НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ВІДДІЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ

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

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ТА ЇЇ РЕГІОНІВ: ВЕКТОРИ РЕАЛЬНОГО ПОСТУПУ

НАЦІОНАЛЬНА ДОПОВІДЬ

Київ
2017

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

ВІДДІЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ

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

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ТА ЇЇ РЕГІОНІВ: ВЕКТОРИ РЕАЛЬНОГО ПОСТУПУ

НАЦІОНАЛЬНА ДОПОВІДЬ

За редакцією академіка НАН України Е.М. Лібанової,
академіка НААН України М.А. Хвесика

Київ
2017

УДК 332.142.4
ББК 65.013
С 70

Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу : національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. – 864 с.

Досліджено соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів у контексті реального поступу. Висвітлено проблеми створення каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії регіональних соціально-економічних систем. Запропоновано фінансово-економічний механізм управління територіальними природно-господарськими комплексами та рентні засади модернізації водогосподарської сфери України. Проаналізовано роль соціальних ресурсів регіону в умовах децентралізації управління та шляхи подолання асиметрії функціонування підприємницького сектору як складової сталого розвитку вітчизняної економіки. Розроблено механізми державного регулювання реструктуризації промисловості. Сформульовано методологічні основи та напрями реформування адміністративно-територіального устрою України. Викладено правові засади регіоналізації державного управління економікою.

Для наукових працівників, фахівців державних органів управління, спеціалістів економічної сфери.

Редакційна колегія:
Е.М. Лібанова (голова), М.А. Хвесик (керівник авторського колективу),
О.М. Алимов, О.І. Амоша, Б.В. Буркинський, М.О. Кизим, В.С. Кравців,
В.А. Устименко, І.К. Бистряков, А.І. Бутенко, Р.А. Джабраілов, А.О. Коваленко,
Л.В. Левковська, О.Ф. Новікова, В.В. Шпілєвський

Рекомендовано до друку вченою радою
Державної установи «Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку Національної академії наук України»
(протокол № 1 від 26 січня 2017 р.)

ISBN 978-966-02-8225-4
(*електронне видання*)

© НАН України, 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА ……..... 9

РОЗДІЛ 1
КАСКАДНІ ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИРОБНИЧО-ГОСПОДАРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ …… 14
1.1. Оцінювання абсолютних і відносних параметрів розвитку регіональних соціально-економічних систем за результатами їхньої інкорпорації до каскадного формату …….. 14
1.2. Стратегічний набір щодо макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем …… 24
1.3. Прикладний інструментарій оцінювання-прогнозування реалізації процесно-алокаційної функціональної стратегії управління забезпеченням результативності функціонування каскадів …… 41
1.4. Прогнозування цільових орієнтирів розвитку каскадів в умовах ресурсних обмежень з використанням процесно-алокаційної технології управління …….. 49
Висновки до розділу 1 ……..… 69
Література до розділу 1 …… 71

РОЗДІЛ 2
ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ПРИРОДНО-ГОСПОДАРСЬКИМИ КОМПЛЕКСАМИ …… 87
2.1. Структурні ознаки фінансово-економічного механізму проектного управління територіальними природно-господарськими комплексами . 87
2.1.1. Концепт формування фінансово-економічного механізму проектного управління територіальними природно-господарськими комплексами ……. 87
2.1.2. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним земельно-господарським комплексом ……... 93
2.1.3. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним водогосподарським комплексом …… 98
2.1.4. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним лісогосподарським комплексом ……. 105
2.1.5. Фінансово-економічний механізм проектного управління мінерально-сировинним територіально-господарським комплексом …. 112
2.2. Орієнтири та пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-господарських комплексів …….. 119
2.2.1. Цільові орієнтири державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-господарських комплексів …….. 119
2.2.2. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіального земельно-господарського комплексу …… 128

2.2.3. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіального водогосподарського комплексу ……. 133
2.2.4. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіального лісогосподарського комплексу …….. 137
2.2.5. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку мінерально-сировинного територіально-господарського комплексу …. 144
2.3. Механізм фінансування сталого розвитку територіальних природно-господарських комплексів ……. 152
2.3.1. Принципи фінансування територіальних природно-господарських комплексів …… 152
2.3.2. Стале фінансування розвитку територіального земельно-господарського комплексу ……... 158
2.3.3. Стале фінансування розвитку територіального водогосподарського комплексу ……... 162
2.3.4. Стале фінансування розвитку територіального лісогосподарського комплексу ……..... 168
2.3.5. Стале фінансування розвитку територіального мінерально-сировинного комплексу ……..... 176
2.4. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальними природно-господарськими комплексами ……. 181
2.4.1. Інституціональна основа фінансово-економічного механізму управління територіальними природно-господарськими комплексами . 181
2.4.2. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним земельно-господарським комплексом ……... 191
2.4.3. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним водогосподарським комплексом 198
2.4.4. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним лісогосподарським комплексом 205
2.4.5. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним мінерально-сировинним комплексом ……... 212
Висновки до розділу 2 ……. 219
Література до розділу 2 …… 222

РОЗДІЛ 3
РЕНТНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВОДОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ …… 244
3.1. Удосконалення нарощення інвестиційного потенціалу модернізації адміністрування водної ренти як важливого фактора водогосподарського комплексу України ……... 244
3.2. Інституційне забезпечення системи фіскального регулювання водокористування в контексті децентралізації влади в Україні …….. 267

3.3. Інвестиційні механізми модернізації водогосподарського комплексу шляхом імплементації водних директив ЄС …….. 289
3.4. Упровадження сучасних форм фінансування водогосподарських та водоохоронних проектів ……. 311
Висновки до розділу 3 ……. 346
Література до розділу 3 …… 349

РОЗДІЛ 4
СОЦІАЛЬНІ РЕСУРСИ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ……. 358
4.1. Соціальні ресурси сталого розвитку: залучення та використання в умовах децентралізації управління ……. 358
4.1.1. Концептуальні та правові засади управління соціальними ресурсами в державі і регіонах ……... 358
4.1.2. Модернізація суспільних відносин щодо залучення та ефективного використання соціальних ресурсів …….. 364
4.1.3. Інституалізація соціальної відповідальності в державі та її регіонах як важіль мобілізації соціальних ресурсів …….. 368
4.2. Інституційні та організаційні механізми розвитку громадянського суспільства в умовах децентралізації та демократизації управління ….. 373
4.2.1. Теоретичні та прикладні аспекти активізації соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства ……... 373
4.2.2. Механізми і напрями мобілізації та залучення соціальних ресурсів громадянського суспільства до місцевого й регіонального розвитку в умовах децентралізації …….…….. 378
4.2.3. Способи емпіричної оцінки й напрями використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб в Україні …… 382
4.2.4. Необхідність створення національної системи соціальної безпеки та залучення ресурсного потенціалу громадянського суспільства до її функціонування ……... 389
4.3. Соціально-економічні механізми нагромадження людського капіталу в умовах децентралізації управління …….. 394
4.3.1. Стратегічні напрями саморозвитку регіону на основі нагромадження людського капіталу …….. 394
4.3.2. Децентралізація управління та розвиток людського капіталу регіонів і територіальних громад як її основи …….. 404
4.3.3. Перерозподіл повноважень і ресурсних джерел для забезпечення нагромадження людського капіталу регіонів і територіальних громад 419
Висновки до розділу 4 ……. 429
Література до розділу 4 …… 442

РОЗДІЛ 5
ПОДОЛАННЯ АСИМЕТРІЇ ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕКТОРУ ЯК СКЛАДОВОЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ……... 451
5.1. Забезпечення збалансованого розвитку соціального потенціалу підприємництва …… 451

5.2. Усунення диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили на вітчизняному ринку праці ……... 457
5.3. Подолання асиметрії у податковому навантаженні суб'єктів підприємницької діяльності …… 463
5.4. Вдосконалення просторової та галузевої структури підприємницького сектору України ……... 476
5.5. Поліпшення державної політики щодо розвитку підприємництва у промисловому секторі вітчизняної економіки …….. 489
5.6. Методичний інструментарій державної фінансової підтримки розвитку малих та середніх підприємств і пропозиції щодо її вдосконалення ……... 505
5.7. Шляхи активізації інноваційної діяльності в підприємницькому секторі економіки ……. 517
Висновки до розділу 5 ……. 526
Література до розділу 5 …… 527

