнями. Таким структурним підрозділам делегується певна частка контрольних й управлінських функцій вищої ланки управління. Їх головним завданням є вирішення важливих питань для регіонів щодо управління і контролю за лісами. Тобто організаційна структура управління лісами та лісовим господарством має визначатися на основі сукупності специфічних функцій та принципів. Зважаючи на те, що до управлінської системи входять державні органи влади, суб'єкти господарювання, а також те, що ліс є важливим фактором довкілля, модель управління лісами та лісовим господарством повинна базуватися на загальних принципах державного екологічного управління. Також система принципів управління лісокористуванням має скеровувати лісове господарство в напрямі переходу галузі на засади сталого розвитку.

Державна система управління лісами має бути звільнена від невластивих їй виробничих, господарських і комерційних функцій. Останнє є доцільним лише на перехідному етапі. Державне управління функціонує і в умовах, коли об'єкт перебуває у приватній власності. Такий підхід спостерігається в Швеції, Фінляндії, Німеччині, Великобританії. Певні заходи в цьому напрямі вживаються і в країнах з перехідною економікою, наприклад, Угорщині. В окремих випадках, щоб гарантувати збереження лісів від надмірної експлуатації практикується їх викуп з метою ведення лісового господарства на рівні державних вимог. Прикладом можуть слугувати лісові підприємства Франції, Італії, Великобританії. У кожному з випадків основою державного управління лісами є законодавчі, підзаконні та економічні засоби впливу. А, функції оперативного управління виробничо-господарською діяльністю мають стати безпосередньою прерогативою спеціалізованих підприємств лісового сектору (з диверсифікованими завданнями). Лісові підприємства за таких умов мають можливість стати достатньо економічно незалежними, а їх взаємовідносини з іншими організаційно-господарськими структурами, відомствами, державними та місцевими органами влади здійснюватись переважно через економіко-правові механізми. Основою алгоритму можливої (ймовірної) децентралізації управління лісовими ресурсами має бути в першу чергу критерій можливість й доцільність з точки зору досягнення вимог раціонального лісокористування та забезпечення позитивного впливу на стан навколишнього природного середовища.

Алгоритм реалізації децентралізованого управління вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення. Для нашої держави стратегічно важливою є оптимізація напрямів формування мінерально-сировинної бази для підвищення рівня сировинної незалежності держави, створення концептуальних основ формування ресурсної політики в умовах

поступового виснаження надр, відкритої ринкової економіки та одночасних процесів децентралізації та євро- інтеграції.

Оскільки мінерально-сировинний комплекс України суттєво впливає на економічний розвиток як держави в цілому, так і її регіонів, оптимізація організаційно-економічного механізму управління вітчизняною сферою надрокористування є вкрай необхідною в контексті її сталого розвитку як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування.

Проблема розмежування владних повноважень між органами державної влади України та органами місцевого самоврядування з приводу управління вітчизняною сферою надрокористування в частині розробки родовищ корисних копалин місцевого значення досить складна. Складність пояснюється тим, що відповідно до Конституції Україна є унітарною державою, тобто її адміністративні одиниці не мають політичної самостійності і виконують вказівки центральної влади, в державі діє єдина правова система. Особлива важливість питання розмежування компетенції у відносинах надрокористування пояснюється тим, що ресурси надр одночасно відіграють провідну роль як для економіки регіонів, так і для держави. На нашу думку, у контексті забезпечення реальної децентралізації владних повноважень щодо управління органами місцевого самоврядування вітчизняним фондом надр в частині родовищ корисних копалин місцевого значення слід акцентувати увагу на послідовності та обсягах інституціонального реформування вітчизняної сфери надрокористування.

Враховуючи вищевикладене, економічний механізм управління вітчизняним фондом надр в частині родовищ корисних копалин місцевого значення має бути специфічним. Алгоритм його реалізації має базуватися на послідовному виконанні певних інституціональних реформувальних заходів вітчизняної сфери надрокористування. Беручи до уваги той факт, що організаційно-економічний механізм управління вітчизняним фондом надр базується на платно-дозвільній основі, алгоритм його інституціональної трансформації щодо управління органами місцевого самоврядування

родовищами корисних копалин місцевого значення має включати наступні етапи:

– децентралізацію владних повноважень в частині надання права місцевим органам самоврядування управляти фондом надр родовищ корисних копалин місцевого значення шляхом внесення відповідних змін та доповнень у чинне законодавство, яке регулює у вітчизняній сфері надрокористування гірничі відносини (відносини, що виникають з приводу геологорозвідки, розробки родовищ корисних копалин та охорони надр між державою як розпорядником природних ресурсів та надрокористувачами). Зокрема зміни та доповнення чинного законодавства мають торкнутися Кодексу України про надра та постанов Кабінету Міністрів України №594 від 30.05.2011 р. та №615 від 30.05.2011 р., передбачивши в них право органів місцевого самоврядування проводити аукціони та видавати їх переможцям спеціальні дозволи на геологічне вивчення родовищ корисних копалин місцевого значення та їх видобування. Крім того, вище– зазначені постанови Кабінету Міністрів України необхідно привести у відповідність до законодавства Європейського Союзу. Зокрема, ці зміни мають бути спрямовані на імплементацію Директиви Ради ЄС №94/22/ЄС «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів». Гармонізація вітчизняного законодавства в сфері надрокористування з Директивою Ради ЄС №94/22/ЄС удосконалить вітчизняні норми права щодо порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами та проведення аукціонів з їх продажу; виключить з них норми, що можуть встановити непрозорі правила для суб'єктів господарювання; створить сприятливі умови для забезпечення прозорості аукціонів для залучення приватних інвестицій у видобуток корисних копалин і в першу чергу вуглеводнів. Крім цього, буде усунено надлишок регулювання отримання спецдозволів на користування надрами;

– імплементацію у вітчизняну сферу надрокористування організаційно-фінансового механізму децентралізованого управління

вітчизняними родовищами корисних копалин місцевого значення через трансформацію рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, яка зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) мінерально-сировинних ресурсів, у фінансовий капітал (механізм капіталізації мінерально-сировинних ресурсів). Тобто трансформації рентної плати за користування надрами в акції гірничих підприємств, які займаються розробкою родовищ корисних копалин місцевого значення. Таким чином, органи місцевого самоврядування, придбавши на фондовому ринку акції гірничих підприємств, що займаються розробкою родовищ корисних копалин за місцезнаходженням територіальних громад, можуть брати участь в управлінні цих компаній та отримувати дивіденди.

Децентралізація та обласні ради – це ще один камінь спотикання. Відповідно до чинного законодавства, всі податкові надходження від видобутку нафти і газу стікаються до Києва. Враховуючи те, що законодавством делеговано право облрадам та райрадам узгоджувати всі видані спеціальні дозволи на користування надрами на їхній території, вони не узгоджують жодного спецдозволу, доки не буде вирішено питання «а що нам з цього?». Тому потрібно частину надходжень від рентних платежів на видобуток нафти і газу залишати в обласних та районних бюджетах. Принцип такого розподілу запропонований законопроектом №3038 від 4 вересня 2015 року: пропонується зміна правил розподілу коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату у співвідношенні: 2,0% – до сільських, селищних та міських бюджетів, 1,5% – до обласних бюджетів та 1,5% – до відповідних районних бюджетів.

Наразі, в умовах євроінтеграційних процесів потребує негайного інституціонального реформування вітчизняна сфера надрокористування та Державна служба геології та надр України (ДСГНУ як головний центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у

сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр). З метою вирішення цієї проблеми пропонується імплементація наступних пропозицій:

- внести відповідні зміни та доповнення до Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року №1374. Зміни та доповнення мають торкнутися коригування норми дисконту та витрат надрокористувача, що пов'язані з рекультивацією порушених земель [205]. Актуальність удосконалення цієї методики полягає в тому, що згідно з нею ДСГНУ визначає початкову ціну продажу на аукціоні спеціальних дозволів на право користування надрами, а відтак буде сформована основа ефективного економічного механізму надрокористування;

- здійснювати вартісну переоцінку родовищ корисних копалин не рідше, ніж 1 раз на 5 років;

- реформувати ДСГНУ на основі нової стратегії, яка має описувати різні послуги й можливості, які ДСГНУ хоче запропонувати на найближчі 5 років: хто буде бенефіціарами, якою буде вартість і джерела фінансування, як продуктивність буде вимірюватися та якими будуть пріоритети [206];

- налагодити тісні зв'язки з університетами, академічними інститутами та міжнародними науково-дослідними установами щодо підвищення якості та кількості спільних робіт, які виконують фахівці ДСНГУ, і в процесі робіт вишукувати нові джерела фінансування досліджень;

- запровадження ДСГНУ корпоративного управління змінами з широкими повноваженнями, проведення детального планування, виконання реформ та звітність про них;

- формування у сфері надрокористування цілісних регіональних промислових комплексів (кластерних структур) та корпорацій

міжгалузевого профілю, насамперед вітчизняних транснаціональних корпорацій (ТНК). Наразі в Україні немає інституту ТНК [207].

3.2. Організаційно-економічний механізм реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами

Структурні складові алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами. У вітчизняній економічній літературі існує значна кількість підходів щодо трактування суті поняття «організаційно-економічний механізм»:

1) це сукупність станів та процесів, з яких складається певне економічне явище [208];

2) це цілеспрямована та керована відкрита система організаційних, економічних, правових, управлінських і регулюючих дій, способів і процесів, які формують і впливають на порядок здійснення діяльності в економіці України, що сприятиме досягненню очікуваних економічних, соціальних, екологічних та інших результатів [209];

3) це сукупність організаційних форм та економічних важелів, взаємодія яких дозволить забезпечувати успішне проведення діяльності підприємств [210];

4) це система взаємопов'язаних, взаємозалежних та чітко упорядкованих організаційно-розпорядчих та економічних дій (реалізуються за допомогою економічних методів, важелів, стимулів) [211].

Як можна помітити, з наведених вище дефініційних визначень, зазначений механізм включає в себе дві складові: організаційну, що пов'язана з процесом консолідації, цільового об'єднання необхідних ресурсів задля досягнення конкретної мети, а також економічну, яка полягає у забезпеченні ефективності господарської діяльності, отриманні необхідних обсягів фінансових ресурсів, налагодженні інноваційної діяльності, врахуванні екологічних та соціальних вимог і обмежень.

Засади формування організаційно-економічного механізму управління природокористуванням у контексті євроінтеграції таким чином можуть бути сформовані на основі дослідження, з одного боку, аспектів розробки та реалізації політики Європейського Союзу щодо забезпечення раціонального природокористування та збереження навколишнього природного середовища, а з іншого боку – аспектів упровадження вимог ЄС у зазначених сферах у країнах-учасницях та країнах-партнерах. Аналіз керівних принципів і програм дій, встановлених рядом міжнародних організацій та європейських інститутів (Організації Об'єднаних Націй, ЮНЕСКО, Програма Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (ЮНЕП), Європейська комісія та Європейський парламент, Всесвітня туристична організація (ЮНВТО)) свідчить, що досягнення сталого розвитку вбачається у виконанні завдань, згрупованих у три пріоритетні напрями: економічний, екологічний та соціальний. Застосування згаданої тріади пріоритетів щодо управління сталим розвитком територіальних економічних систем відповідно трансформується у виконання наступних трьох категорій завдань: 1. Підвищення конкурентоспроможності економіки, забезпечення ефективного функціонування територіально-економічної системи на глобальному, національному, регіональному та локальному рівнях; налагодження ефективних фінансово-економічних механізмів справедливого розподілу соціально-економічних вигод між усіма зацікавленими сторонами; 2. Забезпечення оптимального використання природних ресурсів та збереження сприятливого середовища життєдіяльності теперішнього та майбутніх поколінь; 3. Врахування соціокультурної автентичності, знань та досвіду територіальних громад; гармонізація інтересів різних соціальних груп та учасників економічної діяльності.

Однак, як свідчить міжнародний та вітчизняний досвід, при усій зрозумілості та очевидності даних пріоритетів та завдань, їх імплементація у практику управління як на національному, так і на субнаціональних рівнях

стикається зі значними труднощами, що лежать у площині ефективної організації управлінського процесу та налагодження ефективної взаємодії між усіма зацікавленими сторонами. Саме тому доцільним є виокремлення четвертого пріоритету сталого розвитку – управлінського. Зокрема, в доповіді Всесвітнього економічного форуму 2013-го року містяться вимоги до функціонування державного управління за принципом FAST (flutter - доступність, agile - динамічність, streamlined - злагодженість, tech-enabled - технічна оснащеність). Згідно із цим принципом, як центральні, так і місцеві органи управління здатні посилити всі свої базові якості завдяки застосуванню більш інноваційних, ефективних (effective) і результативних (efficiency) практик, зростанню оперативності прийняття рішень, а також їх відповідності реальним потребам місцевих спільнот.

Пошук підходів, стратегій та механізмів управління відтворювальними процесами територіальних соціо-еколого-економічних систем, які б дозволили досягти, з одного боку, трьох завдань сталого розвитку, а з іншого – реалізувати на практиці принцип хорошого управління («good governance») є досить актуальним питанням як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій думці. При порівняльному аналізі найпоширеніших підходів до організації управлінських взаємодій, які використовуються у корпоративному середовищі можна зробити висновок, що найбільш перспективними для впровадження у практику управління сталим розвитком територіальних економічних систем є процесний та проектний підходи.

Аналіз міжнародних та національних стандартів проектного управління (PMBoK (Project Management Body of Knowledge), PRINCE2 (Projects in controlled environments), P2M (Японський національний стандарт проектного управління), а також вітчизняних та зарубіжних джерел дозволили виокремити ряд сутнісних ознак проектної діяльності, які відрізняють її від повсякденної функціональної діяльності:

- неповторність умов здійснення діяльності, відмежування від інших

діяльностей (намірів), а також специфічна організація її реалізації.

- чітке встановлення та обґрунтування цілей майбутньої діяльності (у тому числі на основі калькуляції передбачуваних доходів та витрат);
- побудова структури майбутньої діяльності (підцілі, основні етапи);
- встановлення жорстких часових рамок як для діяльності в цілому, так і для окремих її етапів;
- визначення необхідних для досягнення поставлених цілей ресурсів, їх обсягів та джерел надходження;
- визначення кола виконавців та співвиконавців, укладання контрактів;
- планування ризиків та вжиття заходів щодо їх зниження;
- забезпечення керованості виконання проекту та контролю за його ходом (керованість - застосування механізмів своєчасного впливу на хід реалізації проекту; контрольованість - розробка та впровадження системи характеристик, за якими можна постійно контролювати хід виконання проекту);
- зосередження відповідальності за досягнення цілей проекту на одній особі або чітко визначеній групі осіб.

Зазначені сутнісні особливості проектного підходу загалом добре корелюють із необхідністю чіткого інституціонального регулювання, структуризації виробничого-господарської діяльності в межах територіальних економічних систем, впровадження бізнес-принципів та корпоративних методів у практику управління територіальним розвитком (про що було детально наголошено у попередніх дослідженнях авторів), а також формують методологічну основу процесу децентралізації владних повноважень, зокрема у частині, що стосується формування на регіональному й муніципальному рівнях ефективних механізмів прийняття рішень, гармонізації інтересів, забезпечення прозорості, підзвітності та можливостей щодо громадського контролю за діяльністю як місцевих органів влади, так і бізнес-структур, чий інтереси присутні в межах

конкретного адміністративно-територіального утворення чи природно-господарського комплексу.

Таким чином, проектний підхід до капіталізації територіальних природно-ресурсних активів є таким організаційно-економічним механізмом, який дозволяє гармонізувати реалізацію завдань по трьох основних пріоритетах сталого розвитку: екологічному, соціальному, економічному, а також забезпечити ефективність комерційної діяльності для залучених до проекту бізнес-структур.

При розробці проектів управління сталим розвитком територіальних економічних систем насамперед варто ідентифікувати природу походження та особливості потенційного проектного продукту як основної мети налагодження функціонування даного організаційно-економічного механізму. Проектним продуктом при цьому можуть виступати, зокрема, по пріоритетах:

- екологічному – впровадження стійких методів управління використанням та відновленням природних ресурсів адміністративно-територіальних одиниць, залучених до проекту, що сприятимуть зниженню темпів вичерпання та/чи погіршення якості природних ресурсів, процесів денудації, ерозії ґрунтів, заміну нераціональних методів використання водних та лісових ресурсів, нестійких методів ведення сільського господарства тощо;

- соціальному – реалізація інтересів територіальних громад та їх права на забезпечення сприятливого для життя та діяльності навколишнього середовища, а також права на отримання частини прибутку, генерованого місцевими природно-ресурсними активами, що сприятиме збільшенню доходів населення адміністративно-територіальних одиниць, залучених до проекту;

- економічному – створення економічних стимулів щодо впровадження методів ведення господарської діяльності, які відповідають вимогам сталого розвитку та досягненню стану декаплінгу, тобто

розщеплення трендів виснаження природних ресурсів та генерації валового продукту;

- комерційному – розробка та впровадження методів отримання додаткового доходу від сталого використання територіальних природно-ресурсних активів, з подальшим його цільовим використанням для інвестування у збереження та відновлення природних ресурсів.

Водночас, необхідно зазначити, що імплементація проектного підходу в практику управління сталим розвитком територіальних природо-господарських комплексів у такому вигляді, який пропонується у згаданих стандартах, є неможливою та потребує значної адаптації, на основі врахування специфіки функціонування сфери природо-ресурсних відносин та особливостей системної організації територій як квазікорпорацій. Загалом сфера раціонального природокористування та збереження чи відновлення довкілля є доволі новою щодо впровадження проектних підходів. Досі не розроблено системних засад проектного управління природокористуванням, сучасні світові та національні стандарти проектного управління в неповній мірі враховують особливості екосистем у цілому та специфіки використання та відновлення окремих видів природних ресурсів і як фізичного об'єкта, і як активу, що володіє ціннісними характеристиками. Тому, для розробки ефективного фінансово-економічного механізму проектного управління сталим природокористуванням, необхідно ідентифікувати сутнісні ознаки проектної діяльності у сфері природокористування та особливості управління такою сферою діяльності.

По-перше, виходячи із системних позицій управління сталим розвитком територіальних соціо-еколого-економічних утворень, навколишнє природне середовище (як сукупність компонентів екосистем (землі, надр, води і повітря, включаючи всі шари атмосфери)) є основним об'єктом проектного управління, а тому належить до внутрішнього, а не зовнішнього середовища проекту. На відміну від, так званих, «зелених

проектів», які реалізуються підприємствами-природокористувачами та враховують екологічні аспекти при прийнятті рішень та виробництві кінцевого продукту, для проектів сталого природокористування кінцевим продуктом є розробка інноваційних методів управління та господарювання, покликаних до згладжування протиріч між необхідністю неперервного соціально-економічного розвитку територіальних економічних систем – з однієї сторони, та збереження наявної природо-ресурсної бази та сприятливого для життя теперішнього та майбутнього поколінь навколишнього середовища – з іншої, тобто досягнення еколого-економічної збалансованості територіального розвитку.

По-друге, ієрархія пріоритетів діяльності для комерційних проектів та проектів сталого природокористування носить взаємно обернений характер: у той час як для першої групи проектів першочерговим завданням є забезпечення віддачі від інвестованих коштів та одержання комерційного прибутку для ініціаторів чи бенефіціарів у коротко- та середньостроковій перспективі, то для другої групи – створення проектного продукту по екологічному, соціальному та економічному пріоритетах. Саме тому проекти сталого розвитку характеризуються більш віддаленим у часі строком окупності (PP, Pay-Back Period), і на перших етапах реалізації у фінансовому плані можуть характеризуватися лише видатками. Саме ця особливість зумовлює, по-перше, необхідність адаптації структури управління проектом зі зміщенням повноважень із прийняття рішень від бізнес-сектору до сектору державного управління та місцевого самоврядування, а по-друге – вимагає розробки фінансових важелів (фінансових стимулів), які б допомогли залучити потенційних співвиконавців проекту із бізнес-сектору, через нівелювання їх ризиків, пов'язаних із тривалим строком окупності інвестицій.

По-третє особливістю кожного проекту є наявність чітких часових рамок, а результатом його є унікальний продукт, послуга, інноваційний механізм управління, отримання нових знань тощо. На відміну від цього,

оперативна діяльність (тобто діяльність, спрямована на вирішення поточних завдань) суб'єктів територіальних економічних систем побудована за функціональним принципом: етапи такої діяльності є повторюваними, циклічними та тривалими, а в якості результату виступає підтримка функцій та процесів системи. При цьому, потрібно наголосити, що коли мова іде про проект у сфері забезпечення сталого природокористування, то створений проектний продукт по завершенні проекту потребує включення до оперативної діяльності бенефіціарів цього ж проекту, якими власне і є суб'єкти територіальних економічних систем. Саме тому виникає необхідність узгодження при управлінні територіальним розвитком дискретної у часі проектної діяльності з неперервною функціональною діяльністю.

Наприклад, результатом «Проекту із відновлення водопостачання Анатолії» була розробка методів ведення сільського господарства, які дозволили зменшити вимивання поживних речовин із земель сільськогосподарського призначення у поверхневі і ґрунтові води у водозборах Чорного моря в чотирьох провінціях північної Туреччини. У результаті реалізації проекту за допомогою банківської підтримки було успішно впроваджено більш цілісний та спільний підхід до управління природними ресурсами, сповільнено темпи деградації ґрунтів, а також досягнуто зростання доходів місцевих територіальних громад. Кінцевий результат проекту був інтегрований до оперативної діяльності фермерських та сільських домогосподарств, які проживають у деградуючих мікрозонах, територіальних громад, що проживають нижче за течією від деградованих територій, нефермерських господарств у водозбірних басейнах, тваринницьких бізнес-структур приміських районів, а також Міністерства сільського господарства та Міністерства охорони навколишнього середовища Туреччини.