РОЗДІЛ 6
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ПРОМИСЛОВОСТІ ……..…… 532
6.1. Моделювання промислової політики та механізми реструктуризації промисловості України …….. 532
6.1.1. Інструментарій реалізації промислової політики …….. 532
6.1.2. Імітаційна модель реалізації промислової політики в Україні з урахуванням інтеграції та глобалізації її економіки …… 538
6.1.3. Моделювання можливих сценаріїв реалізації промислової політики в Україні та реструктуризації промисловості …… 550
6.2. Організаційний механізм реалізації промислової політики та реструктуризації вітчизняної промисловості …… 560
6.2.1. Кластерна форма реалізації промислової політики та реструктуризації промислового сектору в країні …… 560
6.2.2. Технологічні платформи як передумова розвитку кластерних структур та забезпечення реструктуризації промисловості …… 574
6.2.3. Дорожня карта як інструмент планування реалізації промислової політики …….. 588
Висновки до розділу 6 …….. 598
Література до розділу 6 …… 600

РОЗДІЛ 7
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ …. 609
7.1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою …….. 609
7.1.1. Адміністративно-територіальний устрій у системі державного управління …… 609
7.1.2. Місія та інститут державного управління в умовах децентралізації влади …….. 617

7.1.3. Реформування адміністративно-територіального устрою в системі просторової організації суспільства 621
7.1.4. Економічний потенціал територій як чинник реформування адміністративно-територіального устрою в Україні 631
7.1.5. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою 637
7.2. Концептуальні основи та сучасна практика реформування адміністративно-територіального устрою в Україні 645
7.2.1. Концептуальні підходи до проблематики реформування адміністративно-територіального устрою України 645
7.2.2. Результати й проблеми початкового етапу адміністративно-територіальної реформи 649
7.2.3. Удосконалення методичних підходів до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня 662
7.2.4. Обґрунтування параметрів об'єднаних територіальних громад . 667
7.3. Фінансова спроможність територіальних громад і міжбюджетні відносини в контексті адміністративно-територіальної реформи 671
7.3.1. Теоретичні засади реформування фінансових відносин на місцевому рівні в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації 671
7.3.2. Проблеми та ризики функціонування системи місцевих фінансів в Україні 680
7.3.3. Аналіз фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (на прикладі Львівської області) 687
Висновки до розділу 7 695
Література до розділу 7 698

РОЗДІЛ 8
ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ 707
8.1. Загальна правова характеристика регіоналізації державного управління економікою 707
8.1.1. Поняття та форми регіоналізації державного управління економікою 707
8.1.2. Основні принципи здійснення регіоналізації державного управління економікою 714
8.1.3. Державна регіональна допомога як фактор посилення регіоналізації державного управління економікою 723
8.2. Правові можливості регіоналізації державного управління державними підприємствами і корпоративними правами 731
8.2.1. Загальні засади регіоналізації державного управління 731
8.2.2. Конституційні основи регіоналізації державного управління 743
8.2.3. Удосконалення господарського законодавства у напрямі регіоналізації державного управління 759
8.3. Економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами 768

8.3.1. Регіоналізація управління природними ресурсами як економіко-правова категорія …… 768
8.3.2. Загальні засади господарської компетенції органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами …….. 772
8.3.3. Регуляторні повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами …….. 777
8.3.4. Виконавчо-розпорядчі повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами ……..... 788
8.3.5. Економіко-правовий механізм стимулювання раціонального використання природних ресурсів: регіональний аспект ……. 798
8.4. Теоретико-правові засади оподаткування як напряму регіоналізації державного управління економікою …….. 802
8.4.1. Аналіз наукових тенденцій з регіоналізації оподаткування …….. 802
8.4.2. Вплив податкового законодавства України на процеси регіоналізації державного управління економікою ……... 813
8.4.3. Напрями модернізації законодавства України з питань регіоналізації оподаткування …….. 831
Висновки до розділу 8 …….. 834
Література до розділу 8 …… 845

ПЕРЕДМОВА

На початку XXI століття пріоритетного значення в економічній науці набули питання сталого просторового розвитку. На саміті в Ріо-де-Жанейро «Ріо+20» розкрито інноваційний концепт сталості за двома основними напрямами – інституціоналізації господарських відносин і подолання глибокої соціальної та територіальної диференціації цивілізаційного розвитку. У зазначеному аспекті найбільш актуальною проблемою сьогодення є забезпечення стійкого, збалансованого та всебічного розвитку територіальних утворень, які формують систему господарського простору держави, через упровадження дієвих управлінських механізмів.

Сучасна вітчизняна економічна політика щодо зростання ролі територій (областей, муніципальних утворень) характеризується, з одного боку, поглибленням регіоналізації між країнами в контексті глобалізаційних процесів, з іншого – загостренням проблем динамічного та пропорційного розвитку регіонів у рамках національної економіки. Наслідком зосередженості зусиль та ресурсів держави на світовій інтеграції останньої стала недооцінка значимості й ролі регіонально-просторового розвитку.

Першочерговим завданням найближчої перспективи є вжиття цілеспрямованих заходів щодо збалансування територіального розвитку і впорядкування основних господарських пропорцій завдяки виваженій, дієвій та інноваційній державній регіональній економічній політиці й суттєвому вдосконаленню чинної системи управління регіональною економікою за допомогою наявних інструментів регіонального розвитку – інноваційних економічних моделей екологоорієнтованої «зеленої» та «синьої» економіки сталого розвитку, селективної підтримуючої фінансової політики, створення спеціальних господарських режимів територій, подальшого посилення економічної самостійності регіонів та стимулювання міжрегіонального й міждержавного економічного співробітництва, ухвалення ефективних законів про місцеве самоврядування, регіональну економічну політику, піднесення регіонів, функціонування територій перспективного розвитку й вільних економічних зон, проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ й розробку нової схеми адміністративно-територіального устрою України.

Соціально-економічний, техніко-технологічний та виробничо-господарський стан регіональних соціально-економічних систем у сучасних умовах господарювання, зважаючи на ресурсні обмеження та нарощення зовнішніх і внутрішніх суспільно-політичних загроз та ризиків сталому розвитку, обумовлює нагальну потребу в оновленні теоретико-методологічних основ розбудови в нашій державі нової регіональної карти на засадах реалізації усталених у ЄС економіко-статистичних принципів класифікації територій відповідно до положень NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes), передбачених вимогами Угоди про асоціацію України з країнами-членами ЄС.

Зазначене можливе лише у разі забезпечення каскадного формату

організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії, що сприятиме формуванню належних організаційно-економічних умов збереження еволюційної стійкості макроекономічних вимірів регіонів та досягненню збалансованого функціонування реального сектору економіки в Україні.

Потребують розробки теоретико-методологічні та науково-прикладні засади функціонування територіальних природно-господарських комплексів та інноваційних фінансово-економічних механізмів управління ними у системі національного господарства, а також методологічне обґрунтування такого підходу. При цьому об'єктом дослідження є природні ресурси України як комплексна сукупність природних багатств та об'єктів господарювання, представлених земельним, водним, лісовим, мінерально-сировинним та іншими видами природних капіталів, що залучені у сферу суспільного виробництва в межах територіальних соціально-економічних систем.

У сфері водокористування активізувалися негативні явища, пов'язані зі збільшенням обсягів скидів стічних неочищених вод, вторинним їх забрудненням у водопровідних мережах, техногенним підтопленням населених пунктів тощо. Це спричинено фізичним спрацюванням значної кількості об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури внаслідок недостатнього фінансування проектів з їх модернізації, реконструкції і технічного переоснащення. Такі тенденції потребують обґрунтування теоретичних та методологічних підходів до вдосконалення інституціонального середовища інвестиційного забезпечення водокористування, що дасть змогу розширити спектр форм, методів і джерел фінансування та модернізувати водогосподарську інфраструктуру.

Каталізувати процеси авансування капіталу в реалізацію перспективних водогосподарських проектів можливо завдяки розбудові інфраструктури ринку водогосподарських послуг, упровадженню дієвої системи кредитних відносин та розрахунків у цій сфері, ефективному обліку й перерозподілу рентних доходів. Основою стимулювання реалізації водогосподарських ініціатив територіальних громад у контексті політики децентралізації є вдосконалення механізмів міжбюджетних відносин щодо розподілу водного доходу, а також упорядкування системи рентних відносин у водному господарстві.

Протягом найближчих років українському суспільству доведеться долати кризові явища та проводити складні реформи фактично в усіх сферах суспільного життя. Це потребуватиме залучення різноманітних (насамперед соціальних, людських) ресурсів, у тому числі і на некомерційній (добровольчій) основі. Події, що відбуваються в країні з листопада 2013 року, переконливо свідчать про наявність значних соціальних ресурсів, зокрема й таких, що базуються на громадянській активності та соціальній самоорганізації. Саме соціальні ресурси за умови створення відповідних інституційних механізмів їх розвитку та залучення можуть стати основою становлення українського громадянського суспільства й важливою складовою загального процесу його реформування, в тому числі у сфері децентралізації та демократизації системи державного управління.

Таким чином, актуальним завданням є створення відповідних механізмів корекції соціальних відносин з метою розвитку, залучення та ефективного використання соціальних ресурсів суспільства, в тому числі й громадянського. Такий підхід повинен мати системний характер та враховувати ключові чинники, що впливають на соціальні відносини (ціннісно-культурне підґрунтя, інституційне середовище, нормативно-правове забезпечення, інформаційно-комунікативне середовище та ін.). Необхідною умовою досягнення цілей децентралізації та демократизації управління є створення на регіональному й місцевому рівнях відповідних механізмів – нормативно-правових, організаційно-управлінських, фінансових, консультативно-методичних та інших, що спрямовані на залучення соціальних ресурсів громадської самоорганізації та різноманітних інститутів громадянського суспільства до забезпечення процесів реформування й суспільного розвитку.

Високий рівень підприємництва в країні є одним з визначальних чинників її сталого соціально-економічного розвитку. Підприємництво вирішує ключову проблему – соціальної справедливості, а саме: створення нових робочих місць, забезпечення зайнятості населення, подолання безробіття й бідності, надання широкого спектру послуг як окремим громадянам, так і бізнесовим структурам.

Деструктивні соціально-економічні процеси, що відбуваються в державі, зокрема підвищення рівня безробіття, скорочення кількості зайнятих працівників, зниження платоспроможності населення у зв’язку зі стрімким зростанням інфляції, актуалізують завдання визначення та подолання асиметрій функціонування вітчизняного підприємницького сектору з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни.

Реструктуризація промисловості у провідних країнах світу розглядається як необхідна умова стійкого економічного зростання на основі нової технологічної парадигми та здійснюється шляхом формування на ринку сучасних підприємств і виробничих структур.

Стосовно вітчизняної промисловості, то вона характеризується, навпаки, поглибленням деіндустріалізації, занепадом багатьох її підгалузей. Технологічна база промислового комплексу відповідає третьому і четвертому технологічним укладам, тоді як у провідних країнах світу реалізується державна політика, що передбачає перехід до шостого укладу. Процеси світової глобалізації та територіальної інтеграції впливають на зміст і форми реструктуризації і реалізації промислової політики різних держав, включаючи Україну.

Проте, як свідчить практика промислової діяльності в нашій державі та інших країнах, а також теоретичні надбання вчених, проблема формування та реалізації промислової політики на базі нової технологічної парадигми, особливо з урахуванням світових інтеграційних і глобалізаційних процесів, потребує належної розробки.

Схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні започаткувало адміністративно-територіальну реформу, котра передбачає послідовне виконання комплексу завдань, а саме: забезпечення територіальної

основи організації місцевого самоврядування та державної виконавчої влади; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та виконавчою владою; визначення необхідного обсягу ресурсів на кожному владному рівні; установлення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою.

Адміністративно-територіальний устрій країни залежить від комплексу чинників – історичних, політичних, економічних, природно-географічних, етнодемографічних тощо. Тому важливо сформувати теоретико-методологічні підвалини побудови раціональної системи адміністративного і територіального устрою, що відповідає особливостям та перспективам розвитку української держави.

Необхідно враховувати той факт, що загальний стан економіки країни залежить від ефективності функціонування всіх ланок механізму управління економічною системою, особливо на регіональному рівні. У зв'язку з цим наразі виникає об'єктивна потреба розширення повноважень та перегляду правового статусу регіональних органів державної влади й місцевого самоврядування в контексті реалізації засад регіоналізації як процесу підвищення самостійності регіонів щодо вирішення значного кола питань соціально-економічного розвитку.

Виходячи з викладеного, необхідно вдосконалити бюджетно-податкову сферу вітчизняного законодавства на трьох рівнях – державному, регіональному і місцевому.

Саме тому актуальним завданням сучасності є пошук шляхів підвищення ефективності державного управління регіональною економікою.

Редакційна колегія: Е.М. Лібанова (голова), М.А. Хвесик (керівник авторського колективу), О.М. Алимов, О.І. Амоша, Б.В. Буркинський, М.О. Кизим, В.С. Кравців, В.А. Устименко, І.К. Бистряков, А.І. Бутенко, Р.А. Джабраілов, А.О. Коваленко, Л.В. Левковська, О.Ф. Новікова, В.В. Шпілєвський.

Авторський колектив: Е.М. Лібанова (голова редакційної колегії), М.А. Хвесик (керівник авторського колективу), О.М. Алимов, О.І. Амоша, І.К. Бистряков, Б.В. Буркинський, А.І. Бутенко, Р.А. Джабраілов, М.О. Кизим, А.О. Коваленко, В.С. Кравців, Л.В. Левковська, О.Ф. Новікова, В.А. Устименко, В.В. Шпілєвський, В.П. Антонюк, П.О. Банников, Л.Я. Беновська, Н.В. Бєлікова, Г.М. Бирків, Л.В. Бондар, О.В. Бондаренко, В.В. Борщевський, Є.М. Брєєва, О.Г. Бубенко, В.П. Вишневський, О.С. Вишневський, С.Й. Вовканич, Г.В. Возняк, О.А. Галаджян, О.М. Гамзіна, О.А. Голуб, В.А. Голян, Н.В. Гришина, С.М. Гріневська, С.М. Грудницька, І.О. Губарєва, О.І. Гулич, О.О. Демешок, І.С. Денисенко, Г.Д. Джумагельдієва, І.В. Драган, Н.В. Єремєєва, П.В. Жук, Ю.С. Залознова, О.Р. Зельдіна, О.Ю. Іванова, О.В. Іщенко, О.В. Каленська, Г.В. Карпінська, О.Ю. Касперович, Д.В. Клиновий, С.І. Князєв, Є.С. Колбасін, І.А. Колодійчук, Н.В. Коржунова, М.В. Криванич, А.В. Курносова, Є.В. Лазарєва, М.Р. Литвин, І.М. Лицур, О.Е. Ліллемяе, Л.М. Логачова, В.В. Лукащук, О.М. Луцків, В.К. Малолітнева,

В.К. Мамутов, В.М. Мандзик, В.В. Матюха, І.Ю. Матюшенко, М.І. Мельник, В.В. Микитенко, О.М. Митрофанова, О.В. Моцок, Н.О. Новікова, Н.І. Носова, А.Д. Олійник, Я.Б. Олійник, А.Д. Панькова (Шастун), О.В. Панькова, Н.С. Пашкова, А.О. Пелехатий, О.М. Піх, В.О. Полюга, Є.В. Пономаренко, А.О. Попова, О.Д. Прогнімак, О.В. Пугач, К.І. Рижова, О.В. Сакаль, І.М. Сараєва, В.Л. Світлична, І.Б. Семигуліна, О.Г. Сидорчук, З.О. Сірик, І.З. Сторонянська, А.М. Сундук, І.А. Трачук, О.А. Трегуб, Н.А. Третяк, Т.В. Уманець, О.В. Усатов, Б.О. Федірко, О.О. Хандій, В.Є. Хаустова, К.О. Хрімлі, В.Д. Чекіна, Ю.Г. Чередніченко, І.П. Чорновол, Л.Л. Шамілева, Л.О. Шашула, Н.Л. Шлафман, С.Л. Шульц, С.Д. Щеглюк, Р.З. Яворський, Р.Є. Яремчук, О.В. Яроцька.

РОЗДІЛ 1
КАСКАДНІ ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИРОБНИЧО-ГОСПОДАРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ

1.1. Оцінювання абсолютних і відносних параметрів розвитку регіональних соціально-економічних систем за результатами їхньої інкорпорації до каскадного формату

У контексті розв'язання пріоритетної науково-прикладної проблеми щодо формування каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в Україні необхідно проаналізувати питому вагу виробничо-економічних систем по кожному з десяти каскадів, які, на нашу думку, доцільно сформувати на теренах нашої держави. Це може об'єктивно характеризувати сучасну тенденцію змін (щодо ресурсних обмежень при постійному нарощенні загроз вітчизняному державотворенню) структурно-динамічних вимірів функціонування як регіонів, так країни в цілому. Так, наприклад, розмежувавши досліджувану сукупність регіональних соціально-економічних (РСЕС) в Україні на кілька специфічних за системно-функціональними ознаками, факторами і рівнем інноваційної та технологічної здатності виробництв, можна виявити невідповідність використання виробничого, наукового й технологічного, соціального, структурного та інших потенціалів у регіонах. Цим підвереджується об'єктивність твердження про суттєві відмінності рівнів соціально-економічного розвитку РСЕС та деструктивну галузеву і технологічну структуру реального сектору регіональної економіки.