Фактично, узгодження проектної та функціональної діяльності суб'єктів господарювання відбувається завдяки виокремленню перед- та

після проектної фаз. У такому випадку, коли передпроектна та післяпроектна стадії носять характер типових функціональних діяльностей, мова іде вже про проектно-діяльнісний підхід до управління сталим розвитком. Метою передпроектної стадії є визначення найкращого способу використання наявних обмежених ресурсів на основі ретельного розгляду всіх етапів процесу прийняття рішень у сфері природокористування з урахуванням екологічних, соціальних та економічних передумов і прогнозуванням можливих наслідків, проведення техніко-економічного аналізу проектної ідеї (чи відповідає проектна ідея вимогам сталого розвитку) та її попередній фінансовий аналіз (використання яких фінансових механізмів є доцільним та який обсяг фінансових ресурсів є необхідним) для того, щоб у кінцевому результаті участь у проекті була б вигідною для кожного з його учасників а кінцевий продукт проекту відповідав вимогам як законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, так і стандартам проектного управління. Післяпроектна стадія має за мету впровадження створеного проектного продукту до оперативної діяльності учасників проекту, бенефіціарів та/чи замовників, як це було здійснено у розглянутому прикладі.

По-четверте, проекти у сфері сталого природокористування реалізуються у середовищі, яке характеризується неповною контрольованістю та високим рівнем невизначеності. що кожна територіальна економічна система є складним соціо-еколого-економічним утворенням, у якому відбувається взаємодія інтересів цілого ряду акторів. Недостатнє інституційне регулювання, низький рівень територіальної інтеграції, політичні впливи, соціальні настрої часто спричинюють зниження шансів на досягнення консенсусу у питаннях, пов'язаних із ефективним управлінням сталим розвитком таких утворень. Особливо ситуація загострюється, коли в межах певної адміністративно-територіальної одиниці знаходяться унікальні природні ресурси (особливо

це стосується вичерпних ресурсів надр). Вірогідність успішного провадження проектного підходу щодо управління сталим розвитком у таких умовах, якщо керуватися винятково положеннями стандартів управління комерційними проектами у корпоративному середовищі, є вкрай низькою. Це зумовлено тим, що в зазначених умовах пріоритети діяльності учасників проекту можуть зміститися із процесів створення проектного продукту на процеси прийняття рішень, які оточують проект, задля реалізації власних інтересів (це так звана опортуністична поведінка, пошук ренти тощо). Крім того, органи управління ТГО, на відміну від менеджерів у традиційному корпоративному бізнес-середовищі, не володіють важелями прямого впливу на діяльність суб'єктів, розташованих у їх межах (підприємств, організацій, населення). Вплив відбувається опосередковано через механізми бюджетного, податкового, інвестиційного регулювання, регулювання майнових відносин тощо.

Теорії управління складними соціально-економічними системами виокремлюють поняття оперативної та контекстної невизначеності [212, 213]. Якщо перше поняття є характеристикою внутрішнього середовища проектної діяльності та пов'язане з ризиками щодо невчасного чи неефективного завершення проекту, а джерелами виникнення цієї невизначеності є похибки, допущені на етапі ініціювання проекту, зокрема невірне визначення необхідного обсягу ресурсів чи часу, потрібного для досягнення проектної мети, помилки у здійсненні передпроектної оцінки тощо, то суть контекстної невизначеності полягає у турбулентності зовнішнього середовища проектної діяльності. Її можна пояснити за допомогою положень соціального конструціонізму – соціологічної теорії пізнання, яка вивчає способи формування різними індивідуумами та спільнотами людей соціальної реальності, а також зворотного процесу – сприйняття наявної соціальної реальності різними суб'єктами та групами [213]. Згідно цієї теорії, актори територіальної соціо-еколого-економічної системи здатні інтерпретувати реальність по-різному, що залежить від їх

ролей, досвіду, знань, ціннісних пріоритетів, морально-етичних якостей тощо. При цьому варто зазначити, що сама проектна діяльність через консолідацію зусиль різних зацікавлених сторін також набуває рис соціальної системи, формуючи таким чином реальність проекту в реальності проектного середовища. Чіткість меж між цими системами залежить від того, наскільки чітко сформульована мета проектної діяльності, окреслене коло завдань та специфіковані ролі кожного з учасників, що у кінцевому результаті визначає керованість проектної діяльності, її стійкість щодо впливів зовнішнього середовища та успішність [214].

Завданню зниження рівня невизначеності покликане якомога ширше впровадження принципів корпоратизації у практику організації територіальних соціо-еколого-економічних утворень, тобто структурування конфігурації інтересів територіальних акторів шляхом чіткого розподілу ролей, специфікації прав власності, користування, володіння та розпорядження територіальними активами (у т.ч., природо-ресурсного походження), прав на отримання доходу, генерованого цими активами, формування територіальних ланцюгів створення вартості, а також розробки індикативних планів розвитку територіальних економічних систем, які затверджуються уповноваженими органами влади.

Для з'ясування складових організаційно-економічного механізму децентралізованого управління природокористуванням на основі застосування проектного підходу доцільно здійснити аналіз існуючих на сьогодні в Україні механізмів та інструментів програмування та проектування територіального розвитку. Зокрема розробка, затвердження та виконання індикативних планів як передумови проектного управління може базуватися на основі існуючої в Україні системи державних цільових комплексних програм (ДЦКП), які розробляються і реалізуються згідно з постановами Верховної Ради України, указами Президента України, розпорядженнями Кабінету Міністрів України та охоплюють довго-,

середньо- та короткостроковий періоди (відповідно 5-10, 1-5 та до 1 року). У якості правової основи ДЦКП ухвалено Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 2000 р. [215], Закон України «Про державні цільові програми» від 2012 р. [216], а також постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [217] де встановлено правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи програмних документів економічного і соціального розвитку України та її адміністративно-територіальних одиниць, а також окремих галузей економіки. Що стосується сфери управління природокористуванням та охорони навколишнього природного середовища, то цільові програми можна поділити на програми прямої та опосередкованої дії. При цьому перші стосуються регулювання відносин безпосередньо в екологічній сфері, у той час як другі охоплюють більш широке коло економічних, соціальних, та інших відносин, які, втім, мають вплив і на сферу природокористування.

Тож, визнаємо, що для формування організаційно-економічного механізму децентралізованого управління природокористуванням важливими є принципи розподілу повноважень між органами управління на рівні держави та на місцях щодо розробки, ухвалення та реалізації комплексних програм управління раціональним природокористуванням. Так, згідно з положенням КМУ «Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм», їх ініціаторами можуть бути центральні органи виконавчої влади, а також обласні, Київська та Севастопольська міські ради та держадміністрації. Крім того, на регіональному рівні відповідальними установами, повноваження яких стосуються виконання регіональних цільових програм у галузі природокористування, можуть бути обласні управління водного, лісового та мисливського господарства, обласні управління земельних ресурсів, управління Державної служби із надзвичайних ситуацій тощо.

Важливою особливістю таких цільових програм, як зазначено у вищевказаному документі, є їх комплексність, яка полягає, з одного боку, у тісному взаємозв'язку програмних завдань із пріоритетними напрямками державної політики та положеннями міжнародних угод, а з іншого – у забезпеченні міжгалузевих та міжрегіональних зв'язків, координації діяльності органів управління територіальним розвитком різних рівнів, у тому числі органів виконавчої влади і їх територіальних представництв з органами місцевого самоврядування. При цьому координація на етапі розробки проекту концепції цільової програми відбувається в формі його погодження між ініціатором та державним органом відповідної компетенції: Міністерством екології та природних ресурсів України (щодо програм з екологічних питань та питань, що стосуються діяльності та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки), Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України (з питань енергозбереження), Міністерством економічного розвитку та торгівлі України, Міністерства фінансів України та іншими установами.

У подальшому процес розробки програми характеризується суттєвою складністю та залученням багатьох учасників, компетенції яких частково перекриваються, і чітко не специфіковані. Зокрема, погоджений проект концепції програми подається ініціатором на розгляд Кабінету Міністрів України, який, у разі схвалення, приймає рішення про розробку проекту програми та визначає одного або кількох державних замовників (тобто майбутніх власників та користувачів результатами програми), строк розроблення проекту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України. При цьому, за наявності більше ніж одного державного замовника визначається державний замовник-координатор. Державний замовник, у свою чергу, призначає керівника програми та у разі потреби створює координаційну раду як консультативно-дорадчий орган, до якого можуть входити усі зацікавлені сторони. У положенні, однак, інституціоналізована значна централізація повноважень щодо управління

реалізацією програм, оскільки в якості замовників визначено центральні органи виконавчої влади, Національну академію наук, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації, а в якості керівників програм – керівники та заступники керівників зазначених інститутів. Органам місцевого самоврядування фактично відведена консультативно-дорадча роль, яка конкретизується повноваженнями щодо громадського обговорення на етапі ініціювання, підготовки проекту концепції програми, а також участі в координаційній раді. Те ж саме стосується й регіональних цільових екологічних програм (РЦЕП), відповідальними установами і замовниками виконання яких виступають обласні державні адміністрації в особі департаментів екології та природних ресурсів. Крім того, можливості для здійснення контролю за ходом підготовки та реалізації програм з боку громадськості фактично не реалізовані.

З одного боку, такий організаційно-економічний механізм (який по суті є деконцентрованим, а не децентралізованим), частково є функціонально виправданим, оскільки: а) самою суттю державних комплексних цільових програм є розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць; б) основна частина фінансування їх виконання закріплена саме за використанням коштів Державного бюджету України (для РЦЕП – обласних бюджетів та обласних фондів охорони навколишнього природного середовища).

А, з іншого, хоча й наявне нормативне регулювання та теоретичне і методичне обґрунтування процесу програмування територіального розвитку та виконання його найважливіших завдань в цілому відповідає загальноприйнятим міжнародним практикам, однак аналіз виконання державних комплексних цільових програм за 2016-й рік свідчить про значні недоліки у площині практичного втілення зазначених теоретичних та нормативних положень.

Насамперед, несприятливою є тенденція щодо скорочення загальної кількості державних цільових програм, яка, за даними Міністерства економічного розвитку та торгівлі України невинно скорочувалася, починаючи з 2013 року (тоді реалізовувалося 64 програми) до 2016 року (реалізовувалося 29 програм, з яких 6 не фінансувалися, а ще по 4-х не подано звітів про виконання). Із цих 29 програм екологічним спрямуванням володіють лише 6, найбільшою серед яких за обсягами фінансування є Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року.

По-друге, усі цільові програми характеризуються надзвичайно низькими обсягами надходжень фінансування по усіх категоріях джерел, порівняно із запланованими обсягами. Зокрема, з державного бюджету у 2016 році надійшло 18,5 млрд. грн. (заплановано 44,6), з місцевих бюджетів – 1,3 млрд грн. (проти запланованих 3,4), а з інших джерел – 5,3 млрд грн. (із запланованих 31,9). Така різниця може свідчити лише про необгунтованість методик розрахунку прогнозованого обсягу фінансового забезпечення виконання програм та їх слабкою кореляцією із реальними можливостями інститутів державного управління та наявністю зацікавленості в економічних агентів щодо формування відповідних потоків доходів.

По-третє, реалізовані у 2016 році цільові програми характеризуються низькою виконавчою дисципліною, про що свідчать численні порушення процесів виконання фактично по кожній із 29 програм, які полягають, у тому числі, у нездійсненні державними замовниками аналізів ефективності програм, неузгодженні обсягів використаних коштів із показниками фінансової звітності, порушенні термінів подання звітності по програмах, або й узагалі відсутності будь-яких звітів про виконання паспортів бюджетних програм, і навіть невідповідність вимогам законодавства у сфері розробки та виконання державних цільових програм [218].

Таким чином, гостро постає необхідність удосконалення існуючої системи програмування та планування сталого територіального розвитку з метою трансформації цільових програм та індикативних планів у дієвий та ефективний інструмент вирішення важливих проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Основна ідея такого удосконалення вбачається у подальшій конкретизації завдань цільових програм територіального розвитку через розробку конкретних проектів та їх індикативних планів, що відбуватимуться на місцях, із реальним залученням до управління раціональним природокористуванням зацікавлених сторін із секторів місцевого самоврядування, територіальних громад, неурядових громадських організацій, бізнес-структур (у тому числі малого та середнього бізнесу) та координацією їх інтересів та зусиль.

Індикативні плани проектів сталого територіального розвитку, ґрунтуючись на оцінках продуктивності природних ресурсів, кадастровій інформації, відомостях про структуру власності на територіальні природно-ресурсні активи, розробляються для кожної територіальної економічної системи, ресурси якої залучені до проекту, укладаються регіональними та місцевими представництвами центрального органу виконавчої влади з питань управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища у координації з представниками місцевого самоврядування та громадських організацій, та у відповідності із завданнями стратегій територіального розвитку та цільових програм, а розглядаються та приймаються до виконання обласними та місцевими радами. У випадку реалізації комплексних проектів, які охоплюють залучення власників та користувачів усіх природних ресурсів, можуть розроблятися окремі поресурсні плани управління під проектами відповідно по земельних, водних, лісових та інших ресурсах для максимальної специфікації повноважень, обсягів відповідальності за стан реалізації проекту та розподілі ризиків.

Наступною позицією щодо удосконалення організаційно-економічного механізму децентралізованого управління сталим природокористуванням є забезпечення умов для зростання частки інвестиційних ресурсів, які надходять як від інституційних інвесторів, так і з боку бізнес-структур та домогосподарств, які залежать від стану місцевої природно-ресурсної бази.

По-третє, посилення ефективності механізмів управління територіальними природно-господарськими комплексами як поєднаннями природної, господарської та соціальної складових, що функціонують ся на засадах гармонізації екологічного, соціального, економічного та комерційного пріоритетів сталого розвитку. Роль організаційно-економічного механізму децентралізованого управління природокористуванням по цьому напрямі полягає у формуванні операційних кластерів зацікавлених сторін, що взаємодіють безпосередньо на територіях реалізації проекту на рівні окремого муніципалітету, району чи області, сприянні органам місцевого самоврядування та територіальним громадам в підготовці та проведенні оцінок ресурсокористування, розробки планування та здійснення моніторингу за станом природних ресурсів, здійсненні технічної, інформаційної та кадрової допомоги місцевим ініціативам у цьому напрямі.

Інституційна складова механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами. В умовах активізації євроінтеграційних процесів щодо сфери використання природних активів як базової основи для емісії фінансових інструментів найважливішим із завдань реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами є гармонізація національного законодавства з європейським не тільки у сфері використання природних ресурсів у господарському обігу, але й у сфері фінансового ринку. Механізми сек'юритизації природних ресурсів шляхом емісії цінних паперів

(акцій, облігацій, векселів, деривативів тощо) компаніями – користувачами природних активів передбачатимуть як мінімум їх вільний вихід на національний фондовий ринок з перспективою залучення закордонного інвестора, включаючи Євросоюз.

У перспективних умовах пошуку шляхів та засобів забезпечення подальшого розвитку економіки України та економічного зростання, інтеграції в європейський та світовий господарський простір, розбудови конкурентоздатних фінансових ринків все більшого значення для України набуває запозичення досвіду європейської системи правового регулювання фінансового сектору. Також дуже важливим питанням для забезпечення сталого інвестування у сферу природокористування є забезпечення розвитку адекватного європейським нормам розвитку фінансового сектору національного ринку спільного інвестування. На сьогодні саме сфера використання природних ресурсів, зокрема – видобування корисних копалин, аграрно-промислове виробництво, включаючи лісове господарство, інфраструктура, включаючи альтернативну енергетику, транспорт, туризм та рекреацію є по суті одними з головних галузей національного господарства, які здатні генерувати високі доходи на вкладений капітал і є привабливими для спільного інвестування. При цьому, важливим моментом є забезпечення можливостей як національним, так і закордонним інвесторам виходити зі своїми пропозиціями на ринок інвестицій у сферу використання природних активів у національній економіці та інвестувати у цінні папери територіальних корпорацій з управління природними ресурсами, які можуть бути створені на основі публічно-приватного партнерства в процесі децентралізації управління природокористуванням.

На нашу думку, найбільш адекватним потребам національної економіки на перспективу є такий механізм інвестування у сферу використання природних активів, який передбачає не тільки і не стільки особисте, одноосібне, але, переважно колективне, спільне інвестування

через фінансових посередників – інститути спільного інвестування, такі, як корпоративні та пайові інвестиційні фонди. Саме такий інституціональний інвестор, як інститут спільного інвестування на рівні з банками, а навіть і краще й ефективніше за банківську сферу здатен професійно управляти інвестиціями, зважаючи на те, що саме через них значну кількість корпоративних цінних паперів муніципального рівня зможуть викупати та утримувати пересічні громадяни, не маючи ніякого досвіду управління фінансовими інвестиціями в цінні папери. Також, доходи в установах спільного фінансування можуть бути значно вищими за банківський відсоток, оскільки у їх фінансових активах велику роль грає не депозитний і позиковий, а саме акціонерний капітал, який здатен генерувати доходи за високою ставкою, що перевищує норму доходності для фінансового сектору. Фактично, довіряючи здійснювати фінансову інвестицію інституту спільного інвестування як пересічний громадянин, так і будь-яка юридична особа зможе реалізувати за допомогою цього інституціонального інвестора бажану або відповідну стратегію інвестування за показниками доходності і ризику готову, запропоновану інституціональним інвестором схему управління власним інвестиційним капіталом з метою отримання відносно високих прибутків у порівнянні з традиційною банківською сферою фінансового інвестування.

Перевагою інституту спільного інвестування перед банківською сферою є й те, що професійний інституціональний інвестор може забезпечувати не тільки повне довірче професійне управління інвестиційними портфелями, але й брокерські послуги за дорученням у тих випадках, коли кінцевий бенефіціар в змозі сам професійно управляти власним інвестиційним капіталом, здійснюючи купівлю-продаж цінних паперів і діючи як фінансовий посередник. Особливо привабливою є така форма інвестування для закордонного інвестора, який зможе інвестувати в національну сферу використання природних активів через професійного посередника, який добре знатиме і фахово орієнтуватиметься як у

національному, так й у місцевому (регіональний, муніципальний рівень) ринку цінних паперів у той час, коли самостійна участь іноземного інвестора на національному фінансовому ринку може бути з багатьох причин проблематичною.

При цьому, інститутом спільного інвестування може бути корпоративний інвестиційний фонд, взаємний фонд інвестиційних компаній, корпоративний інвестиційний фонд або пайовий інвестиційний фонд, який провадить діяльність пов'язану з об'єднанням (залученням) грошових коштів інвесторів з метою отримання прибутку від вкладення їх у цінні папери інших емітентів, корпоративні права та нерухомість [219]. Інститут спільного інвестування може бути спеціалізованим саме для сфери використання природних активів і працювати, не виключаючи співпрацю з іншими емітентами активів провідним напрямом саме з територіальними корпораціями з управління природними ресурсами SPV-типу. Отже, на момент емісії цінних паперів корпоративними структурами SPV – типу необхідно: а) створити систему самих інститутів спільного інвестування, які б акумулювали інвестиції у сферу використання природних активів, спрямовуючи кошти інвесторів у відповідні самі цінні папери, емітовані корпоративними користувачами природних активів; б) забезпечити таку економіко-правову базу їх функціонування, яка б відповідала вимогам Євросоюзу і створювала б можливості й для залучення у цю сферу закордонного інвестора, зокрема, з країн ЄС.

Також, одним із цільових завдань розвитку спеціалізованих інститутів спільного інвестування, що діятимуть паралельно з проектними компаніями, територіальними корпораціями з управління природними ресурсами може бути спільне (консолідоване) інвестування конкретних інвестиційних проектів шляхом формування відповідних цільових інвестиційних портфелів. Тобто, звернення до інституту спільного інвестування у цьому випадку можуть бути двосторонніми – як зі сторони інвестора-вкладника, з метою пошуку бажаного інвестиційного інструмента

(акції, облігації, інвестиційні сертифікати, акції пайового корпоративного інвестиційного фонду, заставні, зокрема – іпотечні сертифікати, а також приватизаційні та товаророзпорядчі цінні папери) так і зі сторони емітента цінних паперів з метою пошуку інвестора (рис. 3.5).

Таким чином, інститут спільного інвестування може виконувати функцію професійного фандрайзингу (пошуку інвестора), формування пулів активів для підприємницьких структур, що діють у сфері використання природних активів.

Отже, підтвердимо: і цей фактор також в рамках функціонування інститутів спільного інвестування на регіональному та муніципальному рівнях вимагає приведення національних умов розвитку цієї сфери фінансового сектору до європейських норм. При цьому, однією з основних проблем – є гарантування доходів вкладників в інститути спільного інвестування, оскільки, на відміну від інвестицій у банківську сферу, вони не є забезпеченими відповідними гарантійними фондами або бюджетними ресурсами.

На сьогодні економіко-правовим орієнтиром для більшої частини розвинутих економік європейських країн та світу зараз є правові рішення, що закріплені в Директивах ЄС та регулюють діяльність і взаємовідносини на фінансових ринках країн-членів ЄС. Тому, подальша інтеграція України в загальносвітовий та європейський господарський простір буде пов'язана з уніфікацією правил та стандартів не тільки у сфері використання природних ресурсів, але й діяльності усього фінансового сектору, адаптацією національних законодавчих норм діяльності інвесторів та емітентів фінансових продуктів (активів), включаючи цінні папери до законодавства, зокрема ЄС. У зв'язку з цим, важливим є вивчення європейського досвіду діяльності та державного регулювання фінансових ринків та, зокрема, такої їх інституційної складової, як інститутів спільного інвестування з метою його адаптації й подальшого вдосконалення в Україні.

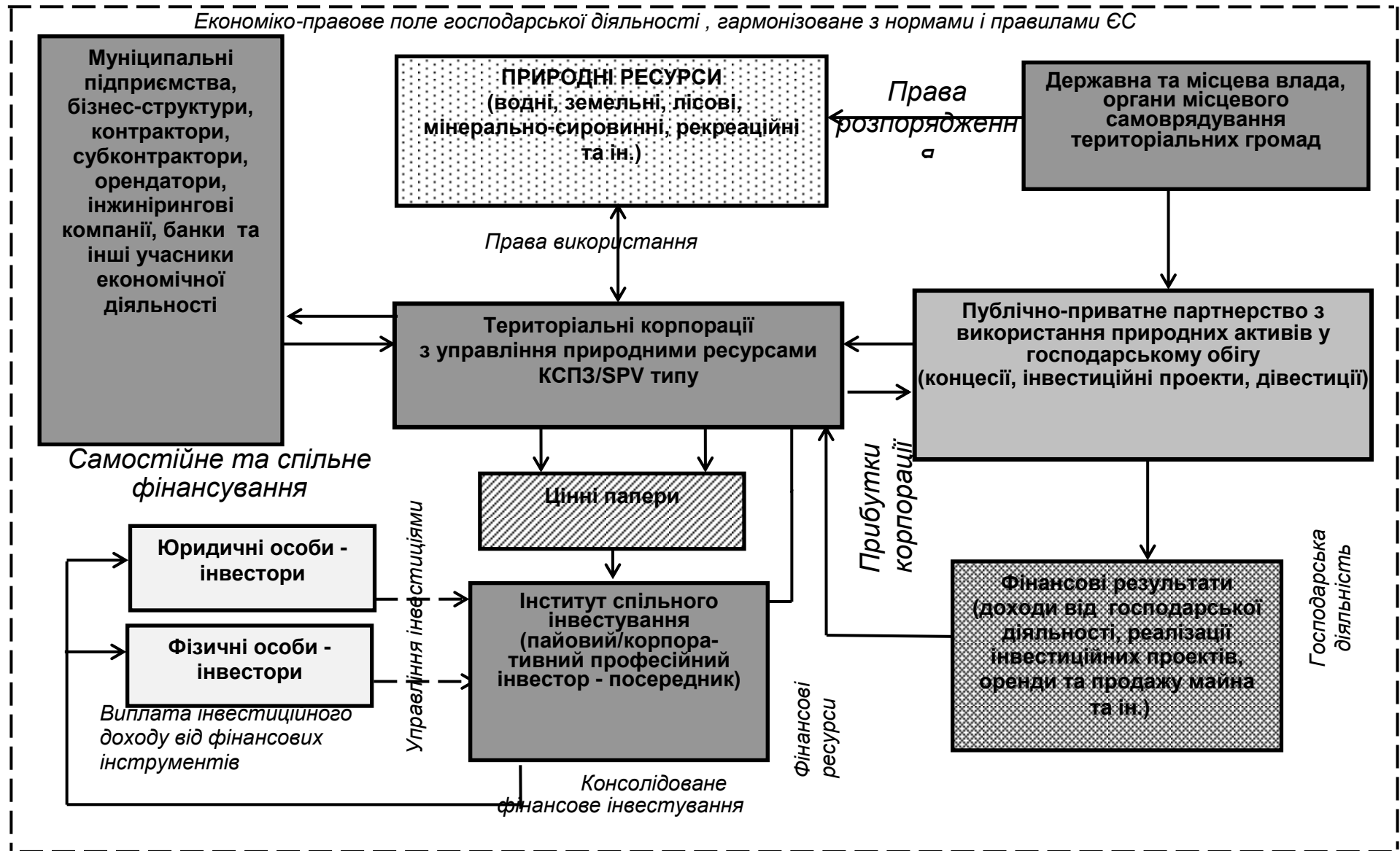


Рис. 3.5. Інституціональна фінансова складова євроінтеграційного організаційно-економічного механізму управління природокористуванням

При цьому, необхідно зауважити і проте, що адаптація національного законодавства України до права ЄС включає не тільки саме законодавство, а й спільні для країн-членів ЄС принципи, цінності та правову культуру, зокрема – екологічну культуру і європейські природоохоронні принципи сталого природокористування, які передбачають значні екологічні інвестиції в сталий розвиток соціо-еколого-економічних систем.

Щодо норм законодавства, то в усьому світі поширюється тенденція уніфікації норм і правил регулювання, особливо ця тенденція помітна в Європі в межах ЄС, де національне законодавство та практику діяльності у фінансовій сфері приведено у відповідність до Директив ЄС. Таким чином формуються принципи, які визнаються більшістю країн євроспільноти та мають прийматися до уваги кандидатами на членство в ЄС і асоційованими членами, до яких з 2017 року належить і Україна. Потрібно зазначити, що сфера фінансового ринку ЄС розвивалась в кожній окремій країні за власними законами та правилами, які відрізнялися між собою. На сьогодні в нашій країні є певні національні відмінності від загальноєвропейської практики регулювання фондового ринку. Проте, згідно з правилами Європейського Союзу, у країнах-членах, стосовно правового забезпечення спільного інвестування, обрано принцип превалювання національного законодавства. Але при цьому іноземні суб'єкти повинні мати на національному ринку рівні права з резидентами, а національне законодавство не повинно суперечити основним положенням права ЄС. Таким чином, Україна має всі можливості для повноцінної інтеграції в європейський фондовий ринок за умов створення на національних теренах гармонізованого за загальноприйнятими в ЄС параметрами відповідного правового поля у царині корпоративного управління та фінансового ринку.

Необхідно зауважити, що нормотворча діяльність європейських законотворців у сфері фінансового ринку має уже більше ніж 30-річну історію.

У цілому, регулювання фінансового ринку та ринку цінних паперів в ЄС в науковій літературі поділяють на три основні рівні:

- первинне законодавство ЄС – Установчі (засновницькі) договори ЄС, які мають пряму дію в межах усіх країн-членів ЄС;
- вторинне законодавство ЄС – Директиви, Регламенти та рішення, прийняті інститутами ЄС (Радою ЄС, Комісією ЄС та Судом ЄС) в додаток до положень Установчих договорів ЄС;
- національне законодавство країн – членів ЄС [220].

Базові функції фінансового регулятора в країнах ЄС (в наднаціональному масштабі) покладені на профільні комітети Ради ЄС з економіки та соціальних питань, а також на Комітет з європейських цінних паперів (European Securities Committee). Європейський Центральний банк в даному випадку виступає тільки як координуючий орган. Повноцінний фінансовий регулятор в ЄС на сьогодні фактично відсутній, так як потреба створення аналога Європейського Центрального банку для ринків фінансових інструментів та послуг, не пов'язаних з банківським сектором не є нагальною і необхідною. Відсутність такого органу компенсується діяльністю вищевказаного комітету та комісій з бірж та цінних паперів в кожній з країн - членів ЄС.

Головне завдання європейського законодавства та профільного комітету – узагальнення позитивного досвіду національних правових систем (як в рамках ЄС, так і за його межами), випрацювання рамкових правових механізмів регулювання ключових сегментів ринку (в даному випадку – фінансових ринків) і сприяння їх впровадженню на національному рівні. Активна робота також здійснюється на рівні Європейського комітету фінансових регуляторів (European Securities Regulators Committee /ESRC), зокрема щодо адаптації національних законодавств до директив ЄС. А, у сфері регулювання ринку цінних паперів - існують також органи наднаціонального характеру, що займаються координацією та виробленням стандартів діяльності – це, зокрема, Міжнародна організація комісій з

цінних паперів (International Organization of Securities Commissions – IOSCO), що станом на сьогодні об'єднує регуляторів фондових ринків більше, ніж 100 держав не тільки з Європи, але й з усіх регіонів світу. Члени організації регулюють ринки цінних паперів, на які припадає біля 95,0% світового ринку цінних паперів.

Міжнародна організація комісій з цінних паперів IOSCO у своїй діяльності здійснює координацію співробітництва між комісіями з цінних паперів різних країн з метою забезпечення більш ефективного державного регулювання національних ринків цінних паперів. Велика увага приділяється обміну досвідом державно-правового регулювання ринку цінних паперів та запровадженню більш досконалих методів регулювання ринку, розробці єдиних стандартів діяльності на ринку цінних паперів і здійсненню державного нагляду за виконанням міжнародних угод у сфері обігу цінних паперів. Членами організації надається взаємодопомога з метою забезпечення єдності та неподільності ринків цінних паперів та боротьби з правопорушеннями у фінансовій сфері. Документ «Цілі та принципи регулювання ринків цінних паперів» (IOSCO Principles) є основою для регулювання національних фондових ринків в більшості розвинених країн. Крім того, організація забезпечує обмін інформацією між органами регулювання різних країн та веде бази даних щодо національних фондових законодавств.

Основу Європейського законодавства у сфері регулювання фондового ринку та інвестиційних послуг, в тому числі, й функціонування схем спільного інвестування складають положення ряду базових Директив ЄС. Показово, що Директиви ЄС не дають вичерпної відповіді на питання кінцевої конфігурації національних регуляторів ринку цінних паперів країн-членів ЄС. Вони лише встановлюють необхідні вимоги до функцій та повноважень таких регуляторів, визначають напрями та зміст регулювання. Відповідно, питання внутрішнього порядку функціонування регуляторів ринку цінних паперів та спільного інвестування країн-членів ЄС

регулюються національним законодавством. Країни, що входять до ЄС, використовують різноманітні моделі такого регулювання – від створення мегарегулятора на фінансовому ринку до декількох органів регулювання на окремих сегментах ринку цінних паперів. Такі директиви є «вторинними» законодавчими актами ЄС, які передбачають певні стандарти і вимагають від держав - членів ЄС вчинення дії для втілення зазначених стандартів у життя. Так, зокрема, важливе значення для регулювання фондового ринку в цілому мають Директиви ЄС:

- Директива 2003/6/ЄЕС Європейського Парламенту та Ради від 28.01.2003 про інсайдерські операції та маніпулювання на ринку;
- Директива 2001/34/ЄЕС Європейського Парламенту та Ради від 28.05.2001 про допуск цінних паперів до лістингу на фондовій біржі та про інформацію, що підлягає оприлюдненню стосовно таких цінних паперів;
- Директива 93/22/ЄЕС від 10.05.1993 про інвестиційні послуги на ринку цінних паперів та № 2004/39/ЄС (MiFID) щодо ринків фінансових інструментів та внесення змін до директив Ради ЄС 85/611/ЄЕС і 93/6/ЄЕС, що у свою чергу були замінені Директивою № 2014/65/ЄС "Про ринки фінансових інструментів" (MiFID-II);
- Директива 89/298/ЄЕС від 17.04.1989 про узгодження вимог щодо розробки, перевірки та розповсюдженню проспектів емісії цінних паперів, що підлягають оприлюдненню з метою їх пропозиції до вільного обігу.

Ці нормативні акти мають різні сфери застосування та є взаємодоповнюючими. Проте, до 2007 р. основним документом, що визначав загальні принципи функціонування ринку цінних паперів ЄС, була Директива Ради ЄС від 10.05.93 р. №93/22/ЄЕС «Про надання послуг на ринку цінних паперів» (Investment Services Directive, далі – ISD). З 2007 р. набувала чинності нова Директива ЄС від 21.04.2004 року №2004/39/ЄС «Про ринки фінансових інструментів» (MiFID), яка змінила деякі директиви ЄС (Директиви 85/611/ЄЕС, 93/6/ЄЕС, 2000/12/ЄС), а також скасувала дію Директиви 93/22/ЄЕС (ISD), одночасно включаючи в себе низку її

положень. Цією Директивою (ст. 4) закріплювалися ключові поняття ринку цінних паперів ЄС: «цінні папери, що обертаються» (transferable securities), включаючи акції і депозитарні розписки на акції, облігації та інші боргові цінні папери, у тому числі депозитарні розписки на облігації; інші цінні папери, що дають право на придбання або продаж цінних паперів. Дуже важливим моментом стало запровадження Директивою поняття «фінансовий інструмент» (financial instrument), яке включає в себе не тільки цінні папери та інструменти грошового ринку, а й інструменти інститутів спільного інвестування, похідні фінансові інструменти (опціони, ф'ючерси, СВОП, форварди) з різними базовими активами [221].

Конкретизовані, удосконалені й розширені положення цієї директиви було закріплено у новій її редакції, що отримала назву MiFID –II (№ 2014/65/ЄС), яка на 2017 рік знаходиться у стадії введення у дію у тому числі на підставі діючої натеper Директиви Ради ЄС 2006/48/ЄС "Про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ" від 14. 06. 2006 р. [222] через значні зміни, внесені у її попередній варіант як у правовий акт.

Реформування Директиви Європейського парламенту й Ради № 2004/39/ЄС "Про ринки фінансових інструментів" (англ. The Markets in Financial Instruments Directive, MiFID) почалася в 2009 р. за результатами оцінки наслідків кризи "чорного вівторка" у 2008 р. і завершилося в середині 2014 р., коли були прийнято два нові правові акти. У першу чергу мова йде про Директиву № 2014/65/ЄС, яка при тій же ж назві – "Про ринки фінансових інструментів" являє собою результат суттєвої переробки Директиви MiFID і вводиться у дію з 3 січня 2018 року. Для більшої ясності й зручності її позначають як MiFID II [223]. Одночасно з Директивою Mifid II буде застосовуватися пов'язаний з нею Регламент (ЄС) № 600/2014 "Про ринки фінансових інструментів", скорочено – MiFIR (англ. The Markets in Financial Instruments Regulation) [224]. Для досягнення найкращого результату Європейський союз у новій редакції Директиви та у Регламенті

врахував думку всіх зацікавлених сторін – інвесторів, емітентів цінних паперів та регулюючих органів держав – членів ЄС.

Для впровадження в Українську практику фінансового ринку дуже важливим є те, що MiFID встановлює важливі положення про захист клієнтів: обов'язок проводити оцінку «адекватності» клієнта (досвід, знання, фінансове становище), а також правило «найкращого виконання» (best execution) – брокер, отримавши заявку клієнта, зобов'язаний виконати її у найкращий спосіб і протягом певного часу зберігати відповідну інформацію. Директивою встановлені єдині вимоги до розкриття інформації на ринку цінних паперів, зберігання інформації про угоди, вимоги до звітності професійних учасників ринку та ін., у результаті чого пропонувані фінансові продукти краще погоджені з інвестиційними цілями клієнта, клієнт одержує більш детальні повідомлення від маклера про здійснення своїх угод, розпорядження клієнта виконуються на попередньо застережених умовах, за винятком випадків, коли клієнт передав інше розпорядження. Загалом, Директиви MiFID I і II закладають основи для стандартизації пропозиції фінансових продуктів і послуг на ринку ЄС, які включають в себе забезпечення виконання наступних вимог:

- клієнтові не даються інвестиційні рекомендації без попередньої оцінки пов'язаних із клієнтом обставин і без упевненості в тому, що клієнт розуміє наслідки й ризику, пов'язані з дотриманням цих рекомендацій;
- розпорядження слід виконувати так, щоб була виключена дискримінація клієнтів, коли перевага віддається замовленням інших клієнтів або угодам маклера;
- розпорядження слід виконувати таким способом, при якому постійно дотримуються інтереси клієнтів;
- для запобігання виникнення конфлікту інтересів між клієнтом і іншими клієнтами або між клієнтом і фінансовою установою мають бути затверджені правила й процедури;

- клієнти одержують досить інформації, щоб упевнитися в тому, що пропоновані послуги відповідають інтересам і інвестиційним цілям клієнта;
- дані, пов'язані із пропозицією клієнтам інвестиційних послуг, слід зберігати не менш п'яти років, а також у них повинні втримуватися підстави й обставини консультацій, рекомендацій, угод і розпоряджень.
- фінансові ринки повинні мати значну прозорість, і в органів нагляду має бути доступ до тієї інформації, яка дозволяє їм стежити за ефективною роботою фінансового ринку.

Очевидно, що подібні вимоги найкращим чином зможуть задовольнити не окремі компанії – емітенти, а саме інституціональні інвестори, представлені інститутами спільного інвестування. Як варіант, можливо запровадити в Україні створення окремого спеціалізованого і централізованого інституціонального інвестора за державною участю, який би акумулював фінансові інструменти, емітовані компаніями SPV-типу та пропонував би в якості власних фінансових інструментів пули активів для потенційного інвестора, включаючи нерезидентів з країн Євросоюзу.

Щодо інституціональних інвесторів, то базовим документом ЄС, що регулює їх діяльність, є Директива 85/611/ЄЕС від 20.12.1985 року про координування законів, постанов та адміністративних положень, які стосуються інститутів спільного інвестування у цінні папери, що знаходяться в обігу [225]. Ця Директива застосовується виключно до інститутів спільного інвестування. Скорочене найменування Директиви 85/611/ЄЕС – UCITS походить від її англійської назви «Council Directive of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities».

Положення базової Директиви № 85/611/ ЄЕС були згодом доповнені наступними Директивами:

- № 88/220/ЄЕС від 20.03.1988 р. (Council Directive 88/220/ЄЕС of 22 March 1988);

- № 95/26/EC від 29.06.1995 р. (European Parliament and Council Directive 95/26/EC of 29 June 1995);
- № 2000/64/EC від 17.11.2000 р. (Directive 2000/64/EC of the European Parliament and of the Council of 7 November 2000);
- № 2001/107/EC від 21.01.2002 р., (Directive 2001/107/EC of the European Parliament and of the Council of 21 January 2002);
- № 2001/ 108/EC від 21.01.2002 р. (Directive 2001/108/EC of the European Parliament and of the Council of 21 January 2002);
- № 2004/39/EC від 21.04.2004 р. (Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004);
- № 2005/1/EC від 09.03.2005 р. (Directive 2005/1/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005);
- № 2008/18/EC від 20.03.2008 р. (Directive 2008/18/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008);
- № 2006/48/ EC від 14. 06. 2006 р. (Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 Yune 2006);
- № 20148/65/EC від 15.05.2014 р. (Directive 2014/65/EC of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014) та іншими документами ЄС.

Для умов України, в світлі Угоди про асоціацію з ЄС вкрай важливим урахування у базовій Директиві 85/611/ ЄС положення про те, що для досягнення мети вільного пересування капіталу між державами-членами та третіми країнами, керівні органи ЄС можуть кваліфікованою більшістю ухвалити заходи щодо пересування капіталу до чи з третіх країн із залученням прямих інвестицій, зокрема інвестицій у нерухоме майно, щодо підприємницької діяльності, надавання фінансових послуг чи допуску цінних паперів на ринки капіталу. Отже, є всі підстави для того, щоб забезпечити присутність закордонного інвестора в діяльності інституціональних інвесторів в Україні як потенційного власника пайового інвестиційного капіталу у сфері використання природних ресурсів.

Свого часу перед ЄС постало завдання уніфікувати законодавство держав-членів стосовно інститутів спільного інвестування, яке істотно відрізнялося в різних державах, зокрема, щодо зобов'язань і контролю, які накладалися на інституціональних інвесторів, оскільки національні відмінності спотворювали умови конкуренції між інвесторами і не забезпечували належного захисту власників їх цінних паперів.

Тому, для України в процесі євроінтеграції вкрай важливим є узгодження національного законодавства, яке регулює діяльність інститутів спільного інвестування з нормами Євросоюзу, як з метою наближення умов конкуренції між такими інститутами на рівні Співтовариства, так і для забезпечення більш ефективного і однорідного захисту власників цінних паперів.

Директивою 85/611/ ЄС були встановлені спільні основні правила стосовно організаційно-правових форм, надання ліцензії, нагляду, структури та діяльності інститутів спільного інвестування, розташованих у державах-членах, та інформації, яку вони повинні оприлюднювати (розкривати).

У першу чергу, слід вказати на різницю у підходах до визначення організаційно-правових форм функціонування інституціональних інвесторів в Україні та ЄС. Необхідно зазначити, що інституціональні інвестори у різних країнах Європи традиційно утворюються у різних організаційно-правових формах:

- трасти, які діють згідно із законодавством про трасти (законодавчо визначених аналогів в Україні на сьогодні немає);
- фонди, утворені у формі інвестиційних компаній, діяльність яких регулюється статутом (практичний аналог корпоративних інвестиційних фондів в Україні);
- спільні фонди, якими управляють компанії з управління активами (аналог пайових інвестиційних фондів в Україні).

Також, згідно до Директиви 85/611/ ЄС, визначено поняття компанії з управління активами, як будь-якої компанії, основною діяльністю якої є управління інститутами спільного інвестування у формі пайових трастів/спільних фондів та/або інвестиційних компаній. Інститути спільного інвестування, які відповідають усім вимогам Директиви 85/611/ЄС та цінні папери яких знаходяться у вільному продажу на території країн-членів ЄС, отримали назву UCITS (від скороченої назви самої Директиви).

Аналіз і порівняльна оцінка положень Директиви 85/611/ЄС дозволяє виявити основні засади регулювання діяльності інвестиційних компаній в ЄС, що можуть бути запозичені до законодавства України і впроваджені в адаптованому вигляді у національну практику. Ними зокрема, є:

- вимоги до інститутів спільного інвестування на отримання ліцензії, яка надає право здійснювати діяльність зі спільного інвестування від відповідного регулюючого органу влади з документальним підтвердженням вимог до репутації установи;
- вимоги до компаній з управління активами в частині контролю заборонених видів діяльності та фінансових і професійних гарантій;
- вимоги до ліцензування діяльності компаній з управління активами відповідним регулюючим органом влади;
- вимоги до внутрішніх процедур та правил, що забезпечують контроль за тим, щоб кошти інвесторів, які перебувають в управлінні компанії з управління активами, інвестувалися у відповідності до регламенту фонду, установчих документів та чинного законодавства, щоб звести до мінімуму ризик нанесення шкоди інтересам самому інституту спільного інвестування або інтересам клієнтів;
- вимоги щодо обов'язкової, незалежної аудиторської перевірки розрахунку вартості паїв та інвестування активів компанії;
- вимоги до уникнення конфліктів інтересів в процесі діяльності інституціональних інвесторів та їх справедливого вирішення на користь інвесторів фонду;

- відповідності, окрім загальноєвропейським, також і національним регуляторним вимогам, які застосовуються до здійснення діяльності інституціональних інвесторів.