Це стосується також формалізованих десяти каскадів[1], що розмежовано на два класи – бінарної та масштабної інваріантної спрямованості. Саме в контексті забезпечення достатньої результативності функціонування цих сегментів національної економічної системи (НЕС) необхідно якнайшвидше здійснити поглиблену реструктуризацію галузей і виробництв (у тому числі організаційну, функціональну, технологічну, інноваційну, комунікаційну та інші структури управління), що передбачатиме подальший синтез проблем формування дієвого механізму макроекономічного регулювання реального сектору економіки регіонів при перебудові регіональної карти держави. Тому зазначеному передувало: визначення та обґрунтування доцільності розроблення об'єктивного методичного підходу до оцінки та прогнозування вимірів результативності й ефективності макроекономічного регулювання розвитку (МРР) каскадів, сформованого з використанням мультирівневої системи відносних показників; синхронне застосування принципів системно-

[1] Довідково: де спостерігається – недостатня кількість інноваційно активних промислових підприємств у регіонах, що за результатами економіко-статистичного аналізу [28] не відповідає сучасним вимогам стосовно ефективності виробничо-господарської діяльності та генерування системних умов для досягнення достатнього рівня економічної безпеки.

комплексного, об'єктно-цільового та синергетичного підходів і феноменологічних засад щодо об'єктивізації антикризових напрямів реалізації виробничо-господарської, міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії; формулювання (з уточненням) мети системи формування каскадів регіональних соціально-економічних систем в Україні та її удосконаленої структури; визначення пріоритетних напрямів макроекономічного регулювання розвитку як національне господарство (НГ) у цілому, так і каскадів зокрема; формалізація (з використанням домінант системно-універсальної концепції та процесно-алокаційної технологій управління) десяти каскадів регіональних соціально-економічних систем за двома класами (по п'ять бінарної та масштабної інваріантної спрямованості (табл. 1.1). Основі макроекономічні показники розраховано за даними [181, 182, 183])[2].

Одночасно варто зазначити, що чітка визначеність, обґрунтованість й об'єктивність побудови нової регіональної карти України (за вимогами, передбаченими в Угоді про асоціацію України з країнами-членами ЄС [184]) можлива лише в разі запровадження у практику державного і регіонального управління нової регіональної карти держави, а також нового каскадного формату організації виробничо-господарської, міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії. Як відомо, економічна система України наразі потенційно здатна забезпечити позитивну динаміку переходу до сталого розвитку, завдяки географічному розташуванню; природно-кліматичним умовам; унікальним родючим землям; різноманіттю природних ресурсів (не лише традиційних енергоносіїв – вугілля, нафти і газу, а й значного потенціалу для розвитку альтернативної енергетики).

Однак слід зазначити, що Україна – це держава з недостатньо розвиненою системою управління регіональною економікою і територіальними комплексами. Причому проблема полягає більшою мірою, не у відсутності як такої владної вертикалі, яка опікується забезпеченням збалансованого функціонування реального сектору, чи недостатній підпорядкованості регіональних управлінців центру. Наразі в Україні за роки її новітньої історії (незалежності протягом 25 останніх років) сформовані конституційні засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, ухвалено низку нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його функціонування.

---

[2] К*аскад регіональних соціально-економічних систем* – визначено як макрорегіональну горизонтальну інституційну конструкцію, формування якої здійснено за комунітарними принципами NUTS при інкорпорації (до єдиного каскадного формату) обмеженої кількості суміжних регіонів. Перелік останніх визначено з урахуванням їхніх базових структурно-функціональних вимірів, у тому числі: певної територіальної сумісності та щільності міжгалузевих, виробничо-господарських і міжрегіональних зв'язків, що підтримують надійність функціонування сучасної *X*-інституційної матриці держави; ідентичності фазової траєкторії регіональної економіки та рівнів результативності макроекономічного регулювання її розвитку; відповідності масштабів розвиненості стратегічного потенціалу, галузевої структури і гравітаційної спрямованості виробничо-господарських, інформаційних і суспільно-політичних відносин, які можуть бути підконтрольними суб'єктам управління каскаду в цілому.

Таблиця 1.1

Основні макроекономічні показники розвитку каскадного формату в контексті формування нової регіональної карти України, 2014 р.

Каскад РСЕС	Регіон (область)	Базові макроекономічні показники					
		Населення, тис. осіб		ВРП, млн грн		ВРП на душу населення, млн грн	
		усього	регіон	усього	регіон	усього	регіон
Каскадні форми організації виробничо-господарської, міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії бінарної спрямованості (БСК)							
Івано-Франківський	Івано-Франківська	3376,8	1382,1	97141,3	37434,6	28,76	27,08
	Закарпатська		1256,9		24014,6		19,10
	Чернівецький		908,5		15091,1		16,61
	Тернопільська		1073,3		20601		19,19
Черкаський	Черкаська	3705,8	1260,0	127014,1	36480,5	34,27	28,95
	Полтавська		1458,2		63410,1		43,48
	Кіровоградська		987,6		27123,5		27,46
Вінницький	Вінницька	4187,8	1618,3	98040,4	39492,3	23,41	24,40
	Хмельницька		1307,0		29704,4		22,72
	Житомирська		1262,5		28843,7		22,84
Кримський	АРК	2353,1	1967,2	61337,3	51291,4	26,06	26,07
	М. Севастополь		385,9		10045,9		26,03
Донецький	Донецька	6583,4	4343,9	216134,1	158136	32,83	36,40
	Луганська		2239,5		57998,1		25,89
Каскадні форми організації виробничо-господарської, міжгалузевої та міжрегіональної взаємодії масштабної інваріантної спрямованості (МІСК)							
Львівський	Львівська	4738,5	2538,4	118584	71167,4	25,03	28,04
	Волинська		1041,3		22857,5		21,95
	Рівненська		1158,8		24559,1		21,19
Київський	Територіальний комплекс м. Київ	5661,2	2868,7	430190,5	330677	75,99	115,27
	Київська		1725,5		72332,6		41,92
	Чернігівська		1066,8		27180,9		25,48
Одеський	Одеська	4637,4	2396,5	130991,9	73560,7	28,25	30,70
	Миколаївська		1168,4		34773,3		29,76
	Херсонська		1072,5		22657,9		21,13
Харківський	Харківська	3870,2	2737,2	121709,9	92445,1	31,45	33,77
	Сумська		1133,0		29264,8		25,83
Дніпропетровський	Дніпропетровська	5068,2	3292,4	227466,7	168731	44,88	51,25
	Запорізька		1775,8		58735,7		33,08

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів зберігаються диспропорційності та архаїзми радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи нераціональної територіальної організації влади, малоефективного управління економічним і суспільним розвитком, тим більш в умовах ресурсних обмежень, постійного нарощення загроз і ризиків українському державотворенню [185] доведено необхідність формування і реалізації замкненої концептуально-аналітичної схеми розроблення об'єктивного методичного підходу до оцінки і прогнозування вимірів результативності й ефективності управління функціонуванням і цілеорієнтованим регулюванням розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем на основі принципів системно-комплексного, об'єктно-цільового та синергетичного підходів, феноменологічних засад об'єктивізації антикризових напрямів виконання й ущільнення виробничо-господарської та міжрегіональної взаємодії в державі. Тому доцільно проаналізувати сформовані в межах реального сектору регіональної економіки організаційно-економічні та системно-універсальні передумови та порівняти окремі організаційно-економічні характеристики реального сектору економіки України в цілому з параметрами нерівності/нерівномірності розвитку окремих РСЕС зокрема.

При цьому вважаємо малоймовірний розвиток подальших деструктивних трансформацій у межах сучасних РСРЕ в державі. Це пов'язано, по-перше, з тим, що частка й обсяги фінансування НДР і науково-технічних робіт, запровадження прогресивних технологій для енерго- й ресурсоємних галузей у 2008–2015 рр. залишалася сталою; по-друге, надходження інвестицій в основі виробничі засоби (ОВЗ) у наукоємних галузях промисловості, результати діяльності яких і могли б забезпечити достатність технологічної безпеки РСРЕ в Україні, скоротилися. Доцільно наголосити на достатньому національному досвіді активізації структурно-функціональних та модернізаційних і технологічних процесів у ході реалізації регіональної промислової політики держави в умовах ресурсних обмежень [186–194]. Це свідчить про те, що підвищення конкурентоспроможності регіонального промислового виробництва на світових ринках, забезпечення національних економічних інтересів промисловості у міжнародному поділі праці можливі лише за наявності та використання ефективних структурно-технологічних і структурно-функціональних умов досягнення високого рівня результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів РСЕС.