Щодо зближення законодавства України та ЄС в частині функціонування інституціональних інвесторів на фондовому ринку, то потрібно зазначити, що в цілому законодавство України відповідає критеріям Директиви 85/611/ЄЕС [225] щодо напрямів інвестування, складу та структури активів інститутів спільного інвестування. Загальний принцип, втілений у ч. 1 ст. 19 Директиви 85/611/ЄЕС та у ч. 2 ст. 34 Закону України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)», передбачає, що активи відкритого (диверсифікованого) інституту спільного інвестування складаються тільки з цінних паперів та, певною мірою, грошових коштів. Конкретні обмеження та послаблення реалізації цього принципу в цілому також збігаються у законодавстві України та ЄС.

На сьогодні, однак, вимоги директив ЄС щодо деяких позицій є більш жорсткими, ніж в Україні, наприклад якщо ч. 2 ст. 19 вказаної Директиви дозволяє інституціональним інвесторам інвестувати у цінні папери, що не відповідають суворим нормативним вимогам щодо офіційного котирування таких цінних паперів на фондових біржах або іншому постійно діючому ринку, не більше 10 % активів, то ч. 3 ст. 19 Закону України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» передбачає, що диверсифіковані інститути спільного інвестування вкладають у такі цінні папери не більше 20,0 % активів.

Стаття 22 Директиви вказує на те, що інституціональні інвестори може інвестувати не більше ніж 5,0 % власних активів у цінні папери, що підлягають обігу чи у інструменти грошового ринку, які випущені одним емітентом. Інститути спільного інвестування також не можуть інвестувати більше ніж 20,0 % активів у депозити однієї установи.

З інших позицій, щодо деяких аспектів діяльності інституціональних інвесторів, в Україні існують більш жорсткі, ніж в ЄС вимоги та заборони.

Наприклад, в ЄС є дозвіл для інституціональних інвесторів придбавати сертифікати інших фондів UCITS або форм спільного інвестування відповідно до статті 19 (1) (e), дотримуючись принципу, що не більше ніж 10,0 % активів інвестуються в сертифікати інших фондів UCIT або форм спільного інвестування. Держава-член ЄС може підвищити обмеження до максимум 20,0 %. Інвестиції, зроблені в сертифікати інститутів спільного інвестування, відмінних від фондів UCITS не можуть в цілому перевищувати 30% активів такого інституціонального інвестора. В Україні поки що, такі операції не дозволяються законом, тобто немає юридичних підстав для функціонування на фінансовому ринку так званих "фондів фондів". Однак, на думку багатьох учасників фінансового ринку і вчених, ринок спільного інвестування України вже давно чекає на розширення можливостей інвестування коштів ІСІ в інші інструменти, зокрема в цінні папери інших ІСІ, що дозволить створення фондів фондів. Це надасть поштовху для вертикальної інтеграції інституціональних інвесторів по лінії "муніципалітет" – "регіон" – "макрорегіон" – "держави".

Також, перспективним є запровадження в Україні певних європейських механізмів захисту інвестицій в діяльність інститутів спільного інвестування, подібних до механізмів гарантії вкладників банків, що значно підвищить довіру до інституціональних інвесторів у потенційних учасників інвестиційної діяльності.

Підсумовуючи сказане, можна визначити наступний логістичний механізм реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами, включаючи рівень місцевих громад з точки зору формування його інституціонально-фінансової складової. Натепер очевидно, що управління фінансовою ланкою корпоративних структур із управління природними ресурсам в умовах євроінтеграції являє собою значну проблему. Причинами цього є те, що якщо на рівні об'єднаних територіальних громад і навіть низових територіальних громад створити корпоративні утворення з управління природними ресурсами, їх вихід як на

первинний, так і на вторинний фінансовий ринок нашої з цінними паперами буде неефективним, а тим більш важким стає це завдання для залучення закордонного інвестора, оскільки пошук акціонерів та позичальників являтиме собою суттєву задачу, яку практично неможливо ефективно вирішити без фахових, професійних фінансових посередників, як і добре знають специфіку діяльності українських компаній і сфери природокористування, зокрема.

Тому, пропонується забезпечити професійне управління цінними паперами таких компаній, що діють як на постійній, так і не тимчасовій основі спеціалізованими або ж такими, що поєднують у своїй діяльності управління фінансовими інструментами підприємств багатьох галузей інвестування інституціональними інвесторами, а саме – інститутами спільного інвестування (ІСІ), включаючи пайові (ПІФ) та корпоративні (КІФ) інвестиційні фонди, включаючи інтервальні фонди для фінансування окремих інвестиційних проєктів, що реалізовуватимуться проєктними компаніями зі спеціальними правами запозичення.

В запропонованій схемі основними типами інститутів колективного інвестування є інвестиційні компанії (інвестиційні фонди). Вони являють собою фінансових посередників, що залучають грошові кошти інвесторів та вкладають їх у цінні папери або інші види фінансових активів. У сучасних і перспективних євроінтеграційних умовах саме інституціональні інвестори зможуть забезпечити активну участь заощаджень широких верств населення та інвестиційного капіталу банків і підприємств у консолідованому фінансуванні компаній в сфері використання природних ресурсів за рахунок випуску останніми власних цінних паперів (акцій, паїв, сертифікатів), в які передбачатиметься інвестування капіталу фізичних та юридичних осіб шляхом передачі його професійному керуючому для їх наступного вкладення у відповідні фінансові активи.

Для всіх учасників інвестиційної діяльності основними перевагами виходу на інвестиційний ринок через інституціональних інвесторів у

порівнянні з прямим виходом корпорацій та проектних компаній зі спеціальними правами запозичення із своїми цінними паперами на фінансовий ринок є:

По-перше – можливість консолідованого управління пулами активів, що включають в себе цінні папери та інші фінансові інструменти багатьох компаній у регіональному та національному масштабах.

По-друге – фахове знання ринку та формування для інвесторів диверсифікованих інвестиційних портфелів з бажаним згідно до базової інвестиційної стратегії інвестора співвідношенням доходності і ризику та професійне управління ними.

По-третє – фінансово грамотне управління інвестиційними портфелями, що складають у тому числі з цінних паперів територіальних корпорацій з управління природними ресурсами відповідно до тенденцій формування та розвитку фондового ринку країни і європейської економічної зони.

По-четверте – можливість прямої роботи з закордонними інвесторами, включаючи країни ЄС і професійний фандрейзинг іноземних інвестиційних коштів для емітентів цінних паперів в якості брокерського фінансового посередника.

По-п'яте – подолання негативних ефектів "малого масштабу" для невеликих місцевих територіальних корпорацій з управління природними ресурсами, консолідація їх фінансових активів у фінансові ринки більших масштабів на рівнях об'єднаної територіальної громади, регіону та країни з перспективами для залучення іноземних акціонерів або позичальників через облігаційні інструменти з-за кордону.

По-шосте – перспективна можливість для створення централізованої національної фінансової мережі інвестування в сферу використання природних активів у випадку впровадження у національну практику механізму роботи "фондів фондів".

По-сьоме – можливість залучення самих широких верств населення, малих, середніх і крупних підприємств-юридичних осіб, коштів банків, та, у перспективі, інших інституціональних інвесторів до фінансування діяльності компаній зі спеціальними правами запозичення, що здійснюватимуть природокористування на основі механізмів публічно-приватного партнерства.

Для того, щоб забезпечити в умовах євроінтеграції ефективну діяльність цього сектору фінансового ринку, необхідно здійснити ряд регулюючих заходів відповідно до діючої практики функціонування інституціональних інвесторів в Євросоюзі, які, зокрема, спрямовані на реалізацію гарантій прав інвесторів на повернення інвестованих коштів, покращання контролю за діяльністю як самих фінансових фондів, так і їх керуючих компаній з управління активами (КУА), забезпечення необхідної лібералізації національного законодавства в сфері регулювання діяльності інституціональних інвесторів у галузі спільного інвестування для приведення її у відповідність до директив ЄС. Характеризуючи правове поле у секторі ринку фінансових послуг України та ЄС у цілому, можна дійти висновку про те, що законодавству України притаманна більш централізована модель регулювання ніж в ЄС, проте на рівні MiFID II спостерігається відповідність з обмеженнями, а для законодавства ЄС, що сполучено з релевантним, можна визнати відповідність в основному українським законам про ринок фінансових послуг [226]. Отже, наша країна має достатні перспективи для активізації співпраці з Євросоюзом у фінансовому секторі за умов подальшої гармонізації національних правових положень у цій царині з європейськими правовими нормами, зокрема, в частині децентралізації управління фінансовими послугами. Це може бути зроблено шляхом прийняття окремого правового акту або внесення відповідних змін у законодавство про фінансові послуги, які окреслювали б специфічні рамки і регламентували основні правила поведінки на фінансовому ринку компаній зі спеціальними правами запозичення у сфері

управління природними ресурсами та інституціональних інвесторів, що використовують фінансові інструменти, емітовані такими компаніями як пули активів для отримання інвестиційного доходу, включаючи правові норми щодо поведінки іноземних інвесторів у цьому секторі фінансового ринку.

Інноваційна схема диференціації природно-економічного простору.

Опрацювання побудови, визначення й уточнення змістовності та сутності організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами обумовлює необхідність у розробці специфічного інструментарію упорядкування інноваційної схеми диференціації природно-економічного простору нашої держави. У цьому контексті доцільно врахувати попередній науково-прикладний доробок щодо розбудови на теренах України саме каскадного формату організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії [161; 165].

Зазначимо, що моделі трансформації природно-економічного простору держави, котрі ґрунтувалися на неокласичному економічному підході та стали теоретичною основою постсоціалістичного реформування (регіоналізації) національної економічної системи, в сучасних умовах виявилися недієвими. Ідейне банкрутство неокласичного підходу та його методологічних принципів переформатування демонструє і глобальна економічна криза. Окрім традиційних чинників виробництва (землею, працею та капіталом), важливими стають інституціональні, які визначають темпи, спрямованість і динаміку економічного розвитку. Тож сучасні інституціональні зміни, які суттєво впливають на результативність управління природними ресурсами, теж потребують їх урахування в економічній теорії і, відповідно, використання вдосконалених методів інституціонального аналізу й регулювання.

У цих умовах пріоритетним у цій площині управління природокористуванням стає інституціоналізм як визначальний науковий напрямок, котрий у найбільше впливає на зміст і сутність економічних понять, практику, дієвість політики управління природними ресурсами в Україні. А оскільки всередині власне інституціонального напрямку щодо обґрунтування методологічних засад управління як природно-ресурсним, так і потенціалом сталого розвитку загалом та формуванням прикладного інструментарію – немає єдності, то розроблення інструментарію упорядкування інноваційної схеми диференціації природно-економічного простору не викликає сумнівів.

Варто зауважити, що інституціональні перетворення у сфері управління природними ресурсами в Україні пов'язують із багатьма факторами, найважливішими серед яких є: перебудова соціально-економічної структури, формування територіальних господарських округів, децентралізація, вдосконалення фінансової інфраструктури, розвиток нових галузей суспільної практики та фінансових ринків [161]. Хоча наразі Україна досягла певного прогресу щодо поступової децентралізації влади, переформатування регіонального простору та зміцнення демократії, однак, слід продовжувати інституціональні реформи у контексті розбудови нової регіональної карти.

Зазначимо, що рівні ефективності та результативності управління природними ресурсами залежать від умов і термінів реалізації не лише регіональної стратегії соціально-економічного розвитку, а й від домінант Концепції сталого розвитку держави. Дослідники переконані, що у цій площині слід зважати на змістовність інструментарію, котрий використовується у країнах-членах ЄС. Існуює також розбіжність у тлумаченні зарубіжними економістами змісту таких понять як «локальна адміністративна одиниця», «регіон» та «макро-регіон» (для України структурно-динамічні виміри останніх чітко не визначені). Тож, щоб окреслити комплекс інструментарію, доцільно врахувати більш досконалу

термінологію, що дасть змогу: а) розкрити процедури формалізації й добору оптимізаційного складу заходів щодо коригування рівнів управління природними ресурсами з метою суттєвого підвищення його результативності; б) запровадити у практику управління процесами раціоналізації природокористування в межах регіональних соціально-економічних систем (переформатування яких наразі проводиться на засадах цілеорієнтованої децентралізації) дієвий організаційно-економічний механізм реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами; в) генерувати в Україні позитивні структурно-функціональні зрушення і суспільні трансформації у споріднених/ суміжних/ взаємопов'язаних галузях і виробництвах, що є найбільш пріоритетними як для окремої територіальної громади, так і окремого регіону.

Відповідно до зазначеного необхідно здійснити:

- пошук оптимального співвідношення поділу/перерозподілу наявних природних ресурсів, так і функцій управління між різними рівнями управління;
- добір (для визначення більш дієвих) цільових функціоналів у контексті забезпечення стійкості та надійності функціонування регіональних соціально-економічних систем, а в їх межах – і окремих територіальних виробничих комплексів, які розподілили за можливостями, спрямуванням взаємозв'язків в інвестиційній, інноваційній та ресурсно-функціональній діяльності і наявними масштабами розвиненості стратегічного потенціалу;
- формалізацію об'єктивних модельних рішень для визначення фазової траєкторії розвитку кожної регіональної соціально-економічної системи держави (за наслідками розбудови каскадного формату під час поєднання їх обмеженого переліку до кластерних округів) у контексті підвищення ефективності та результативності управління природними ресурсами держави в умовах нестабільного економічного середовища.

Признаємо об'єктивним і наступне: Положеннями Законів України «Про стимулювання розвитку регіонів» та Закону України «Про основи державної регіональної політики» [227; 228], визначено доцільність і вагомість залучення до регіональної економічної політики нормативно-правового, організаційно-економічного, фінансового й техніко-технологічного інструментарію цілеспрямованого впливу на результативність управління природними ресурсами з метою інтенсифікації процесів щодо формування, нарощення й раціонального використання стратегічного потенціалу регіонів. Однак, інтенсивність останніх, як відомо, може різнитися залежно від структурно-динамічних параметрів регіональних соціально-економічних системах. Тому, визнаємо за потребу, здійснити ідентифікацію характеристик і можливостей окремих їх секторів, що обумовлено існуючою практикою класифікації територій, що відповідає економіко-статистичним принципам, визначеними за системою NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes).

Доцільним є використання зазначених економіко-статистичних положень, оскільки виконання та врахування зазначеної умови обумовлено обов'язковими вимогами, які передбачені статтею 267 Розділу IV, що викладено у Частині 2 Глави 10 (деталізовано у джерелі [119]):

«Для цілей застосування положень цієї статті, а також і статті 262 цієї Угоди, Сторони визнають, що протягом перших п'яти років після набуття чинності цією Угодою – будь-яка державна допомога, яка надана Україні, буде оцінюватись з урахуванням того, що Україна має розглядатися як територія, ідентична до тих територій Європейського Союзу, які описані у статті 107(3) (a) Договору про функціонування Європейського Союзу; (b) Протягом чотирьох років із дати набуття чинності цією Угодою Україна має надати Європейській Комісії показники валового внутрішнього продукту на душу населення, які гармонізовані до рівня NUTS-II. Орган, визначений у пункті 1 цієї статті, та Європейська Комісія мають спільно оцінити відповідність регіонів України, а також відповідну максимальну

інтенсивність допомоги для того, щоб скласти регіональну карту згідно з відповідними керівними принципами ЄС».

Тож, як відомо з [229 – 231], використовувана в країнах-членах ЄС система класифікації регіональних соціально-економічних систем засвідчила об'єктивність і доцільність її застосування, за якими, зазвичай, обґрунтовується пріоритетність фінансового та інноваційного забезпечення функціонування найбільш «проблемних» із погляду забезпечення результативності та ефективності функціонування, регіонів різного масштабного формату.

Слід додати ще й і те, що адаптація до базових економіко-статистичних положень регіональної економіки та економіки природокористування до усталених принципів «Класифікації територій і регіонів згідно положень NUTS» забезпечили у даному дослідженні структурно-функціональну основу не лише для здійснення порівняльного статистичного аналізу структурно-динамічних і структурно-функціональних характеристик територіальних систем України (розмежованих, відповідно до NUTS за п'ятьма рівнями), а й обґрунтування чотирьох нових класів кластерних округів, а в їхніх межах – нового формату територіального поділу України (за каскадними формами організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії). Вісім каскадів формалізовано та виокремлено за ознаками поєднання сукупних потенціалів і когнітивно-інформаційних здатностей в межах прогресивних, на думку авторів монографії, конструкцій регіонального формату України, ідентифікованих у вигляді восьми каскадів (обґрунтовано і доведено у попередніх наукових працях дослідників [232; 233]): 1) п'яти масштабної інваріантної спрямованості; 2) трьох бінарної спрямованості.

Нами запропоновано визначення їхньої структуризації та взаємозалежностей між елементними регіональними соціально-економічними системами (залучених для розбудови окремого типу спрямованості зовнішньо-економічної, виробничо-господарської,

інноваційно-інвестиційної, техніко-технологічної, природно-ресурсної та системно-універсальної діяльності відповідно до сформульованих і обґрунтованих цільових функцій для певного каскаду) у взаємозв'язку п'яти сумісних і взаємопов'язаних із різноспрямованими регіональними процесами характеристик, ідентифікованих з використанням принципів атестаційних основ (рис. 3.6).

Відтак за результатами економіко-статистичного дослідження визначено і доведено достовірність таких гіпотез:

Відповідно до першої з них: територіально суміжні регіональні соціально-економічні системи з відповідними фазовими траєкторіями і ресурсно-функціональними показниками, при їх інкорпорації за фактором «паритетність спрямованості виробничо-господарської, інноваційно-інвестиційної, техніко-технологічної, природно-ресурсної та зовнішньоекономічної діяльності» до єдиної комунітарної інституції забезпечать (лише у разі розбудови нової регіональної карти України за рахунок формування каскадних форм організації виробничо-господарської, міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії):

- раціоналізацію природокористування;
- модернізацію усіх сфер виробничо-господарської діяльності та підвищення завантаженості виробничих потужностей;
- зростання інноваційної здатності й технологічної конкурентоспроможності як кластерних округів, каскадів та регіонів, так і територіальних громад; генерування в межах національного господарства системних ознак до сталого розвитку за рахунок підвищення результативності управління природними ресурсами та ефективності їх освоєння.

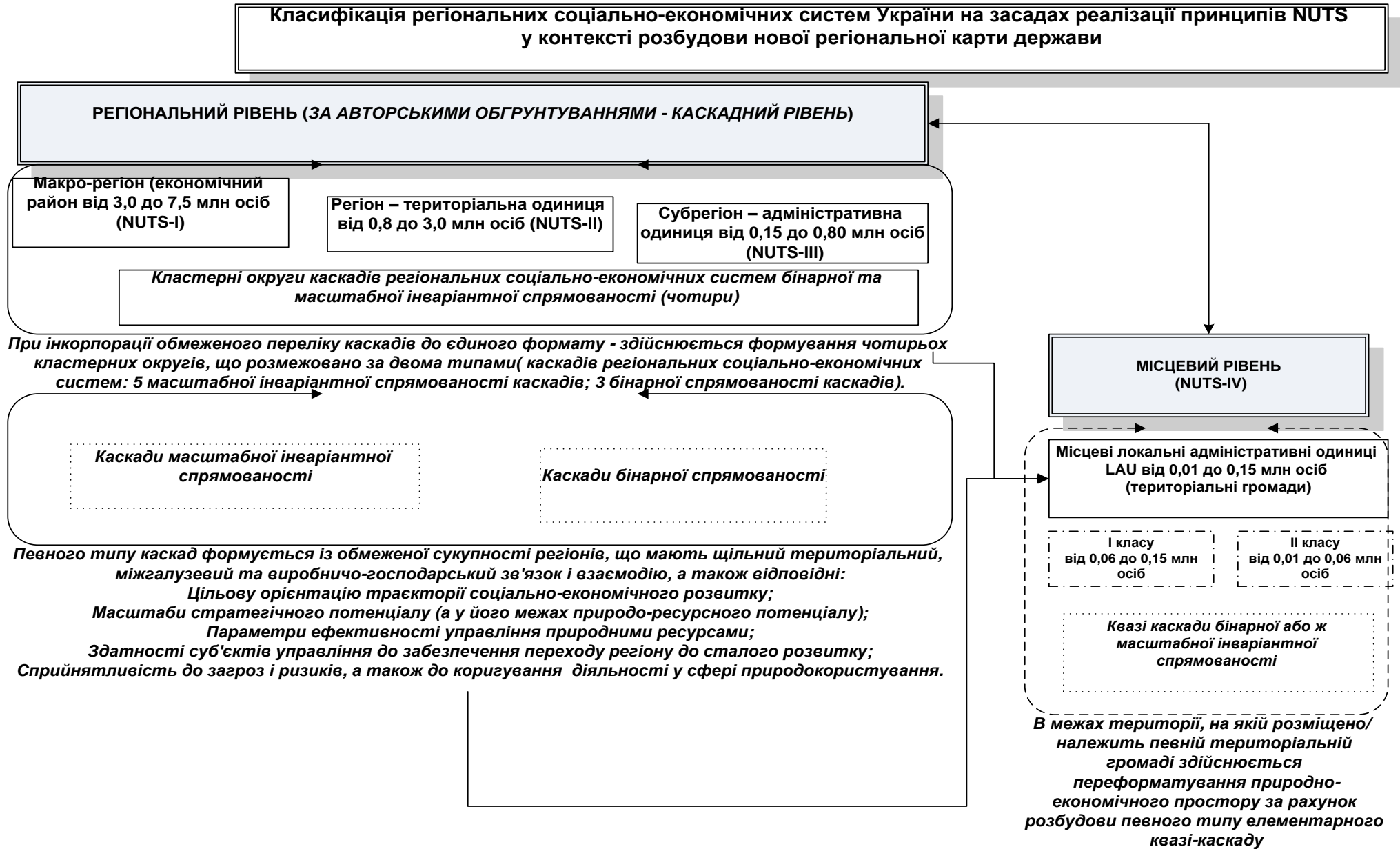


Рис. 3.6. Удосконалення усталеної системи класифікації територій України на засадах реалізації принципів *Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes* (розроблено на основі положень, запропонованих у [232; 233])

Згідно з другою гіпотезою, управління природними ресурсами в Україні на сучасному етапі як їхнього розвитку, так і в умовах нарощення суспільно-політичних загроз і ризиків потребує системного реформування територіального устрою для створення умов щодо генерування алокаційного ефекту, що відповідно до структурно-інформаційної теорії надійності систем можливо досягти лише у разі розроблення і виконання організаційно-економічних та економетричних процедур у замкненому циклі управління природокористуванням із одночасним підвищенням вимог до результативності реалізації дії цільових функціоналів регіональних соціально-економічних систем. Зазначене можливе за рахунок поєднання та інкорпорації стратегічного потенціалу регіонів до каскадного формату організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії.