Необхідно зазначити, що порівняно з даними, отриманими за результатами аналізу статистичного обстеження результативності реструктуризації промислових підприємств у 2008–2015 рр., наразі, частка підприємств, які співпрацювали з державними НДІ, університетами та провідними ВНЗ, зросла. Так, наприклад, 2014 року цей показник становив 6,2 і 4,2 %, а зв'язки з іншими науковими організаціями (консультантами, комерційними лабораторіями або приватними НДІ та науковими установами галузевих і Національної академії наук України) залишились 2015 р. на рівні 6,0 %. Отже, з огляду на вкладене (табл. 1.2) та звітні матеріали Міністерства

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [196, с. 9] можна констатувати, що м. Київ, Дніпропетровська, Київська, Харківська та Вінницька області є, відносними[3] лідерами щодо забезпечення економічної ефективності, інвестиційного розвитку та привабливості[4] [195], а також зовнішньоекономічної співпраці при обмеженій фінансовій самодостатності. М Миколаївська, Львівська, Запорізька, Рівненська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Сумська, Волинська, Хмельницька, Закарпатська, Одеська, Херсонська, Полтавська, Черкаська та Чернівецька області мають середні значення, а Чернігівська, Житомирська, Тернопільська, Донецька та Луганська області – є аутсайдерами за досліджуваним показником.

Одночасно вищим порівняно із середнім в Україні рівень інноваційної активності промислових підприємств був у Волинській, Вінницькій, Харківській, Хмельницькій, Чернівецькій, Львівській областях і територіальному комплексі м. Київ, а саме 24,8–20,8 % (табл. 1.3).

Однак можна з певною мірою об'єктивності визначити окремі особливості функціонування і подальшого розвитку реального сектору регіональної економіки (РСРЕ) України за певними регіонами та каскадними формами організації виробничо-господарської, міжгалузевої і міжрегіональної взаємодії протягом 3–5 років (2016–2018 рр.). Так, наприклад, частка реалізованої інноваційної промислової продукції за каскадами РСЕС, які належать до класу бінарної спрямованості (4,3 %) 2015 р. була дещо вищою, ніж масштабної інваріантної спрямованості (3,3 %), а частці інноваційно активних промислових підприємств – у середньому 16,0 %. Зазначені співвідношення можуть суттєво змінитися. Щодо інноваційно активних суб'єктів господарювання (клас каскадів РСЕС масштабної інваріантної спрямованості), то їх частка становила 19,8 %. Одночасно бінарної спрямованості каскади РСЕС (частка інноваційно активних підприємств – 16,0 %) протягом 2013 р. виробила більшу кількість інноваційної промислової продукції, а саме 21 975,2 млн грн, а показник масштабної інваріантної спрямованості дорівнювали 19,8 % і 14 182,5 млн грн відповідно. Отже, результативність управління інноваційною діяльністю останніх, хоча і була значно нижчою, проте у зв'язку з нарощенням військово-економічних загроз українському державотворенню у Донецькому каскаді (Донецька та Луганська області) матиме деструктивний впливу на темпи загальноекономічного функціонування й інших регіонів.

---

[3] Порівняння виконано лише у внутрішньому середовищі функціонування національної економічної системи без умовного врахування рівня соціально-економічного розвитку інших країн світу.

[4] Слід вказати і на те, що 2016 р. Україна опустилася на 41-у позицію за глобальним індексом інвестиційної привабливості BDO International Business Compass (МКБ), який визначає та обґрунтовує Гамбурзький інститут світової економіки (HWWI) спільно з німецькою аудиторською компанією BDO AG. Так, зокрема, у рейтингу за 2016 р. Україна посіла вже 130-те місце (2015 р. – 89-те). У першу чергу це обумовлено політичною, суспільною та військово-економічною кризою і, відповідно, подіями, які мають місце у східній частині країни [195].

Таблиця 1.2

Інноваційна активність промислових підприємств за типами впровадження нововведень у розрізі регіонів України та за каскадним форматом організації виробничо-господарської взаємодії, 2015 р., % від загальної кількості обстежених виробничо-економічних систем*

Регіон, область, в межах якого функціонує відповідний каскад РСЕС	Інноваційно-активні промислові підприємства	У тому числі:			Рейтинг інноваційної спрямованості***
		з технологічними інноваціями	з технологічними/ маркетинговими новаціями	неінноваційні підприємства	
Україна	**20,4**	**10,0**	**10,4**	**79,6**	**–**
Каскади бінарної спрямованості РСЕС					
Івано-Франківський					
Івано-Франківська	28,8	17,3	11,5	71,2	IV
Чернівецька	23,2	11,5	11,7	76,8	IV
Тернопільська	19,7	13,6	6,1	80,3	IV
Закарпатська	16,8	10,3	6,4	83,2	IV
Черкаський					
Черкаська	19,2	9,5	9,7	80,8	IV
Кіровоградська	19,0	13,0	6,0	81,0	IV
Полтавська	13,0	4,5	8,4	87,0	IV
Вінницький					
Вінницька	24,1	13,5	10,7	75,9	IV
Хмельницька	23,3	14,0	9,3	76,7	IV
Житомирська	16,6	11,5	5,1	83,4	IV
Кримський					
М. Севастополь**	23,7	11,6	12,1	76,3	IV
АРК**	14,8	7,4	7,4	85,2	IV
Донецький					
Донецька**	21,3	10,9	10,4	78,7	IV
Луганська**	16,0	8,4	7,6	84,0	IV
Каскади масштабної інваріантної спрямованості РСЕС					
Львівський					
Рівненська	28,7	14,5	14,2	71,3	IV
Волинська	24,8	14,6	10,2	75,2	IV
Львівська	21,9	11,8	10,2	78,1	IV
Київський					
Київська	27,1	14,3	12,8	72,9	IV
Чернігівська	20,8	8,0	12,8	79,2	IV
М. Київ	17,7	5,6	12,1	82,3	III
Харківський					
Харківська	23,9	15,3	8,5	76,1	IV
Сумська	18,6	12,7	5,9	81,4	IV
Дніпропетровський					
Запорізька	26,0	17,4	8,7	74,0	IV
Дніпропетровська	19,1	3,2	15,9	80,9	IV
Одеський					
Миколаївська	28,1	22,4	5,7	71,9	IV
Херсонська	17,5	10,1	7,4	82,5	IV
Одеська	15,0	6,0	9,0	85,0	IV

*Джерело: тут і далі за даними [188–190, 195, 196].

**За статистичними даними на початок 2014 року.

***З урахуванням рейтингової ідентифікації лише Київські промислові підприємства можна певним чином віднести до виробничо-економічних систем III рівня інноваційної здатності.

Таблиця 1.3

Основні показники інноваційної діяльності промислових підприємств України в розрізі регіонів, 2015 р.*

Регіон, область	Кількість інноваційно активних підприємств, одиниць	Їх частка в загальній кількості промислових підприємств, %	Обсяг реалізованої інноваційної продукції, млн грн	Її частка в загальному обсязі реалізованої промислової продукції, %
Україна	**1758**	**17,4**	**36157,7**	**3,3**
Бінарної спрямованості каскади РСЕС (частка інноваційно активних підприємств 16,0 % вироблено продукції – 21 975,2 млн грн)				***4,3***
Івано-Франківський (17,4 %)				8,0
Закарпатська	18	8,5	1052,5	13,4
Івано-Франківська	89	20,5	1701,9	7,5
Тернопільська	50	22,3	491,5	7,4
Чернівецька	37	18,4	132,2	3,5
Черкаський (13,9 %)				6,1
Полтавська	29	8,3	8227,8	14,4
Кіровоградська	46	17,4	294,2	2,8
Черкаська	50	16,1	346,5	1,2
Вінницький (19,0 %)				3,0
Житомирська	54	16,5	751,2	5,1
Хмельницька	78	22,5	360,5	2,3
Вінницька	50	18,0	304,6	1,6
Кримський (16,8 %)**				1,5
АРК	54	16,7	519,0	2,3
М. Севастополь	13	16,9	31,5	0,6
Донецький (12,4 %)**				2,8
Луганська	64	13,0	2786,8	3,4
Донецька	91	11,8	4975,0	2,2
Масштабної спрямованості каскади РСЕС (частка інноваційно активних підприємств 19,8 % вироблено продукції – 14 182,5 млн грн)				3,3
Львівський (13,6 %)				1,5
Львівська	101	13,4	658,1	2,1
Волинська	29	12,9	164,4	1,7
Рівненська	36	14,6	83,9	0,6
Київський (18,5 %)				2,5
М. Київ	130	26,1	2343,0	4,4
Київська	44	9,0	635,5	1,7
Чернігівська	43	20,4	190,2	1,4
Одеський (26,1 %)				3,4
Херсонська	53	26,1	564,8	5,6
Одеська	83	22,3	887,6	3,6
Миколаївська	114	29,8	202,9	0,9
Харківський (20,4 %)				7,7
Сумська	41	18,6	2211,1	10,6
Харківська	168	22,1	2878,0	4,8
Дніпропетровський (20,3 %)				1,5
Запорізька	115	29,8	1671,6	2,2
Дніпропетровська	78	10,7	1692,4	0,8

*Джерело: [188–190, 195, 196].

**Попередні дані, не уточнені у зв’язку із сучасною суспільно-політичною ситуацією державі.

Тому, з огляду на сучасний стан результативності виконання стратегічних завдань у сфері формування інноваційного потенціалу промисловості в регіонах, в умовах ресурсних обмежень і нарощення суспільно-політичних загроз сталому розвитку, доцільно спрямовувати навіть недостатній обсяг інвестиційних та інноваційних вкладень і державного фінансового забезпечення форсайтних/інноваційних програм на розвиток енергоефективних і високотехнологічних виробництв у реальному секторі економіки тих регіонів, що мають суттєву частку (промислові комплекси, внесок яких у ВДВ перевищує 4,5 %) у загальному обсязі ВДВ промисловості та ВВП країни, зокрема, на досягнення надійності та збалансованості розвитку добувних галузей, переробної промисловості, виробництва електроенергії, газу і води (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Частка основних промислових регіонів держави у ВВП України та ВДВ реального сектору регіональної економіки, 2014–2015 рр., % (середнє)*

Добувна промисловість		Переробна промисловість		Виробництво та генерування електроенергії		Обсяг реалізації промислової продукції за базовими галузями і виробництвами	
регіон, область, територіальне об'єднання	внесок у загальний обсяг ВДВ, %	регіон, область, територіальне об'єднання	внесок у загальний обсяг ВДВ, %	регіон, область, територіальне об'єднання	внесок у загальний обсяг ВДВ, %	регіон, область, територіальне об'єднання	внесок у загальний обсяг ВДВ, %
Масштабної інваріантної спрямованості каскади РСЕС							
Дніпропетровська	36,3	Дніпропетровська	14,3	Дніпропетровська	9,0	Дніпропетровська	15,1
Львівсько-Волинське промислове територіальне об'єднання	4,4	Територіальний промисловий комплекс м. Київ	6,0	Територіальний промисловий комплекс м. Київ	8,4	Територіальний промисловий комплекс м. Київ	13,9
Харківська	1,7	Харківська	5,7	Харківська	6,1	Харківська	8,8
Запорізька	0,7	Запорізька	6,7	Запорізька	8,5	Запорізька	6,1
Київська	1,6	Київська	3,6	Київська	4,6	Київська	3,4
Одеська	0,9	Одеська	4,9	Одеська	4,6	Одеська	3,2
Хмельницька	0,6	Хмельницька	3,1	Хмельницька	4,1	Хмельницька	2,3
Миколаївська	0,7	Миколаївська	3,2	Миколаївська	3,7	Миколаївська	2,1
Бінарної спрямованості каскади РСЕС							
Донецька**	22,7	Донецька**	20,7	Донецька**	14,8	Донецька**	20,1
Луганська**	12,6	Луганська**	6,5	Луганська**	5,1	Луганська**	7,3
Полтавська	10,5	Полтавська	5,3	Полтавська	3,7	Полтавська	5,5
Рівненська	0,6	Рівненська	1,5	Рівненська	4,6	Рівненська	2,4
Івано-Франківська	1,6	Івано-Франківська	3,2	Івано-Франківська	3,6	Івано-Франківська	1,8

*Джерело: [188–190, 195, 196].
**За станом на початок 2014 року.

Виходячи із наведених даних (див. табл. 1.3 та 1.4), можна зробити висновок про те, що з використанням досвіду інноваційної трансформації параметрів промисловості в Донецькій, Дніпропетровській, Харківській та Полтавській областях, а також модернізації промислового виробництва в межах територіального промислового комплексу м. Київ можливо сформувати

необхідні організаційно-економічні умови для генерування синергетичного системно-універсального ефекту із подальшою трансформацією РСЕС. Вона полягатиме у формуванні, нарощенні та раціоналізації використання його інноваційного, інформаційного, інвестиційного потенціалів та потенціалу сталого розвитку кожного регіону за рахунок упровадження дієвої технології макроекономічного регулювання та цілеорієнтованого (процесно-алокаційного за пріоритетом) докладання зусиль шляхом розробки нової регіональної карти держави при інкорпорації до нового формату (каскадів) сучасних регіональних промислових комплексів (РПК) України.

Відповідно до зазначеної вище макроекономічної та структурно-функціональної динаміки за кожним із десяти каскадів регіональних соціально-економічних систем у ретроспективному періоді дослідження можна вважати, що каскадний формат децентралізації в Україні ініціюватиме виникнення системоутворюючих процесів щодо: стимулювання, активізації та розширення внутрішнього попиту за сприятливих зовнішніх умов для розвитку базового промислового виробництва у промислових регіонах; подальшої реалізації на тлі ресурсних обмежень моделі реструктуризації промисловості зі зміцненням матеріально-технічної бази наукових установ, інституційного забезпечення регіональної науково-технічної та інноваційної політики [196; 197]; створення нового класу взаємопов’язаних регіональних виробничо-економічних систем, розвиваючи при цьому високотехнологічні та наукоємні виробництва, використовуючи переваги спеціалізації та когнітивно-інформаційних засад сталого розвитку.

Одночасно необхідно звернути увагу на висновки та пропозиції, обґрунтовані в наукових працях [11, 28, 84, 85, 198, 199, 200], що стосуються забезпечення високого рівня управління як процесами гарантування економічної безпеки регіональних соціально-економічних систем, так і соціальної безпеки в Україні (у т. ч. каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії). Як свідчать економіко-статистичні дані державної служби статистики України і результатів науково-прикладних розробок [201–205], сучасний етап формування інформаційних систем ІІІ інтелектуального рівня повинен супроводжуватися створенням автоматизованих поколінь, до яких належать експертні системи, а також системи підтримки прийняття рішень у сфері управління гарантуванням економічної безпеки (як каскадів РСЕС, так і регіонів і держави в цілому), інформаційно-пошукові системи, системи зі штучним інтелектом тощо. Це пов’язано з тим, що основою розробки таких систем є положення і домінанти децентралізації структури інформаційних та автоматизованих систем управління (АСУ) й організація роздільної обробки інформації. Тому, підтверджуючи думки авторів [11, 28, 30–35], найбільший ефект від упровадження інформаційних експертних систем буде досягнута тоді, коли для прийняття об’єктивних управлінських вирішень поряд із кількісними вимірами враховуватимуться і слабоформалізовані фактори впливу на темпи промислового зростання, загальноекономічне відтворення, процеси регенерації РСРЕ тощо(доведено експериментальною перевіркою на різних рівнях

управління промисловістю цільової програми «MainStreaM.For.IC v.6.3» [17, 18, 24–26, 34, 162, 163]).

Тому у сфері економічного аналізу процесів регенерації, а також забезпечення вимірів стійкості й надійності функціонування загальної системи формування каскадних форм (у т. ч. для забезпечення результативності використання процесно-алокаційної технології у площині антикризового управління) виникає потреба у розв'язанні широкого кола науково-прикладних завдань, що можливо вирішувати лише із застосуванням інтелектуальних систем та високотехнологічного цільового програмного забезпечення. Зазначене, у свою чергу, потребує суттєвих витрат як ресурсів, так і резервів (і, відповідно, можливостей різної природи) на модернізацію й оновлення відомих положень щодо формування базису і надбудови суспільства, його виробничої та невиробничої сфер діяльності, оскільки інформаційно-інтелектуальна царина стає однією із наріжних підвалин подальшої структурної трансформації промисловості та досягнення достатнього рівня ефективності макроекономічного регулювання (цілеорієнтованого). Саме тому виконано емпіричні оцінки структурно-динамічних характеристик функціонування реального сектору в межах регіонів України з ранжуванням за масштабами розвиненості промислового потенціалу[5] впродовж 2009–2014 рр. На основі структурно-динамічних параметрів розвитку реального сектору регіональної економіки, обсягів інвестицій в основний капітал, а також реалізованої інноваційної продукції на душу населення розраховано індекс регіонального промислового розвитку і розмежувати території на три рівні – високий, середній, низький, про що йтиметься далі.