Третя гіпотеза передбачає, що у разі одночасного використання системно-комплексних, об'єктно-цільових і структурно-інформаційних принципів під час формування системи механізмів управління природними ресурсами в Україні (та розбудови нової регіональної карти за каскадним форматом) можна забезпечити синхронізацію (у низових ланках – на місцевому рівні) (див., рис. 3.6) процесів соціально-економічного відродження та регенерації виробничо-господарської діяльності за рахунок: ущільнення міжгалузевої взаємодії між суміжними промисловими і природно-ресурсними комплексами та спрощення доступу до ресурсів у їхніх межах; генерування алокаційного ефекту і взаємостимулювання інноваційного розвитку для формування в межах каскадів промислового виробництва інноваційно-інформаційного типу.

Вважаємо, що подальше врахування підтверджених положень та застосування розробок слід провадити, по-перше, на основі положень сучасної постнеокласичної парадигми, які враховують домінанти структурно-інформаційної теорії надійності систем [234], генетичної теорії макросистемної еволюції української економіки [235–238] та просторової

організації продуктивних сил України за наслідками розбудови нерівноважних дисипативних систем [239]. А по-друге, досліджувати закономірності процесів управління природокористуванням у регіонах держави варто з урахуванням усталеного в країнах ЄС інструментарію, що розроблено за використання положень когнітивної парадигми розвитку фундаментальної науки [240]. При цьому формування запропонованих восьми специфічних каскадів виконати шляхом поєднання декількох регіонів у єдину макроструктуру (втілити з урахуванням досвіду реалізації комунітарної політики згідно Розпорядження Кабінету Міністрів України [241]).

Відтак переформатування регіональної карти України у контексті підвищення результативності управління природними ресурсами запропоновано здійснювати з урахуванням сучасних умов ринкової економіки та ресурсних обмежень, оскільки ринкові міжгалузеві, міжрегіональні та між- суб'єктні відносини окремо не забезпечують раціоналізації природокористування й розміщення продуктивних сил. При цьому сучасна політика у сфері формування й освоєння стратегічного потенціалу, як інструментарій реалізації відповідного типу стратегії, на жаль, не може бути альтернативою глобалістичних економічних зрушень, що обумовлює потребу у розбудові саме комунітарних інтеграційних об'єднань (для компенсації достатнього комплексу недоліків і помилок при розробленні та реалізації національної структурної та регіональної природоохоронної політики). Тож запропонована до впровадження система механізмів управління природними ресурсами (у разі використання прикладного інструментарію формування каскадного формату регіональної карти України та суттєвого реформування адміністративно-територіальної політики) може стати ефективною детермінантою реалізації сучасної структурної політики в Україні, однак, на тлі активізації діяльності у напрямі децентралізації і створення ефективних територіальних громад.

Проте інноваційний інструментарій упорядкування відповідної схеми

диференціації природно-економічного простору (тобто, щодо розбудови в державі каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії) потребує розробки специфічної технології управління природними ресурсами, методи, засоби та процедури якої повинні мати чітку цільову орієнтацію та враховувати комунітарні принципи, передусім щодо ущільнення виробничо-господарської взаємодії, за паритетом максимізації ефективності управління природними ресурсами на тлі мінімізації витрат на її реалізацію з урахуванням наявних резервів і можливостей до сталого розвитку певної сукупності регіонів держави, а в їхніх межах – і територіальних громад.

Тому під час формалізації нового формату територіальної організації слід обґрунтувати перелік функцій управління природними ресурсами, що і забезпечить відповідний рівень результативності як у межах каскадних форм, так і на рівні територіальних громад. Оскільки пріоритетом у цій сфері діяльності є узгодження виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої діяльності, то обидва типи каскадів (бінарної та масштабної інваріантної спрямованості) мають використовувати відповідний технологічний, методологічний і методичний інструментарій досягнення цілей. Однак вісім каскадів, які пропонується сформувані, мають наразі відмінні структурно-динамічні, соціальні, технологічні та макроекономічні характеристики. Окремі з них можуть досягати достатніх темпів загальноекономічної динаміки, а деякі є реципієнтами. Останні перебувають у стані занепаду, мають несприйнятливі до коригування міжгалузеві логістичні зв'язки, невиразні структурно-динамічні параметри розвитку, не сформовані резерви та низькі масштаби розвиненості природно-ресурсного потенціалу. Односпрямоване й узгоджене функціонування декількох територіальних виробничо-господарських комплексів у межах окремого каскаду може регенерувати втрачені взаємозв'язки і взаємозалежності завдяки спільному використанню суміжної сировинно-ресурсної бази, раціоналізації освоєння групи системно-універсальних потенціалів та

промислової інфраструктури. Тож буде створено і сгенеровано умови, що забезпечать вищу результативність діяльності реципієнтів за рахунок централізації, активізації та поліпшення ефективності виробництв, розташованих у межах територіальних виробничих (господарських) комплексів донорного типу.

Таким чином підвищення ефективності та результативності управління природними ресурсами можна вважати організаційно-економічною основою, яку слід залучити до інструментарію організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами в Україні⁴.

Відповідно до зазначеного, необхідно здійснити з метою диференціації природно-економічного простору держави з урахуванням вище наведених положень NUTS розробку й обґрунтування цілеорієнтованого комплексу заходів, методів та інструментарію у п'яти наступних конститутивно-ключових площинах: а) нормативно-правовій; б) організаційній; в) реструктуризації та переформатування регіональної карти України; г) інформаційно-методичній; д) техніко-технологічній (із цілеорієнтованого регулювання та коригування діяльності суб'єктів управління різного рівня, які опікуються проблемами управління природними ресурсами на теренах нашої держави рис. 3.7).

⁴ Враховуючи тенденційність щодо: сумісного розміщення базових галузей і виробництв та пов'язаних із ними об'єктів господарювання, а також поєднання декількох регіональних соціально-економічних систем у певний каскад тощо; удосконалення усталених та формування нових структурно-логічних зв'язків як в межах окремого регіону, так і в межах специфічного типу (інтегральних, міжгалузевих, галузевих тощо) територіальних виробничо-господарських комплексів.

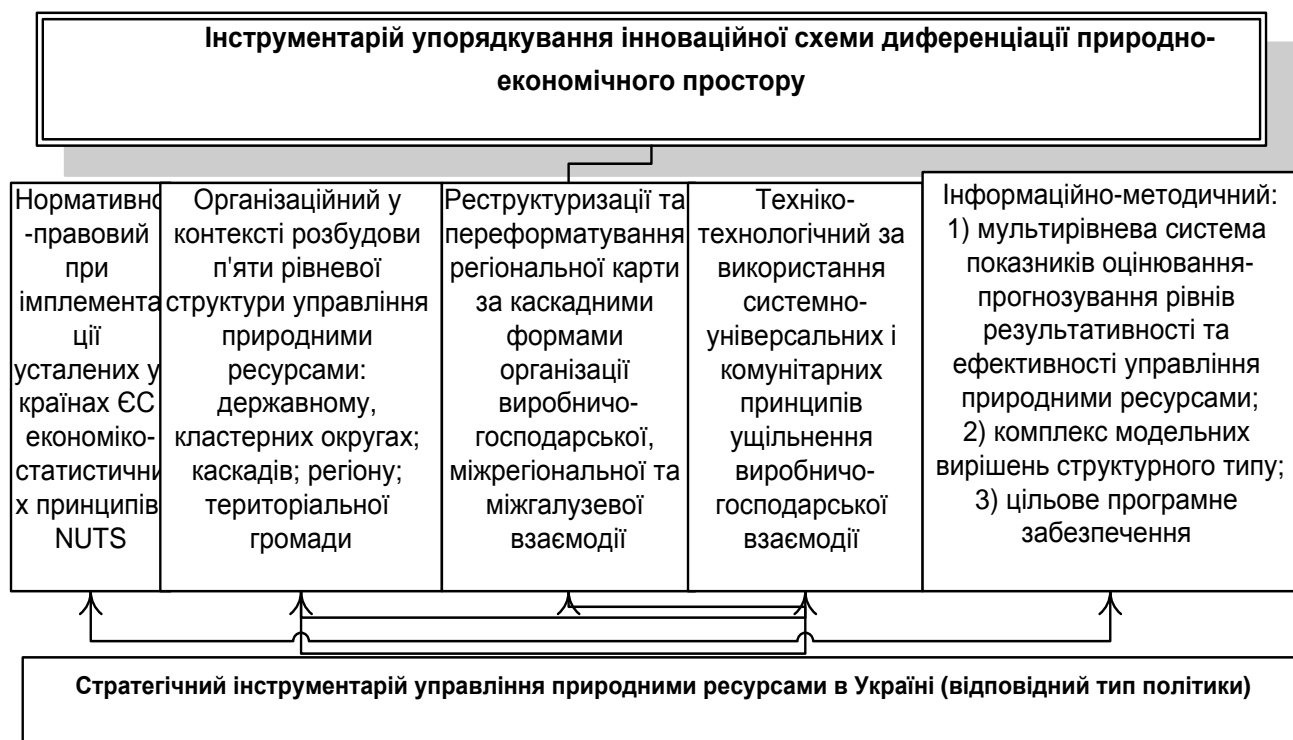


Рис. 3.7. Комплекс інструментарію упорядкування інноваційної схеми диференціації природно-економічного простору держави
(розроблено авторами)

Ущільнене компонування відповідно до каскадних форм виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої діяльності регіональних соціально-економічних систем і територіальних громад за рахунок взаємопов'язаних логістичними і комунікаційними зв'язками закономірностей реалізації міжгалузевої взаємодії (шляхом активізації когнітивно-інформаційних процесів у межах промислових, аграрних, природо-ресурсних, технологічних центрів і агломерацій у разі дотримання ними комунітарних принципів міжгалузевої й міжрегіональної взаємодії) сприятиме цілеорієнтованому реформуванню структурних елементів як базових видів економічної діяльності і природоохоронних виробництв міжгалузевого та міжрегіонального значення, так і новостворених видів соціальної практики.

Загалом поширення і трансляція виробничо-господарських, природно-ресурсних і системно-універсальних взаємовідносин щодо раціоналізації природокористування, залучення до розвитку базових галузей регуляторів

забезпечення ефективності функціонування наукоємних секторів уможливить високий рівень результативності управління природними ресурсами в державі, генерування ознак сталого розвитку мікро-регіонів, територіальних одиниць і районів у контексті їхнього збалансованого зростання.

Таким чином наведені типи каскадів (див., на рис. 3.6) під час розбудови системи механізмів управління природними ресурсами об'єктивно реконструюватимуть спрямування процесів освоєння природно-ресурсного потенціалу і коригування існуючих інституційних, інноваційно-інвестиційних, техніко-технологічних, природоохоронних, виробничо-господарських і управлінських зв'язків у межах сучасної регіональної інфраструктури у контексті раціоналізації природокористування. При цьому масштабність і темпи нарощення факторних та системно-універсальних потенціалів у межах як кожного регіону, так і територіальних громад визначатимуть [242]:

а) взаємозалежність та підпорядкованість змісту комплексних програм із підвищення ефективності управління природними ресурсами відповідно до їх рівня та складності реалізації;

б) предмет та об'єкт погодження інтересів суб'єктів управління природними ресурсами, які опікуються проблемами підвищення результативності з потребами корелянтів більш високого ступеня;

в) процедури формування базових елементів стратегічного інструментарію та загальної політики управління природними ресурсами в Україні (див., рис. 3.7) і, більш вірогідно, з урахуванням окремих із варіантів Стратегії сталого розвитку [243].

Їх доцільно опрацьовувати відповідно досягнутих рівнів міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії при визначеності цільових функціоналів стратегічного управління. Зазначене зближатиме (і скорочуватиме) суміжні стадії переробки, трансформації та нагромадження як стратегічного

потенціалу, у цілому, так і природно-ресурсного потенціалу зокрема в межах каскадів бінарної чи масштабної інваріантної спрямованості.

Отже п'яти компонентний інструментарій упорядкування інноваційної схеми диференціації природно-економічного простору (див., рис. 3.7), розроблений на засадах переформатування сучасної регіональної карти України за каскадним форматом (згідно з економіко-статистичними принципами NUTS), передбачає активізацію організаційно-економічної діяльності лише за результатами обов'язкового виконання семи специфічних функцій управління⁵. Така діяльність спрямована на: 1) досягнення кількісно-якісних змін системи управління природними ресурсами; 2) скристалізацію і залучення найвагоміших чинників підвищення результативності управління, що й обумовлюватиме раціоналізацію процесів природокористування; 3) генерування радикальних перетворень в межах територіальних громад і регіонів держави – у разі їхньої інкорпорації до каскадного формату організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії.

При цьому інформаційно-методичний інструментарій [244] (див., рис. 3.7), який запропоновано до використання у межах організаційно-економічного механізму реалізації алгоритму трансформації структури управління природними ресурсами, дасть змогу отримати об'єктивні оцінки та прогнози реальних тенденцій щодо природокористування в Україні.

Можемо констатувати, що кількісним виміром та визначальною домінантом цих процесів є зміни природно-економічного простору держави за каскадним форматом, які і обумовлюватимуть, відповідно, трансформацію сучасної системи управління природними ресурсами в регіонах, що можна буде передбачити на певний період упередження за

⁵ Специфічні функції управління природними ресурсами в сучасні угомовх господарювання у контексті переформатування природно-економічного простору держави (за каскадним форматом): планування і прогнозування; контролювання; організування; коригування і регулювання; діагностики і аналізу; структурної оптимізації; ресурсно-функціонального та інформаційно-методичного забезпечення.

наслідками: а) удосконалення ресурсно-функціонального та інформаційно-методичного забезпечення; б) добору оптимізаційного складу інструментарію стратегічного управління природними ресурсами; в) формування дієвої політики природокористування; г) моделювання результатів застосування інструментарію упорядкування інноваційної схеми диференціації природно-економічного простору; д) розбудови на теренах держави восьми каскадів організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії (і, відповідно, формування в Україні чотирьох кластерних округів).

Відтак, на нашу думку, використання положень теорії стратегічного управління під час визначення цільових функціоналів коригування і регулювання процесів управління природними ресурсами в Україні (шляхом реструктуризації галузевої структури регіонів у разі їх інкорпорації до каскадного формату), у подальшому, відповідно, потребуватимуть розроблення й обґрунтування оптимізаційного складу засобів і технологій управління для синхронної адаптації усталених засад політики природокористування в Україні. Зазначене можна здійснити під час уточнення й опрацювання, лише за: а) одночасного використання принципів системно-комплексного й об'єктно-цільового підходів та прикладних методів, опрацьованих у межах структурно-інформаційної теорії надійності систем (її домінанти та кваліметричні процедури обґрунтовано у [234]); б) застосування інструментарію ідентифікації (оцінювання-прогнозування) масштабів розвиненості стратегічного потенціалу держави з урахуванням можливостей сучасної системи управління природними ресурсами; в) реалізації у практиці господарювання структурно-логічної схеми вирішення проблем формування системи механізмів управління природними ресурсами, що побудована на комунітарних засадах [125].

Концептуальні засади формування територіальних господарських округів в Україні в рамках вимог угоди про асоціацію з ЄС. Наголосимо, що соціально-економічний, техніко-технологічний та виробничо-господарський стан регіональних соціально-економічних систем та національного господарства загалом у сучасних умовах господарювання (при ресурсних обмеженнях та нарощенні зовнішніх і внутрішніх суспільно-політичних загроз і ризиків сталому розвитку) обумовлює нагальну потребу в оновленні теоретико-методологічних основ розбудови в Україні нової регіональної карти на засадах економіко-статистичних принципів класифікації територій положень NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes*).

На нашу думку, принципи за форматом NUTS-II, які передбачені вимогами Угоди про асоціацію України з країнами-членами ЄС⁶ [161] забезпечить формування територіального простору держави за десятима-вісьмома територіальними господарськими округами, визначеними за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії.

Зазначене дасть змогу сформувати належні організаційно-економічні умови для збереження еволюційної стійкості соціально-економічних вимірів функціонування макро-регіонів та досягти збалансованості функціонування реального сектору економіки в Україні.

Вирішити цю багатоаспектну проблему можна шляхом:

⁶ Виконання зазначеного обумовлено базовими вимогами, передбаченими статтею 267 Розділу IV, що репрезентовано у частині 2 глави 10:

«Для цілей застосування положень цієї статті та статті 262 цієї Угоди, Сторони визнають, що протягом перших п'яти років після набрання чинності цією Угодою будь-яка державна допомога, надана Україною, буде оцінюватись з урахуванням того, що Україна має розглядатися як територія, ідентична до тих територій Європейського Союзу, які описані у статті 107 (3) (а) Договору про функціонування Європейського Союзу; (б) Протягом чотирьох років з дати набрання чинності цією Угодою Україна має надати Європейській Комісії показники валового внутрішнього продукту на душу населення, гармонізовані до рівня NUTS-II. Орган, визначений у пункті 1 цієї статті, та Європейська Комісія мають спільно оцінити відповідність регіонів України, а також відповідну максимальну інтенсивність допомоги для того, щоб скласти регіональну карту згідно з відповідними керівними куономіфко-статистичними принципами ЄС».

- удосконалення домінант відповідної концепції та розвитку теоретико-концептуальних підходів до вирішення завдань щодо формування в умовах ресурсних обмежень та неефективного використання природно-ресурсного потенціалу в регіонах України, *територіальних господарських округів (ТГО)*;

- розроблення методологічних засад процесно-алокаційного управління забезпеченням результативності функціонування ТГО і відповідного типу управлінської технології;

- обґрунтування методологічно важливих положень щодо генерування в межах ТГО системних ознак до їх сталого розвитку з використанням об'єктивної економіко-статистичної бази для оцінювання результативності функціонування ТГО;

- формування принципових методичних підходів до оцінювання-прогнозування результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії;

- визначення пріоритетних напрямів та параметрів розвитку каскадного формату організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в Україні, розробка адекватного реальним процесам процесно-алокаційного стратегічного набору та окреслення цільових орієнтирів розвитку до 2030 року.

Так нами пропонується здійснити розмежування територіального простору нашої держави за каскадним форматом на основі використання економіко-статистичних, демографічних і фінансово-економічних принципів ідентифікації регіонів за рівнем NUTS-II, на десять територіальних господарських округів (наразі, вісім, оскільки, два з них – є тимчасово окупованими територіями). У середньому, згідно з форматом NUTS-II [161], населення національних територіальних господарських округів (нового інституціонального утворення) становитиме 3,5–4,6 млн. чол. та займатиме приблизно однакову територію за площею, а також виробничо-господарським і природно-ресурсним потенціалами.

З огляду на економіко-статистичні свідчення (табл. 3.3) доцільно розробити об'єктивний методичний підхід до оцінки та прогнозування вимірів результативності й ефективності макроекономічного регулювання розвитку сучасних *територіальних господарських округів* (ТГО). Її виконання слід здійснити при синхронному застосуванні у методичних розробках, поряд із принципами системно-комплексного, об'єктно-цільового та синергетичного підходів й феноменологічних засад об'єктивізації антикризових напрямів реалізація й ущільнення виробничо-господарської, міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії в межах нашої держави.

Завдяки збалансованому функціонуванню національного господарства та раціоналізації управління природними ресурсами за ефективного освоєння наявного стратегічного потенціалу суміжних регіональних соціально-економічних систем (у межах ТГО) можливо українській економіці підвищити й наростити конкурентні переваги та забезпечити регенерацію, передусім, природно-ресурсного потенціалу.

Таблиця 3.3

Розбудова базового формату територіальних господарських округів за бінарної та масштабної інваріантної спрямованості каскадами організації виробничо-господарської, міжрегіональної й міжгалузевої взаємодії *

Регіони/ області та каскадні форми регіональних соціально-економічних систем України		Базові макроекономічні та соціальні показники						
		Населення, тис. осіб (2016)	ВРП, млн. грн. (2014)	ВРП на душу населення, млн. грн. (2014)	Обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг), млн. грн (2016)			
<i>Територіальні господарські округи, формалізовані за бінарним форматом каскадів організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії</i>								
Івано-Франківський територіальний господарський округ								
Івано-Франківський каскад	Івано-Франківська	4608,8	1379,8	97141,3	37434,6	28,76	27,08	31069,2
	Закарпатська		1259,6		24014,6		19,10	15678,2
	Чернівецький		908,7		15091,1		16,61	7570,1
	Тернопільська		1060,7		20601		19,19	13723,4
Черкаський територіальний господарський округ								
Черкаський каскад	Черкаська	3629,3	1233,9	127014,1	36480,5	34,27	28,95	47644,6
	Полтавська		1427,8		63410,1		43,48	111383,6
	Кіровоградська		967,6		27123,5		27,46	20417,1
Вінницький територіальний господарський округ								
Вінницький каскад	Вінницька	4122,0	1592,8	98040,4	39492,3	23,41	24,40	45684,8
	Хмельницька		1287,3		29704,4		22,72	28925,2
	Житомирська		1241,9		28843,7		22,84	26993,9
Тимчасово окуповані територіальні господарські округи **								
<i>Кримський територіальний господарський округ</i>								
Кримський каскад	Комплекс АРК	2353,1	1967,2	61337,3	51291,4	26,06	26,07	
	м. Севастополь		385,9		10045,9		26,03	

* Джерело: Згідно з статистичними даними [227 – 230].