Таким чином, за результатами економіко-статистичних розрахунків установлено таке: загальний індекс регіонального промислового розвитку становить 1,00; найвищий індекс – у регіонах, які належать до каскадів масштабної інваріантної спрямованості (Дніпропетровська – 2,13, Запорізька – 1,70, Київська – 0,97 і Харківська області – 0,88[6] та бінарної (Полтавська – 1,65); низький рівень регіонального промислового розвитку в більшості регіонів, які відносяться до каскадів бінарної спрямованості. З урахуванням отриманих кількісних показників побудовано карту рівнів регіонального промислового розвитку областей України станом на 2014 рік відповідно до методичного підходу, пропонованого [206, 207]). Детально про це йтиметься далі. На основі наведених економіко-статистичних показників узагальнено розрахунковий матеріал для побудови узагальненої таблиці критеріальних значень, за якими можливо визначити рівень результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку каскадів РСЕС (див. табл. 1.2).

[5] Промисловий потенціал визначено на основі індексу регіонального промислового розвитку, обчисленого за обсягами реалізованої промислової продукції в межах регіону на душу населення. Для Донецької, Луганської областей та АРК – на початок 2014 р. для інших – за 2014 рік у цілому.

[6] Донецька та Луганська області, за авторськими розрахунками, 2013 р. мали також достатній рівень регіонального промислового розвитку, який суттєво змінився у зв'язку з проведенням АТО.

Надалі вважаємо за доцільне розрахувати (з використанням наявної методологічної бази [11, 28, 208]) параметри ефективності управління гарантуванням економічної безпеки каскадів РСЕС (а в їхніх межах, відповідно, регіонів держави) згідно з розробленими методичними підходами [11, 28, 116, 160, 161, 162, 207].

Рівні ефективності управління гарантуванням економічної безпеки як певного регіону, так і каскаду в цілому обчислено на основі кількісних значень п'яти відповідних інтегральних показників: організаційно-економічної ефективності; енергоефективності функціонування реального сектору регіональної економіки; результативності модернізації; раціональності зовнішньоекономічної діяльності; інформаційно-управлінської ефективності. Ранжування за організаційно-економічною чи інформаційно-економічною ефективністю регіонів і групування використовуваних на практиці сучасних технологій управління гарантуванням економічної безпеки), здійснено з використанням сформованих принципів, модельних рішень і методологічних підходів [207, 208], однак без урахування досягнутого рівня ефективності управління іншими державами світу. Тому при групуванні та ідентифікації параметрів ефективності управління гарантуванням економічної безпеки авторами використовувалися такі терміни, відносно високий і відносно середній рівні тощо. Варто зауважити, що кількісні значення для Донецької та Луганської областей, а також АРК і виробничо-господарського територіального комплексу м. Севастополь установлено, на відміну від інших регіонів, за станом на кінець 2014 року[7]. За результатами розрахунків установлено, що відносно високий рівень (від 1,29 до 2,93) мають шість регіонів, віднесених до класу МІСК, та два – до БСК, а саме територіальний комплекс м. Київ, Харківська, Донецька, Луганська[8], Київська, Дніпропетровська, Одеський та Запорізька області.

Відносно низький рівень ефективності від 0,22 до 0,59 характерний відповідно для двох і п'яти регіонів: Сумської, Івано-Франківської, Волинської, Закарпатської, Житомирської, Чернівецької та Тернопільської областей. Решта регіонів, розмежованих за каскадним форматом, належать до групи із відносно середнім рівнем ефективності управління гарантуванням економічної безпеки.

1.2. Стратегічний набір щодо макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем

Зважаючи на виконані розрахунки й об'єктивність використаних методичних підходів, є всі підстави стверджувати про досить низький рівень не лише державного, а й регіонального управління в Україні [11]. Оскільки функціонування регіональних соціально-економічних систем тісно пов'язане з виробничими комплексами в регіонах, то для його покращення необхідно

[7] Тут і далі за станом 2014 рік.
[8] За станом на початок 2014 року.

здійснити заходи щодо: активізації виробничо-господарських процесів; раціоналізації виробничої інфраструктури; повного освоєння масштабів як стратегічного, так і інноваційного потенціалу в контексті ефективності управління економічною безпекою регіональних соціально-економічних систем.

З огляду на значну кількість регіонів, які мають відносно низький рівень ефективності управління гарантуванням економічної безпеки, нагальним завданням управлінців регіонального та державного рівня є вдосконалення й уточнення процедур формування та добору оптимізаційного складу засобів і прийомів керуючого впливу. На наше переконання, вони повинні забезпечувати елімінування/усунення впливу комплексу загроз і ризиків економічній безпеці держави та кожного регіону, навіть в умовах ресурсних обмеженнях. Тому, узагальнюючи теоретико-концептуальні і методологічні підходи, а також перевірку їхньої адекватності реальним виробничо-господарським, техніко-технологічним, організаційно- й еколого-економічним процесам, пропонуємо замкнену схему вирішення проблем у площині оцінювання-прогнозування вимірів результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем у державі. Вона передбачає наступне [94, 209]:

- за побудованим замкненим алгоритмом формування і зустрічної перевірки (на феноменологічних засадах) змістовності антикризової політики поширення алокаційної технології (процесного типу) як домінанти збалансування соціально-економічного розвитку каскадних форм за порізненими детермінантами вирівнювання значень соціально-економічної нерівності у контексті активізації процесів децентралізації влади в Україні, а саме: управління за відхиленнями; реструктуризація регіональної карти згідно з принципами NUTS; організовування та перманентний контролінг відповідно до рекомендацій департаментів новоствореної в межах каскадів інституції – ради з розвитку продуктивних сил;
- визначення і перевірка щодо об’єктивності: належності певної регіональної соціально-економічної системи до окремого класу каскадного формату; обґрунтування пріоритетів соціально-економічного, екологічного, технологічного та промислового розвитку; розрахунку цільових макроекономічних показників та визначення можливостей їх досягнення (у т. ч., масштабів стратегічного та інноваційного потенціалів, енергоефективності, економічної безпеки і сталого розвитку, результативності й ефективності макроекономічного регулювання, антикризової політики тощо;
- перманентне оновлення стратегічного набору для певного каскаду регіональних соціально-економічних систем держави для визначення допустимих фактичних відхилень від цільових макроекономічних показників, а в його межах – удосконалення організаційно-методичного, комунікаційного та інформаційно-методичного забезпечення.

З урахуванням імовірності запровадження у практику стратегічного управління наведеної схеми рекомендуємо використання комплексу підстратегій (рис. 1.1).