** Наведено без урахування тимчасово окупованої території АРК та частини зони проведення антитерористичної операції.

Регіони/ області та каскадні форми регіональних соціально-економічних систем України		Базові макроекономічні та соціальні показники						
		Населення, тис. осіб (2016)		ВРП, млн. грн. (2014)		ВРП на душу населення, млн. грн. (2014)		Обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг), млн. грн (2016)
<i>Донецький територіальний господарський округ</i>								
Донецький каскад	Донецька	6444,2	4247,2	216134,1	158136	32,83	36,40	186077,0
	Луганська		2197,0		57998,1		25,89	32657,5
Територіальні господарські округи, які формалізовано за масштабним інваріантним форматом каскадів організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії								
<i>Львівський територіальний господарський округ</i>								
Львівський каскад	Львівська	4740,3	2535,7	118584	71167,4	25,03	28,04	58389,6
	Волинська		1042,9		22857,5		21,95	19522,7
	Рівненська		1161,7		24559,1		21,19	26329,8
<i>Київський територіальний господарський округ</i>								
Київський каскад	Територіальний комплекс м. Київ	5677,4	2907,8	430190,5	330677	75,99	115,27	132048,6
	Київська		1733,7		72332,6		41,92	73730,4
	Чернігівська		1035,9		27180,9		25,48	19598,1
<i>Одеський територіальний господарський округ</i>								
Одеський каскад	Одеська	4595,5	2387,6	130991,9	73560,7	28,25	30,70	40142,6
	Миколаївська		1151,3		34773,3		29,76	39513,4
	Херсонська		1056,6		22657,9		21,13	20869,8
<i>Харківський територіальний господарський округ</i>								
Харківський каскад	Харківська	3809,2	2703,5	121709,9	92445,1	31,45	33,77	115147,0
	Сумська		1105,7		29264,8		25,83	30497,7
<i>Дніпропетровський територіальний господарський округ</i>								
Дніпропетровський каскад	Дніпропетровська	4976,3	3234,6	227466,7	168731	44,88	51,25	288080,9
	Запорізька		1741,7		58735,7		33,08	127300,3

* Джерело: Згідно з статистичними даними [227 – 230].

** Наведено без урахування тимчасово окупованої території АРК та частини зони проведення антитерористичної операції.

Зауважимо, що ціллю більшості галузей економічної науки виступають і повинні виступати, насамперед, системне вивчення, осмислення та визначення специфічних функцій щодо управління регіональними розвитком і, відповідно, й формуванням нової регіональної карти держави для досягнення успіхів у площині збалансованого розвитку національного господарства на засадах раціоналізації освоєння природно-ресурсного потенціалу України.

Отже з метою розв'язання науково-прикладної проблеми розбудови нового формату регіональної карти України слід здійснити розробку узагальнених просторових схем, відповідного типу механізму, а в межах останньої обґрунтувати і сформувані системоутворюючі важелі та регулятори. Проте розробленість методологічних засад формування каскадів регіональних соціально-економічних систем та відповідно дню прикладного інструментарію [231 – 232], одночасно з широким обговоренням науковою спільнотою шляхів та пріоритетів у реальних суспільно-політичних умовах суттєво протидіє кризовим викликам, ризикам і загрозам, які спостерігаються наразі в державі.

Таким чином запропоновано до запровадження новий формат регіональної карти України за десятьма (вісьмома) територіальними господарськими округами (*Донецький та Кримський наразі є тимчасово окупованими територіями*), що базується на теоретико-концептуальному обґрунтуванні нагальної доцільності регіонального поділу держави за каскадними формами організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії, що відповідає вимогам та положенням адаптації національної регіональної структури управління економіко-статистичним принципам NUTS-II, передбачених Угодою про асоціацію України з країнами-членами ЄС [234; 235].

ПІСЛЯМОВА

Скрізь усю монографію автори намагалися провести концептуальну ідею, яка базується на припущенні відносно принципової можливості досягнення позитивного ефекту в системі управління природними ресурсами в разі адаптованого використання європейського досвіду у цій сфері діяльності на теренах України. Важливою рисою даної монографії є також і те, що зосереджено увагу на механізмах управління природними ресурсами в першу чергу у площині саме децентралізації прийняття рішень у контексті формування нової моделі просторового устрою України, побудованої на проектному підході та структурному управлінні економічними процесами. Тут є один нюанс методологічного плану. В разі розвороту у цьому напрямку формуються реальні умови реалізації сучасного бачення відомого принципу «мислити глобально, а діяти локально». На даний час стало зрозумілим, що проблемні питання низового просторового рівня є за своєю складністю та важливістю порівняними з глобальними рівнем. Критично вивчаючи у такому ключі європейський досвід, у монографії висвітлюються особливості використання зарубіжних підходів до вирішення заявлених проблемних питань на національному підґрунті нашої країни. Поряд з тим, звертається увага на значні розбіжності у практиці використання загальних настанов та регламентів, існуючих у ЄС, за окремими країнами - членами європейської спільноти. При цьому наголос у монографії робиться на необхідності визначення національно-орієнтованої моделі децентралізованого управління природними ресурсами України, яка б у той же час відповідала не тільки букві, але більшою мірою духу і щоденній практиці вимог європейської спільноти.

Зокрема, у монографії приділено значну увагу питанням децентралізації управління природними ресурсами у контексті створення відповідної системи управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ). У визначеній моделі відносин, центральним органам управління відводиться координуюча роль, головним чином орієнтованої на

створення дієвого законодавства з питань гармонізації заходів щодо координації, організації, розпорядництва, прогнозування і контролю, а також забезпечення відповідного рівня безпеки природокористування. У той же час, місцевим органам передбачається надання розширених прав щодо забезпечення перетворень в області прав власності на землю, воду, лісові та інші ресурси з метою отримання природної ренти та підприємницького доходу. В усіх випадках ця система має діяти згідно до чіткого і зрозумілого алгоритму, який регламентує завдання, права, обов'язки та обмеження щодо раціонального природокористування. Відповідно до методології децентралізації управління природними ресурсами, яка презентується у монографії, перетворення повинні будуватися на чотирьох основних принципах, а саме на делегуванні на місцевий рівень адекватних повноважень щодо управління природними активами, інституціоналізованому розмежуванні повноважень в управлінні природними активами між державною та місцевою владою; економічної самостійності території у розпорядженні власними та наданими, шляхом делегування повноважень, економічними активами, включаючи природні ресурси та результатами їх використання у господарському процесі; субсидіарності, яка передбачає побудову взаємовідносин між державною та місцевою владою на засадах максимізації територіальної самодостатності розвитку.

Акцентуючи увагу у монографії на змістовних ознаках інституціональних перетворень, авторами визначено умовно-алгоритмічний ланцюг кроків щодо забезпечення позитивних зрушень у напрямку децентралізації управління природними ресурсами. Зокрема послідовність дій виглядає наступним чином: 1 - ідентифікація природних об'єктів, що залучаються в процес УПРМГ; 2 – визначення їх статусу з відповідними правами щодо нього державних та територіальних органів влади і самоврядування; 3 – диференціація прав територій і держави щодо природних ресурсів; 4 – створення відповідних організаційних форм

господарювання з раціонального природокористування, а саме муніципальних корпорацій, рад регіонального розвитку, кластерів-корпорацій, проектних компаній та інших структур відповідального використання природних активів; 5 – передача їм на основі норм права і відповідних юридичних документів прав залучення природних ресурсів до господарського обігу та наступного отримання і використання доходів.

Критично аналізуючи досвід європейських країн, у монографії зосереджено увагу на доцільності тимчасового ухилення на теренах нашої держави від характерного для європейського простору принципу широкої субсидіарності як фактору збалансування територіального розвитку та зниження напруження в частині співвідношень владних повноважень щодо залежності субнаціональних рівнів від субсидій з боку центрального уряду, як це практикується для здійснення тих програм, які не підтримуються фінансуванням зі сторони ЄС. Отже, для України завдання полягає не стільки у розвитку субсидіарної системи, скільки у розбудові економічно самодостатніх громад, орієнтованих на фінансування розвитку за рахунок місцевих природних активів. Проте, проблема міститься у тому, що в Україні на сьогодні адміністративна децентралізація у реальності не доповнена фіскальною: регіональні та місцеві органи управління досі мають обмежені права щодо встановлення податків і зборів, а зростання обсягу їх компетенцій (відповідно до вимог та порад ЄС) не узгоджене з прийняттям відповідних рішень щодо надання достатніх коштів для виконання покладених обов'язків. У зв'язку з цим у монографії запропоновано здійснення заходів з реалізації пріоритетів євроінтеграційної трансформації структури управління природними ресурсами з переходом до комунально-рентної моделі та перспективним орієнтиром на європейську комунальну модель використання природних активів територіальних громад на принципах "належного врядування". Зокрема, відповідна структура заходів охоплює наступне: ефективне розмежування управлінських повноважень між державними і територіальними органами влади щодо місцевих

економічних активів, включаючи природні ресурси; забезпечення безпеки і інтересів держави та територій й дотримання законності і конституційних прав громадян у процесі децентралізації управління економікою; створення механізму відповідальної передачі (делегування) повноважень в управлінні, володінні та розпорядженні природними активами від вищих до нижчих територіальних рівнів управління природокористуванням; формування на регіональному та муніципальному рівнях ефективних управлінських структур, що забезпечують розвиток територіальної економіки на механізмах договірної співробітництва, публічно-приватного партнерства, корпоративної соціальної та екологічної відповідальності тощо; створення на базі місцевих природних та інших активів висококонкурентних виробництв і кластерів через посилення ключових компетенцій територій у використанні унікальної місцевої природно-ресурсної бази, включаючи земельні, водні, природно-рекреаційні, лісові, морегосподарські, кліматичні, ландшафтні, мінерально-сировинні та інші ресурси.

При цьому, на формування ефективного алгоритму децентралізованого механізму управління природними ресурсами європейського типу впливають два ключових аспекти – організаційний та діяльнісний. В організаційному аспекті алгоритм передбачає створення у сфері природокористування дієвої системи керованих і контрольованих на державному й місцевому рівні за участю державних і місцевих органів влади господарських інститутів, через кластерно-корпоративний підхід до природокористування на різних просторових рівнях та фінансизацію процесу використання природних ресурсів. Діяльнісний аспект передбачає створення дієвого економічного ринкового механізму повноцінного залучення рентоносних джерел, у тому числі природноресурсного походження як місцевого, так і загальнодержавного значення. По суті, залучення природних активів у господарський обіг в реалізовуваних муніципальними корпораціями інвестиційних проектах з їх використання із застосуванням схем консолідованого фінансування таких проектів та

корпоративного управління ними компаніями зі спеціальними правами запозичення (SPV-типу) і забезпечує бажану активізацію процесу капіталізації природних ресурсів.

У смисловому відношенні, процес євроінтеграційного упорядкування національної системи управління природокористуванням рекомендується проводити у три етапи: на першому – до 2020 р. мають бути сформовані базові організаційно-економічні та правові засади модернізації механізмів управління природокористуванням, зокрема – в частині децентралізації повноважень в управління природними ресурсами; на другому – у період 2020-2025 років необхідно забезпечити формування інституціональних структур та економічних важелів інноваційних механізмів управління природними ресурсами в сфері державного управління та місцевого самоврядування; на третьому – у 2025-2030 роках має бути забезпечено перехід до адаптованої щодо вимог євроінтеграції системи управління природокористуванням шляхом децентралізації повноважень в сфері управління природокористуванням на користь місцевих громад. Слід відмітити, що цей процес носить нелінійний характер, що і відмічено у монографії. Зокрема зосереджено увагу на структурні ознаки цього процесу який передбачає перехрещування управлінських потоків на рівні визначення цільових функцій.

З позицій зворотного планування, цільовою функцією перспективного періоду розвитку країни та її регіонів у 2018-2030 рр. визначено розбудову і вбудовування економіки в європейський та світовий глобальний інтеграційний простір шляхом створення конгруентно інтегрованої в світовий економічний простір та світову економіку конкурентоспроможної цивілізованої ринкової економіки з системоформуючими елементами новітніх технологічних укладів, розвиток громадянського демократичного суспільства і підприємницької свободи в децентралізованій системі управління господарством, створення сприятливих умов для реалізації підприємницького потенціалу муніципалітетів. В контексті визначити

цільової функції пропонується в основу національної економічної ідеї покласти концепт суверенного добробуту, тобто забезпечення власними силами високого рівня добробуту на всіх просторових рівнях функціонування держави.

Як результат, в сфері використання природних активів, на 2030 р. на рівні муніципальних структур мають бути створені діючі конкурентоспроможні територіальні кластери з відповідної спеціалізацією та ефективно освоєними ключовими компетенціями у використанні природних активів, що дозволитимуть їм ефективно функціонувати в системі загальноєвропейського ринку на рівних з європейськими підприємствами.

Для цього до 2025 року мають бути створені необхідні інституціональні засади розбудови корпоративної економіки природокористування та запроваджені відповідні економіко-правові та фінансово-економічні механізми сталого і ефективного природокористування в децентралізованій системі управління природними активами територій із використанням сучасного управлінського та фінансового інструментарію. Зокрема, акцент робиться на сек'юритизацію природних активів та консолідоване управління ними, механізми фондового ринку, питання забезпечення суверенного фінансування, нормативно-правовому механізмі громадянської власності на природні ресурси.

До 2020 року мають бути створені базові засади для інституціональних перетворень в системі муніципальної економіки природокористування. Зокрема передбачається: визначення, ідентифікація та розмежування прав держави і відповідних територіальних утворень у використанні природних ресурсів відповідного значення; створення основи для розвитку корпоративної муніципальної економіки природокористування на основі принципів УПРМГ, публічно-приватного партнерства та корпоративної соціальної й екологічної відповідальності. Зокрема в інституціональній сфері необхідно забезпечити реалізацію наступних

процесів: запровадження інституту громадянської власності на природні ресурси; створення економіко-правового публічного інституту, покликаного забезпечити фінансову основу для сталого розвитку країни та її регіонів за типом суверенного фонду (СФ); створення дієвого інституту муніципаліту як керівного інституту об'єднаної територіальної громади; модернізацію національної системи екологічної стандартизації зі впровадженням системи інноваційних еколого-економічних стандартів серії [ISO 14000 – 14045](#) та створення інституціональних засад екологічно-відповідального господарювання через використання механізмів корпоративної соціальної та екологічної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буряк П. Ю. Європейська інтеграція і глобальні проблеми сучасності: навч. посіб. для вищ. навч. закл. / П. Ю. Буряк, О. Г. Гупало. - [Б. м.]: [б. в.], 2007. – 335 с.
2. Веселовський А. «Східне партнерство» як новий елемент у відносинах України та Європейського Союзу [Електронний ресурс] / А. Веселовський // Міжнародний огляд. - 2009.- № 2(10). - Режим доступу до журн.: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/data/upload/publication/eu/ua/34552/reviewperelytsia2009ua.doc>, вільний. – Назва з екрану.
3. Воробйова Г. Є. Процес гармонізації національного права до права Європейського Союзу: досвід Республіки Греція [Електронний ресурс] / Г. Є. Воробйова // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. - № 2 (15). – С. 158-163. - Режим доступу до журн.: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vaau/2009_2/text/09vgedrg.pdf
4. Гуцал С. А. Вплив процесу реформування ЄС на перспективи європейської інтеграції України // Стратегічні пріоритети, № 2 (11), 2009. – С. 241. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журналу: http://www.niss.gov.ua/book/StrPryor/11_2009/35.pdf, вільний.
5. Ковальова О. О. Стратегії Євроінтеграції, як реалізувати Європейський вибір України: Монографія [Текст] – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003.
6. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навчальний посібник / Валерій Копійка, Тетяна Шинкаренко ; ред. Л. В. Губерський. – К. : Знання, 2009. - 751 с.
7. Леонова А. О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України: Навчально-методичний посібник / Алла Леонова, Валентина Давидова, Олена Новачук,. - К. : Кондор, 2007. - 389 с.
8. Малик Я. Європейський Союз [Текст] / Я. Малик, О. Киричук, І. Залуцький. — Львів, 2006. – 610 с.

9. Чалий В. Перспективы евроинтеграции Украины [Текст] / В. Чалий // Аргументы и факты. — 2007. — № 25. — С. 6 — 10.
10. Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М., 2001.
11. Яворська Г. Політична риторика та реалії європейської інтеграції [Текст] // Віче. - 2002. - № 7. - С. 66-71
12. Економічна аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні [Текст] / [За наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика, д.г.-м.н., проф.. С. О. Лизуна; Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України"]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015.–72 с.
13. Артьомов І.В., Діус Н.О. Єврорегіональне співробітництво України: проблеми і перспективи: навч.-метод. посібник. – Ужгород: ПП «Шарк», 2014. – 368 с.
14. [Децентралізація](#) // [Великий тлумачний словник сучасної української мови](#). – 5-те вид. — К. ; Ірпінь : Перун, 2005.
15. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP – Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance) October 1999p. 1, 3-6// [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF
16. Конституція України. Розділ І. Стаття 13 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>.
17. Основы системы прав собственности на природные ресурсы: Памятка реформаторам в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Отдел по анализу и оценке экологической

результативности. Директорат по охране окружающей среды: ОЭСР, 2011. – 54 с.

18. Ribot J.C. Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, WRI Report World Resources Institute: Washington, DC, 2004. – 142 p.

19. Meinzen-Dick R., di Gregorio M., Dohrn S. Decentralization, Pro-poor Land Policies and Democratic Governance// CAPRI Working Paper: CGIAR and UNDP, № 80, June 2008.– 36 p.

20. Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности. – М.: [МЫСЛЬ](#), ИРИСЭН, 2010 – 447 с.

21. Водна Рамкова Директива ЄС 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://dbuwr.com.ua/docs/Waterdirect.pdf>

22. Корольова М. А. Водне господарство Польщі [Текст] / Корольова М. А. // Водопостачання та водовідведення. – 2013. – № 3-4 (1). – С. 126-130.

23. Ribot, J.C. (2004), “Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization”, WRI Report, World Resources Institute, Washington, DC.

24. Meinzen-Dick, R. et al. (1997), “Gender, Property Rights, and Natural Resources”, World Development, Vol. 25, No. 8, pp. 1303-1315.

25. Hardin, G. (1968), "The tragedy of the commons", Science, Vol. 162, No. 3859, pp. 1243 – 1248

26. Ostrom, E. (1990), Governing the commons: The evolution of institutions for collective actions, Cambridge University Press, Cambridge. Ramsar Convention Secretariat (2007), Laws and institutions: Reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands

27. Закон України: Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

28. Деволюция и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива: Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html>.

29. Доклад «О повышении эффективности лесного комплекса»: Государственный совет Российской Федерации. – М., 2013. – 140 с.

30. Перспективное исследование по лесному сектору Северной Америки 2006-2030 годы / Женевские исследования ЕЭК ООН / ФАО по сектору лесного хозяйства и лесной промышленности – № 29. – 78 с.

31. Костенко А. Об опыте Канады в области устойчивого лесопользования [Текст] / А. Костенко // Устойчивое лесопользование. – 2015. – № 1(41). – С. 22–24.

32. Костенко А. Опыт устойчивого управления лесами в Австралии и перспективы его использования в России [Текст] / А. Костенко // Устойчивое лесопользование – 2013. – № 2(35). – С. 31–35.

33. Отчет об учебной поездке в Германию группы украинских специалистов лесного хозяйства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua>.

34. Соколенко Т.Г. Исследование взаимосвязи между структурой собственности на лесной фонд и качеством развития лесной промышленности (опыт стран с развитым лесопромышленным комплексом) [Текст] / Т. Г. Соколенко // Экономические науки. – 2010. – № 12. – С. 250–253.

35. Петров А. Не в прошлое, а в будущее / А. Петров // Российские лесные вести [Электронный журнал]. – Режим доступа: <http://www.lesvesti.ru/news/expert/5658>.

36. Лесопромышленный комплекс Швеции и Финляндии [Электронный ресурс] // Бюро деловой поддержки «Руна». – Режим доступа: <http://rwt.ru/an.asp?show=a039>.

37. Полякова Л. История развития государственной собственности на леса в Швеции [Электронный ресурс] / Л. Полякова, М. Попков, В. Сторожук, С. Кирилюк // WoodBusiness. – 2004. – № 2. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/271>.

38. Полякова Л. Лесное хозяйство и институциональная структура лесного сектора Чешской республики [Электронный ресурс] / Л. Полякова, М. Попков, Н. Савущик, С. Пивовар // WoodBusiness. – 2002. – № 3. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/180>.

39. Кротова Н. Управление государственными лесами в Словакии – мнение участника учебной стажировки в странах ЕС [Электронный ресурс] / Н. Кротова // Международная конференция [«Поддержка реформ в лесном секторе России и стран Юго-Восточной Европы опытом стран – новых членов Евросоюза»], (Пушкино, 21–22 март. 2007 г.). – Режим доступа: <http://www.metla.fi/tapahtumat/2007/sfsr/presentations/natalia-krotova%20-rus.pdf>.

40. Лісове господарство України: стратегія розвитку [Текст] / За ред. І. Р. Юхновського. – К.: Наука, – 2003. – 34 с.

41. Полякова Л. Леса и лесное хозяйство Польши [Электронный ресурс] / Л. Полякова, М. Попков, С. Кирилюк, С. Пивовар // Wood Business.– 2003. – № 2. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/182>.

42. Колісник Б. І. Інтегроване управління лісовим комплексом : [монографія] / Б.І. Колісник; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. – О.: ІПРЕЕД НАН України, 2012. – 579 с.

43. Примеры зарубежного опыта устойчивого лесопользования и лесопользования: сб. ст. / под общ. ред. Н. Шматкова; Всемирный фонд дикой природы (WWF). – М., 2012. – 180 с.

44. Бороденя Ю. Н. О проблемах перевода лесного хозяйства на самофинансирование [Текст] / Ю. Н. Бороденя // Вестник БГЭУ.– 2007. – № 1. – С. 71–75.

45. Сімула М. Реформи в лесном секторе стран Восточной Европы: обзор и выводы [Текст] / М. Сімула // Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения: материалы семинара, Москва, Россия, 25 февраля 2003 г. – М.: Алекс, 2003. – С. 11–19.
46. Стратегія сталого розвитку України «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України від 20.01.2015. – 2015 р., № 2, стор. 14, стаття 154.
47. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» Верховної Ради VIII скликання від 19 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
48. Женевское исследование по сектору лесного хозяйства и лесной промышленности № 32 // Львовский форум «Леса в «зеленой» экономике» для стран Восточной Европы, Северной и Центральной Азии / ООН. – Женева, 2013. – 82 с.
49. Концепція реформування та розвитку лісового господарства України. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р // Офіційний вісник України від 03.05.2006. – 2006. – № 16. – С. 224.
50. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання: [колективна монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М. А. Хвесика. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 304 с.
51. Власюк Т. О. Інституційне забезпечення світового ринку залізорудної сировини: висновки для України [Текст] / Т. О. Власюк // Стратегічна панорама. – 2009. – №3. – С. 115–124.

52. Певзнер М. Е. Горное право: Учеб. для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Московского государственного горного университета. – 2006. – 375с.

53. Разовский Ю. В. Стратегия государственного управления в сфере недропользования России и Украины [Текст] / Ю. В. Разовский, В. В. Матюха, Е. Н. Сухина // Горный журнал. – №4. – 2012. – С. 4 – 6.

54. Андрієвський І. Д. Реформування економічного механізму користування надрами: регулятора економічної, екологічної та соціальної безпеки країни. Монографія [Текст] / І. Д. Андрієвський, М. М. Коржнев, П. І. Пономаренко. – Київ: ВПЦ "Київський університет", 2005. – 195с.

55. Портер М. Международная конкуренция: монография [Текст] / Пер. з англ.; Под. ред. и с предисловием В. Д. Щетинина. – Москва: Международные отношения. - 1993. - 896 с.

56. Бухалков М. Маркетинг/М.Бухалков - М, 2001, с. 167.

57. Конкурентоспособность региона: факторы и методы создания [Текст] // Маркетинг в России и за границей. - 2001. - № 4. - С. 12-15.

58. Андрианов В. Д. Конкурентоспособность России в мировой экономике [Текст] // Мировая экономика и международные отношения. - 2000. - № 3. - С. 47.

59. Селезнев А. З. Конкурентные позиции и инфраструктура рынка России: монография [Текст]. - М.: Юристъ. - 1999. - 384 с., с. 30.

60. Шеховцева Л. С. Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЕЗ [Текст] // Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны России: Межвузов. сб. науч. работ. - Калининград: Калинингр. ун-т. - 2000. - С. 20-32., с. 22.

61. Конкурентоспроможність національної економіки [Текст] /Алимов А. Н., Ємченко В. Н. // НАН України. Інс-т економіки. – Київ: 2001. - 59 с., с. 6.

62. Porter Michael E. Clusters and the New Economics of Competition // Harvard Business Review. – 1998. – November – December. – P. 78.

63. Екосистемний концепт модернізації територіальних природно-господарських комплексів [Текст] / Клиновий Д. В., Мороз В. В., Петровська І. О. // Економіка природокористування і охорони довкілля: [зб. наук. пр.] / ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. С. 75-86.

64. Цирель С. В. «Власть-собственность» в трудах российских историков и экономистов [Текст] / С. В. Цирель // Обществ. науки и современность. - 2006. - № 3. - С. 119 - 131.

65. Економічна енциклопедія. У 3 т. Т. 1 / [наук. редкол. : С. В. Мочерний та ін.]. - К. : Академія, 2000. - 864 с.

66. Дробот І. О. Вплив власності на гарантування місцевого самоврядування [Текст] / І. О. Дробот // Акт. пробл. держ. упр. та місц. самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (18 жовт. 2005 р.). - О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. - С. 190 - 192.

67. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. - Режим доступу : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p.

68. Голуб О. А. Структура та загальні функціональні особливості лісового сектора економіки України [Текст] // Продуктивні сили і регіональна економіка : Збірник наукових праць у двох частинах. – Київ: РВПС України НАН України, 2002. – Ч. 2. – С.С. 35 – 42.

69. Голуб О. А. Теоретичні засади запобігання неефективному веденню лісового господарства [Текст] // Науковий вісник Національного аграрного університету. – Київ: Національний аграрний університет. – Вип. 61. – Лісівництво. – 2003. – С. 211-218.

70. Кодекс України про надра //Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 1994. – №36. – Ст. 34.

71. Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» // Офіційний вісник України. – 2011. – №44. – Ст. 1783.

72. Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» // Офіційний вісник України. – 2011. – №45. – Ст. 1832; №54. – Ст. 2151.

73. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [колективна монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М. А. Хвесика. – Київ: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 400 с.

74. Капіталізація природних ресурсів: монографія [Текст] / [за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М. А. Хвесика]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 268 с., с. 195-200.

75. Клиновий Д. В. Кластерно-корпоративний механізм державного управління розвитком природно-ресурсних територіально-господарських комплексів України [Текст] / Клиновий Д. В., Петровська І. О., Мороз В. В. // Вісник АМСУ. Серія: “Державне управління”, № 1 (10), 2014, с. 33-42.

76. Механізми децентралізації :вісник Міністерства доходів і зборів України № 33 від 01.09.2014 р.[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=402520.

77. Економічна оцінка природного багатства України: [монографія] / за заг. ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. С. І. Пирожкова, акад. НААН України, д.е.н., проф., М. А. Хвесика. – Київ: ДУ ІЕПСР НАНУ, 2015. – 396 с.

78. Клиновий Д. В. Що втратила Україна? [Текст] / Клиновий Д. В., Рогов П. Д., Пугач В. О., Рева М. В. // Оборонний вісник. – 2016. – № 4. – С. 24-32.

79. Хвесик М. А. Просторова організація та напрями використання природного багатства України [Текст] / Хвесик М.А., Бистряков І. К., Клиновий Д. В.// Економіка України, №7, 2016, с.46-65.

80. Економічний простір і динаміка розвитку продуктивних сил України: теоретико-методологічні основи дослідження: монографія [Текст] / За ред. д.е.н., проф., чл.-кор. НАН України Б.М.Данилишина. – Київ: РВПС України НАН України, 2008. – 220 с., с.18-28.

81. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Електронний ресурс] / Колпаков В. К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/685>.

82. Економіко-математичний словник. – Режим доступу: <http://www.slovnyk.net/>

83. Скібіцький О. М. Антикризисный менеджмент: [навч. посібник] / Скібіцький О. М. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.

84. Дюк В. Data Mining: учебный курс / В. Дюк, А. Самойленко. – СПб.: Пи-тер, 2001.

85. Гнис В. Децентрализация на распутье – европейские реформы в период кризиса : режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page36509.html>

86. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Інститут стратегічних досліджень. – Київ: ІСД, 2015. – С.45

87. Кожухов Н. И. Основы управления в лесном хозяйстве и лесной промышленности: монография [Текст] – М.: Лесн.пром-сть, 1984. – 232 с.

88. Черныш И. Особенности проведения экологического аудита промышленных предприятий Украины и России [Текст] / И. Черныш, С. Владимирова // Энергетические проблемы Российско-Украинских отношений : Российско-Украинский альманах. – С.-Пб. : Амадеус, 2001. – С. 289–304.

89. Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998, 16 липня.

90. Букша І. Ф. Стале управління лісами і моніторинг: огляд сучасних тенденцій [Текст] // Науковий вісник Національного аграрного університету. Лісівництво. – К., 2000. – № 25. – С. 123–129.

91. Нам жити на цій землі. Програма дій «Порядок денний на XXI століття» («AGENDA»). – Київ: «Інтелсфера», 2000. – 360 с.

92. Голуб О.А. Актуальні питання в сфері лісокористування України / О.А. Голуб // Національне господарство України: теорія та практика управління: Зб. наук. праць. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. – С. 75–80.

93. Коваль Я. В. Пріоритети екологічного та збалансованого лісоресурсного розвитку АПК [Текст] / Я. В. Коваль // Економіка природокористування і охорони довкілля : Зб. наук. праць. – Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. – С. 46–55.

94. A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector / Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions / COM/2013/0659 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0659>.

95. Марковский А.В. Методические подходы к капитализации лесных ресурсов региона [Текст] / А. В. Марковский, А. В. Родионов., Ю. В. Савельев, А. М. Цыпук. // Приграничный регион в условиях интеграционных процессов и реформирования местной власти. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2005. С. 124-134.

96. OECD (2005), OECD Environmental Performance Reviews: France 2005, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264009141-en>

97. Richard, S., Bouleau, G. and Barone, S. (2010). Water governance in France. Institutional framework, stakeholders, arrangements and process. In Jacobi P. and Sinisgali P. (Eds.), Water governance and public policies in Latin America and Europe. Sao Paulo, Anna Blume. pp 137-178. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00857368>

98. OECD (2012), OECD Environmental Performance Reviews: Germany 2012, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169302-en>

99. Weidner, H. and L. Mez (2008). German Climate Change Policy: A Success Story With Some Flaws. Journal of Environment and Development, Vol. 17, pp. 356-78.

100. OECD (2015), OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227385-en>

101. Sleszynski, P. et. al. (2014). Report of the State and Condition of Planning Works in Gminas in 2012. Institute of Geography and Spatial Organization for the Ministry of Infrastructure and Development, Warsaw.

102. The system of financing environmental protection in Poland. Climate Change Conference 2013 COP 19 in Warsaw. https://www.nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/en/nfoopisy/1/5/7/the_system_of_financing_environmental_protection_in_poland.pdf

103. Європейська хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

104. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

105. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

106. Інтерактивний реєстр екологічних проблем України [Електронний ресурс] // – Режим доступу: https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1UJrewnko9tpUmQBy_LJ4ejakFl4&hl=en_US&ll=49.54006252275982%2C32.19489011057203&z=6

107. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики [Текст] / А. Г. Воронин. - М., 2002. - С.41-42.

108. Маркварт Э. Особенности создания муниципальных хозяйственных обществ [Текст] // Местное право. - 2011. - № 3. - С. 21-32.

109. Місцеві податки. [Електронний ресурс] // Офіційний портал Державної фіскальної служби України – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/podatki-ta-zbori/mistsevi-podatki/>

110. Местное самоуправление в зарубежных странах: Информационный обзор. М.: ИНИОН РАН, 199 с.

111. Калитин В. Освоение минерально-сырьевых ресурсов в условиях глобализации / В. Калитин, А. Матвеев, Е. Черный // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/3_6_02.htm

112. Регламент комісії №1063/2010 від 18.11.2010 року, що вносить зміни до Регламенту (ЄЕС) №2454/93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/31572>.

113. Матюха В. В. Мінерально-сировинний комплекс України у контексті сталого розвитку економіки [Текст] / В. В. Матюха, О. М. Сухіна // Економіка України. – №1. – 2017. – С.64 –79.

114. Економічна оцінка природного багатства України: Монографія [Текст] / за заг. ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. Пирожкова С. І.; академіка НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика. – Київ: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2015. – 396 с.

115. Каскади регіональних соціально-економічних систем: формування та розвиток: Монографія [Текст] / О. М. Алимов, В. В. Микитенко, О. О. Демешок, І. В. Драган. – Київ: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2016. – 278 с.

116. Демешок О. О. Стратегічний потенціал промисловості України: проблеми та перспективи формування: Монографія [Текст] / О. О. Демешок. – НАН України; ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – Київ: ДУ «ІЕПСР НАНУ»; Вид-во «В. С. Вишемирський», 2016. – 469 с

117. Національна парадигма сталого розвитку України: Монографія [Текст] / М. А. Хвесик, О. М. Алимов, А. В. Голян, І. К. Бистряков, О. О. Демешок, В. В. Микитенко та ін.; за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Патона Б. Є. / Вид. 2-е, перероб. і доп. – Київ: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.

118. Демаков Ю. П. Территориальные природно-хозяйственные системы: синергетический аспект [Електронний ресурс] / Ю. П. Демаков, А. В. Колесов, Л. И. Севастьянова/ Социальная синергетика: предмет, актуальные проблемы, поиски, решения: сборник научных трудов, 2003. – Республика Марий Эл, Йошкар-Ола. – Режим доступа: <http://www.priroda.su/item/3428:Инфосфера>.

119. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та європейським союзом, європейським співтовариством, іншої сторони [Електронний ресурс] . – режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631.

120. Микитенко В. В. Класифікація систем управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів [Електронний ресурс] / В. В. Микитенко // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції: Вища освіта – студентська наука – сучасне суспільство: напрями розвитку (м. Київ, 24.03.2017 р.). – Київ: Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая, 2017. – Режим доступу: <http://www.istu.edu.ua/naukova-dijalnist/>.
[http://www.istu.edu.ua/novini/novini/?tx_ttnews\[tt_news\]=272](http://www.istu.edu.ua/novini/novini/?tx_ttnews[tt_news]=272)

121. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: Монографія [Текст] / Алимов О. М., Даниленко А. І., Микитенко В. В., Трегобчук В. М. та ін. / Під редакцією акад. НАН України С. І. Пирожкова, акад. УААН В. М. Трегобчука – Київ: Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2005. – 540 с.

122. Інноваційний ресурс господарського розвитку: Монографія [Текст] / Бондар К. Л., Дерев'янкін Т. І., Мельник В. П., Микитенко В. В. [та ін.] / За ред. В. П. Мельника – Київ: Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2005. – 363 с.

123. Белякова Е. В. Новая парадигма регионального развития [Текст] / Е. В. Белякова [Электронный ресурс] // Проблемы современной экономики. – 2009. - № 2 (30). – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=25609>.

124. Голюкова Т. В. Інституціональна парадигма управління територіальним економічним розвитком [Текст] / Т. В. Голюкова // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. – 2007. – Вип. 31-32. – С. 80 – 85.

125. Микитенко В. В. Побудова структурно-логічної схеми вирішення проблем формування системи механізмів управління природними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Микитенко // Економіка, управління, інновації: Електронне наукове фахове видання. Серія: Економічні науки. – Житомир, вид-во Житомирського державного університету ім. І. Франка, 2017. – № 1 (20). – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2017_1_8

126. Реформування економічних відносин і управління в промисловості: монографія [Текст] / Чернюк Л. Г., Антоньєва Л. С., Данилишин Б. М. – Київ: РВПС України НАН України, 1997.- 252 с., с. 54.

127. Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development. Chapter 3 Measuring the Wealth of Nations: The World Bank Environment Department Washington D.C. – 1997. – 112 p., pp. С. 30-32.

128. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl>.

129. Фінансово-економічний механізм управління територіальними природно-господарськими комплексами: монографія [Текст] /за заг. ред.

акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А.Хвесика. – Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 528 с., с. 445-448.

130. Механізм стратегічного управління забезпеченням функціонування каскадів регіональних соціально-економічних систем Монографія [Текст]/ О. М. Алимов, О. В. Гребенюк, О. О. Демешок, І. В. Драган, І. М. Лицур, В. В. Микитенко. – Київ: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2016. – 64 с.

131. Рентні відносини в системі модернізації національної економіки: монографія [Текст] / За редакцією д.е.н., проф., чл.–кор. НАН України Б.М.Данилишина. – К: РВПС України НАН України, 2007. – 518 с.

132. Schumpeter J.A. Capitalism, Socialism and Democracy. / Schumpeter J.A. / London: Rout ledge, 1994. – P. 87.

133. Buchanan J.M.Towards a Theory of the Rent-Seeking Society. / Buchanan J.M., Tollison R.D., Tullock G. (eds.) / Texas, A&M University Press, 1980. – P. 2-15.

134. Shleifer A. The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures./ Shleifer A., Vishny R.W. / Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1998. – P.89

135. Яковец Ю. В. Рента, антирента, квазірента в глобально-цивілізаційному вимірюванні: монографія [Текст] / Яковец Ю.В. – М.: Академкнига. – 2003. – 240 с.

136. Разовский Ю.В. Горная рента: монографія [Текст] / Разовский Ю.В. – Москва: Экономика, 2000. – 270 с.

137. Амоша О. І. Економічне стимулювання: регулювання рентних відносин у вугільній промисловості [Текст] / Амоша О. І., Старченко Л. Л. // Уголь Украины. – 2003. – №4. – С. 19-25.

138. Данилишин Б. М. Реформування відносин власності на природні ресурси. [Текст] / Данилишин Б. М., Міщенко В. С. // Економіка України. – 2003. – № 9. – С. 34-42.

139. Данилишин Б.М. Рентна політика в Україні. [Текст] / Данилишин Б.М. Міщенко В.С. – К.: ЗЛІ "НІЧЛАВА", 2004. – 68 с.
140. Кваснюк Б. Є. Рента і рентні відносини в Україні [Текст] / Кваснюк Б. Є. // Економічна теорія. – 2004, №1. – С. 9-23.
141. Лисецький А. С. Рента – податкове поле агропромислового комплексу [Текст] / Лисецький А. С.// Фінанси України. – 2004. – №3. – С. 90 – 98.
142. Терон І. В. Зміст і форми інтелектуальної ренти в постіндустріальному суспільстві [Текст] / І. В. Терон // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 9 (76). – С. 16–20.
143. Рентні засади модернізації водогосподарського комплексу України: [монографія] / [за заг. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 238 с.
144. Гуровська Т. В. Теорія ренти: історія та сучасність [Текст] / Гуровська Т. В. //Вісник Хмельницького національного університету. – 2011, № 6, Т. 1. – С.7 – 11.
145. Разовский Ю. В. Рента [Текст] / Разовский Ю. В. / Учебное пособие: – М.: изд. ЧОУВО "МУ им. С. Ю. Витте", 2016. – 305 с.
146. Андрієвський І. Д. Стратегічні напрямки розвитку системи державного управління в сфері вивчення і використання надр [Текст] / І. Д. Андрієвський, А. Б. Качинський, М. М. Коржнев, Є. О. Яковлев // Стратегічна панорама. – 2003. – № 2. – С. 189–197.
147. Андрієвський І.Д. Концептуальні засади сталого розвитку мінерально-сировинного комплексу України [Текст] / І.Д. Андрієвський, В.В. Матюха / Збірник наукових праць УкрДГРІ. – № 2.– 2013. – С. 61–74.
148. Гурський Д. С. Про вартість геологічної інформації та потенційних запасів у надрах, а також загальну вартість родовищ корисних копалин [Текст] / Д. С. Гурський, Л. М. Шимків // Мінеральні ресурси України. – 1966. – № 1. – С. 10–11.

149. Ткаченко Н. И. Основные подходы к регулированию недропользования [Текст] / Н. И. Ткаченко // Научные труды Дон НТУ. Серия: экономическая. Выпуск 80. – 2004. – С. 65–72.

150. Жикаляк Н. В. Государственное регулирование рентных отношений в горной промышленности Украины: монография [Текст] / Н. В. Жикаляк; НАН Украины, Ин-т экономики пром.-ти. – Донецк: Ин-т экономики пром.-ти НАН Украины, 2013. – 548 с.

151. Матюха В. В. Система платежей за пользование недрами в Украине: проблемы и предложения по реформированию [Текст] / В. В. Матюха // Горный журнал. – № 7. – 2014. – С. 60–62.

152. Матюха В.В. Плата за користування надрами як основний елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр [Текст] / В.В. Матюха // Механізм регулювання економіки. – 2013. – № 1. – С. 54–60.

153. Матюха В. В. Методика визначення рентної плати за надкористування у гірничовидобувній промисловості [Текст] / В. В. Матюха, М. Т. Мовчан // Механізм регулювання економіки. – 2008. – № 3 (1). – С. 197–199.

154. Матюха В. В. Мінерально-сировинний комплекс України у контексті сталого розвитку економіки [Текст] / В. В. Матюха, О. М. Сухіна // Економіка України. – 2017. – № 1. – С. 64–79

155. Suhina O. Economic mechanism of ecologization of mining production in conditions of decentralization of authority in Ukraine as a priority of environmental policy in the mining regions / Olena Suhina // Україна – Българія – Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи / Ukraine – Bulgaria – European Union: contemporary state and perspectives: сборник с доклади от V международна научна конференция, 24 September – 1 October 2016, Varna, Bulgaria. Том 1. – Варна: Издателство “Наука и икономика”, 2016. – С. 47–52.

156. Dodescu, A., (2011) "Experiences and Tendencies of Decentralization at Regional Level in the European Union", Conference Proceedings „European Integration-New Challenges” 7th edition, May 27 - 28, www.analesteconomiceuoradea.ro

157. Минц А. А. Экономическая оценка естественных ресурсов: монография [Текст] / А. А. Минц. – Москва: Изд-во «Мысль», 1972. – 303 с.

158. Комплексна економічна оцінка природних ресурсів / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А.Хвесика]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 264 с.

159. Honore A. M. Ownership. // Oxford essays in jurisprudence. Ed. by A.W. Quest, Oxford, 1961. - P. 112-128.

160. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні: Монографія [Текст] / за науков. редак. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С. О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – Київ: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 64 с.

161. Потенціал сталого розвитку України на шляху реалізації інтеграційного вибору держави: Монографія [Текст] / О. М. Алимов, О. О. Демешок, О. В. Гребенюк, Л. С. Ладонько, І. М. Лицур, В. В. Микитенко та ін. – Київ: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014. – 520 с.

162. Підкамінний І. М. Системні фактори впливу на інноваційний розвиток [Електронний ресурс] / І. М. Підкамінний, В. С. Ціпурина // Ефективна економіка: науково-практичний журнал – 2011. – №3 – Режим доступу: URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=480>.

163. Перерва П. Г. Трансфер технологій: Монографія [Текст] / [П. Г. Перерва, Д. Коциски, Д. Сакай, М. Верешне-Шомоти]. – Харків: Віровець А. П. «Апостроф», 2012. – 668 с.

164. Энергосбережение – энергоэффективность – экология: практический опыт по внедрению энергоэффективных технологий: Монография [Текст] / А. Н. Алымов, В. И. Барканов, А. А. Долинский, В. В. Микитенко, Н. А. Пашкевич и др. – Киев: Изд-во Ассоциации теплоэнергетических компаний Украины, 2014. – 358 с. – [С. 389 – 341].

165. Потенціал сталого розвитку: цілі, проблеми та перспективи: Монографія [Текст]/ [О. М. Алимов, О. О. Демешок, І. В. Драган, О. В. Гребенюк, І. М. Лицур, В. В. Микитенко та ін. - Київ, Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку», 2014. – 72 с.

166. Коломієць І. Ф. Підвищення рівня конкурентоспроможності підприємств в системі факторів інтернаціоналізації [Текст] / І. Ф. Коломієць / Конкуренція. – 2007. – № 3. – С. 16 – 26.

167. Розбудова в Україні каскадних форм організації виробничо-господарської та міжгалузевої і міжрегіональної взаємодії / В. В. Микитенко, О. М. Алимов / Економічні та виробничо-економічні системи в координатах сталого розвитку: Монографія [Текст]; за ред. А. О. Касич, М. М. Хоменко. – Кременчук, Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського МОН України, Кременчуцька міська друкарня, 2015. – 228 с. [С. 5 – 19].

168. А. С. України за № 66068 на Програмний продукт «Цільове програмне забезпечення: Функціональний, загально-конкурентний і потенційно-факторний набір стратегій сталого розвитку регіону: формування та оцінка-прогнозування результативності «*Dnepr Strategy Development v.1.0*» / О. О. Демешок, М. С. Капінос, О. М. Капінос; В. В. Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий / Заявник і власник А. С. України за № 66068 (від 16.06.2016 р.): О. О. Демешок, М. С. Капінос, О. М. Капінос; В. В. Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий / Заявлено: 13.04.2016 року за № 66428; Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2016. – № 41 - 698 с. [С. 508; 672]

169. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь: Монографія [Текст] / [О. М. Алимов, І. К. Бистряков, О. В. Гребенюк, І. В. Драган, Е. М. Лібанова, І. В. Лицур, В. В. Микитенко, М. А. Хвесик та ін.; за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика]. – Київ: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014. – 776 с.

170. Інституціоналізація процесів забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів: Монографія [Текст]. / [О. М. Алимов, В. В. Дружиніна, А. О. Касич, В. В. Микитенко та ін.]. – Кременчук: Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського, 2014. – 487 с.

171. А. С. України за № 66068 на Програмний продукт «Цільове програмне забезпечення: Функціональний, загально-конкурентний і потенційно-факторний набір стратегій сталого розвитку регіону: формування та оцінка-прогнозування результативності «*Dnepr Strategy Development v.1.0*» / О. О. Демешок, М. С. Капінос, О. М. Капінос; В. В. Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий / Заявник і власник А. С. України за № 66068 (від 16.06.2016 р.): О. О. Демешок, М. С. Капінос, О. М. Капінос; В. В. Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий / Заявлено: 13.04.2016 року за № 66428; Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2016. – № 41 - 698 с. [С. 508; 672]

172. Микитенко В. В. А. С. Цільове програмне забезпечення ідентифікації параметрів енергоефективності промислового виробництва – (MINErgo v. 4.3) А. С. 21787 Україна / Микитенко В. В. – заявл. Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2007. – № 13. – 4 с.

173. А. С. 28674. Комп'ютерна програма: «Цільове програмне забезпечення: прогнозно-аналітична оцінка коридорів еволюції української економіки та розробка технологій стратегічного управління її розвитком

«MainStream. Pro v.5.1» А. С. 28674 / Микитенко В. В., Микитенко Д. О. (Україна) // Заявлено: 07.04.2009 р. – заява за № 29221. – Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2009. – № 18. – 300 с.

174. А. С. 28673 Комп'ютерна програма «Цільове програмне забезпечення: прогнозно-аналітична оцінка інвестиційних можливостей промислового виробництва «MiNerGy v.5.0.» / Барканов В. І., Микитенко Д. О., Микитенко В. В. (Україна) // Заявлено: 07.04.2009 р. № 29220. – Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2009. – № 18. – 300 с.

175. А. С. № 48966 «Цільове програмне забезпечення: прогнозно-аналітична оцінка коридорів еволюції регіональної української економіки та розробка технологій управління забезпеченням енергоефективності функціонування РПК» («MainStream.For.IC v.5.1 ® MINErgo v.4.1 ∩ MiNerGy v.5.0) / В. В. Микитенко, О. О. Демешок, В. Ю. Худолей/ Заявник та власник патенту *Микитенко В. В., Демешок О. О., Худолей В. Ю.* (Україна) Заявлено: 18.04.2013 року – заява за № 50062; Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2013. – № 27. – 368 с.; б) «Каталог державної реєстрації», 2013. - № 17. – 708 с. [С. 164; 552].

176. А. С. 59531 Програмний продукт «Цільове програмне забезпечення прогнозно-аналітичної оцінки результативності макроекономічного регулювання розвитку промисловості в регіонах держави («Targ.Stream:KRM.Rat&For. v.1.1»)/ Микитенко В. В., Кармазіна Н. В., Царенко О. В./ Заявник та власник А. С. 5931: Микитенко В. В., Кармазіна Н. В., Царенко О. В (Україна). Заявлено: 21.04.2015 року – заява за № 60562; Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2015. – № 37 (07). – 552 с. [С. 179]

177. А. С. України за № 66067 на Науковий твір «Стратегія соціально-економічного розвитку Дніпропетровської області: програмні засади та прогноз» / О. О. Демешок, М. С. Капінос, О. М. Капінос; В. В.

Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий/ Заявник і власник А. С. України за № 66067 (від 16.06.2016 р.): О. О. Демешок, М. С. Капінос, О. М. Капінос; В. В. Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий / Заявлено: 13.04.2016 року – заява за № 66427; Опубліковано: «Офіційний бюлетень авторське право і суміжне право», 2016. – № 41 – 698 с. [С. 508; 672]

178. Аналитическое планирование. Организация систем. Монография [Текст] / Саати Т., Кернс К. – Москва: Изд-во «Радио и связь», 1991. – 224 с

179. Щедровицкий Г. П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности систем: основные понятия и принципы. Монография [Текст] / Г. П. Щедровицкий. – В 5 т. – Т. 5. – Москва: Изд-во «Наука», 2003. – 288 с.

180. Надежность систем энергетики: методологические основы, методические и практические задачи: Монография [Текст] / Отв. ред. Н. И. Воропай. – Новосибирск: Изд-во «Наука», 2005. – 290 с.

181. Шатихин Л. Г. Структурне матрицы и их применение для исследования систем Монография [Текст]/ Л. Г. Шатихин. – Москва: Изд-во «Машиностроение», 1991. – 256 с.

182. Микитенко В. В. Сутність та зміст механізмів формування системи ефективного використання енергоресурсів [Текст] / В. В. Микитенко // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. – Випуск 210: в 4 т. Том II. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2005. – С. 413-427.

183. Микитенко В. В. Державно-політичний механізм формування системи забезпечення енергоефективності [Текст] / В. В. Микитенко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Запоріжжя.: – 2006. – № 2. - С. 182 – 185.

184. Політика забезпечення екологічної рівноваги та сталого людського розвитку в регіональних економічних системах України [Текст] / Микитенко В. В., Демешок О. О., Худолей В. Ю.// Формування ринкових відносин в Україні: Збірник наукових праць: щомісячний науковий журнал/

Наук. ред. І. Г. Мансуров. – Київ: НДЕІ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, 2012. - № 12 (139). – С. 215 – 225.

185. Микитенко В. В. Методичний підхід до оцінювання-прогнозування результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку [Текст] / В. В. Микитенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: Актуальні питання забезпечення стійкого розвитку національного господарства (23.10.2015 – 26.10.2015 рр., м. Кременчук). – Кременчук: Кременчуцький національний університету імені Михайла Остроградського, Вид-во: «Пресс-Лайн», 2015. – 184 с. [С. 13 – 17].

186. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України”: Постанова Верховної Ради України від 21 вересня 2016 року № 1537-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1537-19>

187. Боярко Г. Ю О совершенствовании управления разработкой трансграничных месторождений полезных ископаемых [Текст] / Г. Ю. Боярко, Я. В. Золотенков // Горный журнал. – 2015. – №11. – С.8–13.

188. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Ратифікована Законом України [№ 1678-VII від 16.09.2014](#)) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

189. Матюха В. В. Плата за користування надрами як основний елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр" [Текст] / В. В. Матюха // Механізм регулювання економіки. - №1. - 2013. - С.54 - 60.

190. Матюха В. В. Развитие институтов недропользования России и Украины [Текст] / Ю. В. Разовский, Е. Н. Сухина, В. В. Матюха, Н. Т.

Мовчан // «Известия высших учебных заведений. Горный журнал». – №2. – 2011. – С.44–50.

191. Топ-10 крупнейших суверенных фондов мира//Вести экономика [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.vestifinance.ru/articles/59721>

192. Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього: Монографія [Текст] /Хвесик М. А, Бистряков І. К., Левковська Л. В., Пилипів В. В.; за ред. акад. НААН України М. А. Хвесика. – К К.: ДУ "ІЕПСР НАН України", 2012. – 465 с.

193. Національний стандарт України. Системи екологічного керування: вимоги та настанови щодо застосовування (ISO 14001:2004, IDT) ДСТУ ISO 14001:2006. – Київ: Держспоживстандарт України, 2006. – 39 с.

194. Сташук В. Зміни у законодавстві у частині управління водними ресурсами / В. Сташук, М. Хорев // Водне господарство України. – 2014. – № 1 (109). – С. 2-6.

195. Глосарій термінів Європейського Союзу. – Режим доступу: http://europa.dovidka.com.ua/s.html#_Toc90362406

196. Про схвалення розроблених Міністерством аграрної політики та продовольства планів імплементації деяких актів законодавства ЄС: режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1144-2014-%D1%80>

197. Третяк А.М. , Дорош О.С. Управління земельними ресурсами./За редакцією А.М.Третяка. Навчальний посібник .- Вінниця: Нова книга, 2006 – 360 с.

198. Коваль Я. В. Пріоритети екологічного та збалансованого лісоресурсного розвитку АПК [Текст] / Я. В. Коваль // Економіка природокористування і охорони довкілля: Зб. наук. праць. – Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. – С. 46–55.

199. Проблеми збалансованого лісокористування в системі сталого розвитку: Монографія [Текст] / Коваль Я. В., Бондар В. С., Голуб О. А. та ін. – К. : РВПС України НАН України, 2005. – 211 с.

200. Сторожук В. Ф. Порівняльний аналіз лісового законодавства України та пов'язаних з ним правових актів на відповідність до законодавчої бази Європейського Союзу з питань сталого управління лісами [Електронний ресурс] / В. Ф. Сторожук. – К., 2010. – 81 с. – Режим доступу: http://www.fleg.org.ua/.../4.02.02.Comparative_Analisys_of_Forest_Legislation_Ukraine.pdf.

201. Combating Illegal Harvesting and Related Trade of Forest Products in Europe. Report for the MCPPEE Workshop held 3-4 November, 2005, in Madrid, Spain. Warszawa, 2007. – 63 p.

202. Проблеми доступу місцевого населення до лісових ресурсів та незаконні рубки в лісах Карпат і Західного Полісся : монографія [Текст] / [Чернявський М. В., Соловій І. П., Генік Я. В. та ін.]. – Львів : Т-во "Зелений Хрест", Ліга-Прес, 2011. – 254 с.

203. Фурдичко О. І. Заповідна справа в Україні : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / О. І. Фурдичко, В. К. Сівак, В. Д. Солодкий. – Чернівці : Зелена Буковина, 2005. – 336 с.

204. Коваль Я. В. Організаційно-економічний механізм розвитку лісоресурсної сфери в умовах ринкової системи господарювання [Текст] / Коваль Я. В. // Економіст. – №4. – 2011. – С. 53-55.

205. Матюха В. В. Удосконалення економічної оцінки вартості мінерально-сировинних ресурсів методом дисконтування грошових потоків [Текст] / В. В. Матюха // Природокористування і сталий розвиток: економіка, екологія, управління : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. – Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2014. – С.68–70.

206. Євдощук М. І. Деякі питання розвитку геологічної галузі України в умовах євроінтеграції [Текст] / М. І. Євдощук // Мінеральні ресурси України. – 2015 – № 1. – С.3–6.

207. Матюха В. В. Напрями інституціонального реформування вітчизняної сфери надрокористування в контексті довгострокових

перспектив [Текст] / В. В. Матюха // Збірник наукових праць №3(7) серія економіка МНТУ ім. академіка Ю. Бугая, 2012. – С.77–88.

208. Нижник Н. Про співвідношення категорій «процес» і «механізм» та їх використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади / Н. Нижник, Г. Леліков, С. Мосов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/print>

209. Соколова А. О. Організаційно-економічний механізм функціонування кооперативів в Україні [Текст] / А. О. Соколова // Вісник КНТЕУ. – №2. – 2006. – С. 88–92.

210. Парвина Т. Г. Суть організаційно–економічного механізму управління інноваційною діяльністю / Т. Г. Парвина // V Міжнародна науково–теоретична конференція молодих учених і студентів «Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку виробничої сфери». – Донецьк, ДонНТУ. – 2008. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://masters.donntu.edu.ua/2008/fem/par vina/library/st1.htm](http://masters.donntu.edu.ua/2008/fem/par%20vina/library/st1.htm)

211. Ілляшенко С. М. Управління інноваційним розвитком: [навч. посібник] / С. М. Ілляшенко. – Суми: ВТД «Університетська книга». – Київ: Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2005. – С. 124.

212. Крістіан Крейнер (1995). "In search of relevance: Project management in drifting environments";

213. Пітер Бергер, Томас Лукман «The Social Construction of Reality», 1966.

214. Кріс Чепмен. Університет Саутгемптона «Project Risk management: processes, techniques and insights».

215. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» : із змінами, внесеними згідно із законом від 17 трав. 2012 р. № 4731-VI. – Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4731-VI-2012-p.

216. Закон України Про державні цільові програми № 4731-VI (4731-17). від 17.05. 2012 р.– Режим доступу:

www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15. Закон України Про державні цільові програми № 4731-VI (4731-17). від 17.05. 2012 р.– Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15.

217. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п>

218. Стан виконання державних цільових програм у 2016 році. – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017р. Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=0f2d1697-5c03-4c5f-be4b-939a1138cdea>

219. Карпінський Б. А. Інвестиції: Термінологічний словник [Текст] /Б. А. Карпінський, Т. Б. Шира. – К.: Видавничий дім «Професіонал», 2009. – 464 с.

220. Соломіна Г. В. Організаційно-економічний механізм діяльності інститутів спільного інвестування в Україні [Текст] / Г. В. Соломіна // Економіка: проблеми теорії та практики. – Д., 2009.– Вип. 252, т.3.– С. 623–627.

221. Директива 2004/39/ЄС «Про ринки фінансових інструментів»: Європейського Парламенту та Ради від 21 квітня 2004 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_586

222. Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ (виправлене видання) від 4 червня 2006 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_862

223. Директива 2014/65/EU Европейского Парламента и Совета от 15 мая 2014 года "О рынках финансовых инструментов" с поправками к Директиве 2002/92/ЕС и Директиве 2011/61/EU (в новой редакции) // Официальный вестник Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11141/MiFiD2.pdf>

224. Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012 Text with EEA relevance. [Електронний ресурс].

– Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0600>

225. Директива Ради 85/611/ЄЕС "Про узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень, що стосуються інститутів спільного (колективного) інвестування в цінні папери, що підлягають обігу (ICI)" від 20 грудня 1985 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_293

226. Поняття та перелік фінансових послуг у фінансовому законодавстві України та ЄС: європейський досвід та рекомендації для України / Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. Січень 2017 р. К: ОФЕА, 2017. – 21 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/2017_02-20-fin-poslugy.pdf

227. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. за № 2850-IV / Відомості Верховної Ради України (ВВРУ). – К.: Вид-во ВРУ, 2005, N 51, ст. 548.

228. Закон України «Про основи державної регіональної політики», підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України від 17 липня 2010 року. - [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=765%2f2010>.

229. Кизим М. О. Промислова політика та кластеризації економіки України: Монографія [Текст] / М. О. Кизим. – Харків, Видавничий дім «ІНЖЕК», 2011. – 304 с.

230. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 р. №157-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/157-2013-%D1%80/print>

231. Копиленко О. Л. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство: Монографія [Текст] / [Є. Р. Бершеда, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко та ін.] За ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 546 с.

232. Микитенко В. В. Етапи формування системи механізмів управління природними ресурсами в державі / В. В. Микитенко // Матеріали науково-практичної конференції «Євроінтеграційні та глобальні аспекти Економічного розвитку України», (м. Київ, 23.05.2017 р.). – Київ: Вид-во Київського університету ім. Бориса Грінченка, 2017. – 218 с. [С. 50 – 55]

233. Формування системи механізмів управління природними ресурсами в Україні / О. М. Алимов, В. В. Микитенко // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Євроінтеграційні та глобальні аспекти Економічного розвитку України», (м. Київ, 23.05.2017 р.). – Київ: Вид-во Київського університету ім. Бориса Грінченка, 2017. – 218 с. [С. 7 – 14]

234. Пампуро В. И. Структурная информационная теория надёжности систем: Монография [Текст] / В. И. Пампуро // Отв. ред. Счастливый Г. Г. Институт электродинамики НАН Украины. – Киев, Изд-во «Наукова думка», 1999. – 328 с.

235. Вейнгартнер П. А. Фундаментальные проблемы теорий истины: Монография [Текст] / П. А. Вейнгартнер. – М. «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2005. – 653 с.

236. Старжинский В. П. Методология в сфере научного проектирования: Монография [Текст] / В. П. Старжинский. – Минск, Из-во Известия МАТО, 2000. – 432 с.

237. Феноменологічні альтернативи економічного зростання України: Монографія [Текст] / Данилишин Б. М., Микитенко В. В. – У 2 т. – Т. 1. – К.: РВПС України НАН України, Вид-во ЗАТ «Нічлава», 2008. – 336 с.

238. Макросистемна еволюція української економіки: Монографія [Текст] / Данилишин Б. М., Микитенко В. В. – У 2 т. – Т. 2. – К.: РВПС України НАН України, Вид-во ЗАТ «Нічлава», 2008. – 210 с.

239. Просторова організація продуктивних сил України: мезо- та мікро- регіональний рівень: Монографія [Текст] / О. М. Алимов, С. І. Бандур, Б. М. Данилишин, Л. Г. Чернюк, М. І. Фащевський [та ін.]; НАН України, РВПС України. – Вінниця: Вид-во Книга-Вега, 2007. – 572 с.

240. Каскадні форми організації виробничо-господарської взаємодії: методологічні основи управління забезпеченням результативності функціонування [Електронний ресурс] / В. В. Микитенко, О. О. Демешок // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2015. - С. 197-209.

241. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 р. №157-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/157-2013-%D1%80/print>.

242. Регіональне співробітництво та ущільнення виробничо-господарської взаємодії в Україні: розбудова каскадних форм регіональних соціально-економічних систем / В. В. Микитенко, О. В. Гребенюк // Економіка, управління, інновації: Електронне наукове фахове видання. – Житомир, вид-во Житомирського державного університету ім. І. Франка, 2015. – № 2 (14). – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=eui_2015_2_12

243. Александров І. О. Стратегія сталого розвитку регіону: Монографія [Текст] / І. О. Александров, О. В. Половян, О. Ф. Коновалов, О. В. Логачова, М. Ю. Тарасова // за заг. ред. д.е.н. І. О. Александрова / НАН

України. Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2010. – 204 с.

244. Інформаційно-методичний інструментарій оцінювання результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадного формату організації виробничо-господарської взаємодії [Текст] / Р. В. Кузьменко, В. В. Микитенко // Економіка природокористування і охорони довкілля: Збірник наукових праць. – Київ: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України", 2016. – 236 с. - [С. 197 – 209].

Наукове видання

Формування системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів

Монографія

За загальною редакцією акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А.Хвесика.

Редактори В.М. Чередніченко, С.А. Вовк

Ф-79 **Формування системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів** /за заг. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А.Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. – 595 с.

ISBN 978-966-02-8400-5 (електронне видання)

У монографії досліджено ключові аспекти розвитку методології управління природними ресурсами в Україні з позицій урахування факторів, пов'язаних із процесами євроінтеграції. Зокрема, розкрито змістовні ознаки алгоритму впровадження інноваційного концепту децентралізації відповідної управлінської системи. Акцентовано увагу на визначенні шляхів переформатування структури фінансово- та організаційно-економічних механізмів управління природними ресурсами з метою максимізації досягнення позитивного ефекту, а також питанні інституційного та нормативно-правового забезпечення трансформації системи управління природними активами.

УДК 338.2:330. 15
ББК 65.9(4)

Електронне видання.
Підписано до друку 11.10.2017 р.
Формат 60x84/16. Ум. др. арк. 24,79.