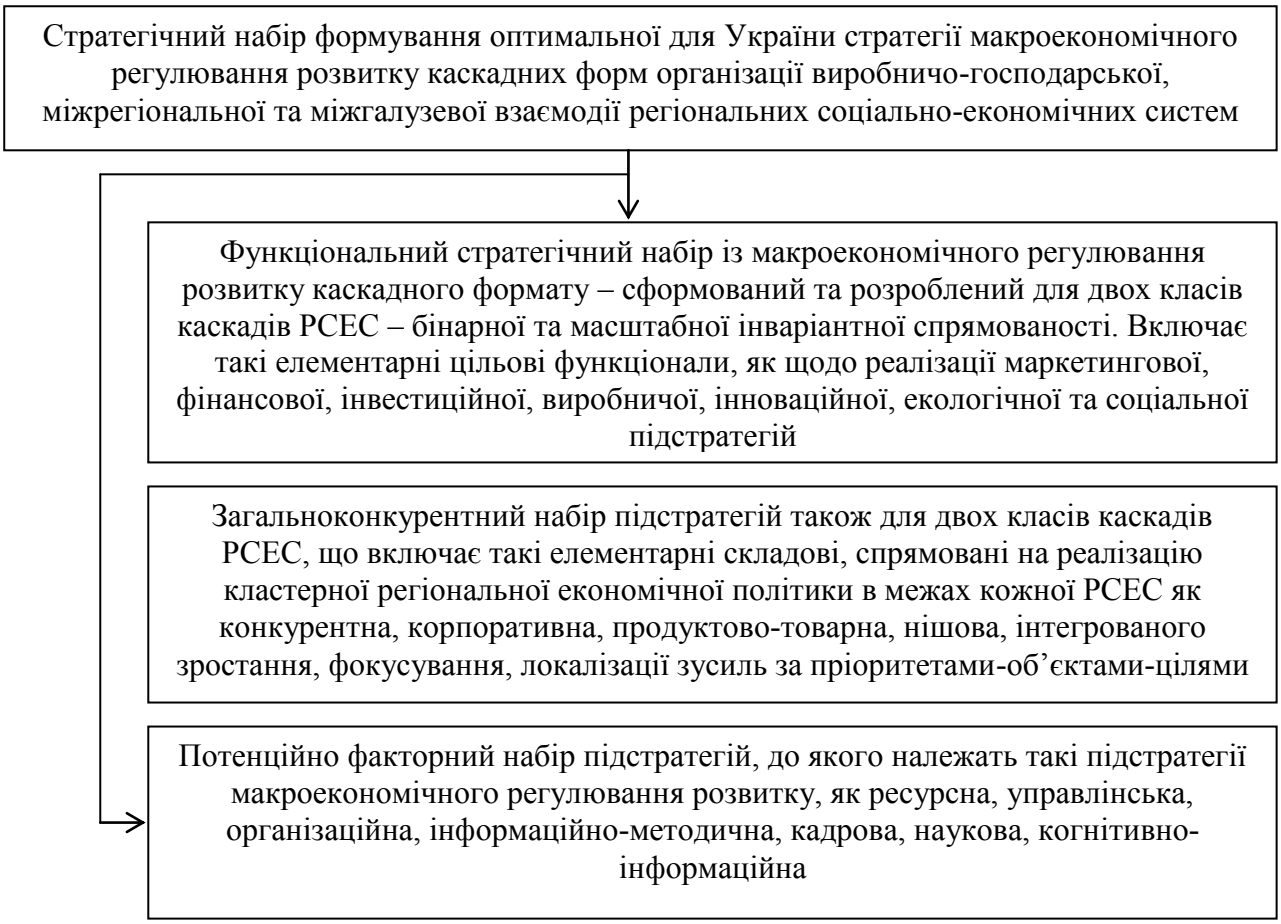


Рис. 1.1. Елементарні складові трьох видів підстратегій, інкорпорованих до загальної стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем в Україні (*авторська розробка*)

Однак, з огляду на досягнуті рівні результативності та ефективності макроекономічного регулювання і, відповідно, умови функціонування регіональних соціально-економічних систем у державі, можливе й обмежене застосування запропонованого переліку стратегічного інструментарію. Кожен із трьох стратегічних наборів включає по сім підстратегій, комбінування яких за потребою дасть змогу досягти визначених цільових завдань з урахуванням умов функціонування кожного регіону та результативності макроекономічного регулювання розвитку певного каскаду загалом. На основі результатів дослідно-експериментальної розробки та виконання процедур оцінювання-прогнозування результативності й ефективності макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм регіональних соціально-економічних систем України обґрунтовані та побудовані математичні моделі структурного типу, що об'єктивно репрезентують наслідки реалізації регіональної стратегії регулювання розвитку реального сектору та економіки загалом за умов запровадження у практику каскадного формату організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в державі.

Здійснено дослідно-експериментальну перевірку обчислених оціночних і прогнозних вимірів результативності та ефективності реалізації політики макроекономічного регулювання і, відповідно, функціональних підстратегій (у

площині макроекономічного регулювання розвитку каскадів РСЕС) в умовах ресурсних обмежень. Тому є підстави стверджувати, що макроекономічні і відносні показники (узагальнені інтегральні та агреговані) у сучасних умовах функціонування регіональних соціально-економічних систем України відповідають цілям та завданням, передбаченим базовим концептом тріади сталого розвитку (економіка – екологія – соціум) у площині макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії РСЕС (або ж в межах класу каскадів, утворених із суміжних регіонів).

Тому пріоритетним слід вважати наведений вище (див. рис. 1.2) стратегічний інструментарій. Змістовно він являє собою комплекс функціональних, загально-конкурентних і потенційно-факторних підстратегій, типізацію яких розкрито й описано (у тому числі процедури добору та формування) у попередніх наукових роботах [206–210]).

І. Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів (БСК та МІСК) РСЕС держави в контексті забезпечення результативності як макроекономічного регулювання, так і управління економічною безпекою економіки в регіонах:

- маркетингова – ринкової експансії, корпоратизації;
- фінансова – вибір та адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту та оптимізація умов; афіліації;
- інвестиційна – вибір типу портфеля; диверсифікації джерел фінансування; алокаційна (раціоналізації поділу/ перерозподілу);
- виробнича – гнучкої технології щодо забезпечення надійності функціонування промисловості у регіоні; регенерації стратегічних виробництв; гарантування техногенної безпеки; підвищення енергоефективності;
- інноваційна – врахування рівня технічної підготовки виробництва й технологічного розриву між об’єктами; проривна;
- екологічна – динамічного просування; регенерації; стратегування; розвитку екологічної мережі; розвитку біорізноманіття та генофонду нації; формування життєздатних екосистем;
- соціальна – спонукання; мотивування; запровадження контролінгу фінансових результатів; підвищення рівня та якості життєдіяльності; забезпечення соціальної справедливості; духовно-ціннісного розвитку тощо.

ІІ. Загальноконкурентні ендогенно спрямовані типи підстратегій для двох класів каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії РСЕС (для десяти каскадів РСЕС):

- конкурентна – диференціації;
- корпоративна – нагальна реструктуризація (модернізація, реформування та реінжиніринг бізнес-процесів);
- продуктово-товарна – широкий спектр застосування; тривалий/короткий життєвий цикл; висока/низька цінність;
- нішова – глобальної диференціації; обмеженої кількості випуску високотехнологічної та енергоефективної продукції високої якості; комутантна (пристосування); патієнтна; обмеженої кількості випуску оборонної продукції;

- інтегрованого зростання – за конститутивно ключовими для певного каскаду/регіону; стратегічними/ військово-оборонними об'єктами; високотехнологічними/інформаційними об'єктами;
- фокусування – розвиток галузей суспільної практики; промислових комплексів за суміжними галузями і виробництвами;
- локалізації зусиль – за об'єктами, цілями, пріоритетами, рівнями.

III. Потенційно-факторний набір підстратегій у провідному пріоритеті при розробленні загальної стратегії макроекономічного регулювання для каскадів РСЕС бінарної та масштабної інваріантної спрямованості:

ресурсна – формування запасів та нарощення потенціалів системно-універсального спрямування; локалізації зусиль на масштабах технологічного потенціалу; зниження собівартості й підвищення рентабельності регіонального промислового виробництва; науково-технічного зростання;

управлінська – раціоналізації структури управління; мінімалізації ієрархії; ущільнення взаємозв'язків та взаємозалежності; партнерської взаємодії; структурно-логічна; замкненого управління;

організаційна – оптимізації логістичних/ транспортних/технологічних чи інформаційних систем управління; об'єктивної ідентифікації змістовності цільових функцій суб'єктів управління; спеціалізації; децентралізації тощо;

інформаційно-методична – розроблення та вдосконалення інформаційного забезпечення ІІІ інтелектуального рівня; комп'ютеризації; глобалізації інформаційних мереж управління; алармового управління;

кадрова – адаптації; матеріального стимулювання; функціональної спеціалізації; морального стимулювання; оперативного управління; аутплейсменту;

наукова – комунікативного дискурсу; апробації; феноменологічна; позиціонування; юридичного супроводу; світоглядно-методологічна;

когнітивно-інформаційна – логістичного розвитку когнітивно-інформаційного середовища; активного впровадження когнітивно-інформаційних технологій; когнітивно-інформаційного розвитку територіальних громад; розроблення та запровадження засобів пошуку і добору інформації ІІІ інтелектуального рівня.

Відтак з використанням авторського цільового програмного забезпечення [5, 6, 8, 23, 46, 48, 49, 50, 64], здійснено візуалізацію результатів макроекономічного регулювання розвитку промисловості в регіонах України при узагальненні оцінок та розмежуванні останніх за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії.

Так, зокрема, для бінарного типу каскадів РСЕС держави, зокрема Івано-Франківського каскаду, обчислено базові вихідні показники (відносні – узагальнені інтегральні значення), що репрезентують результативність макроекономічного регулювання області за базовими узагальненими інтегральними показниками (рис. 1.2); формалізовано й уточнено зміст і складові найбільш перспективної стратегії відповідного типу (до 2020 року) з урахуванням сучасного рівня результативності макроекономічного

регулювання; обґрунтовано поточний склад стратегічного набору, за яким можливо забезпечити достатній рівень такого регулювання.

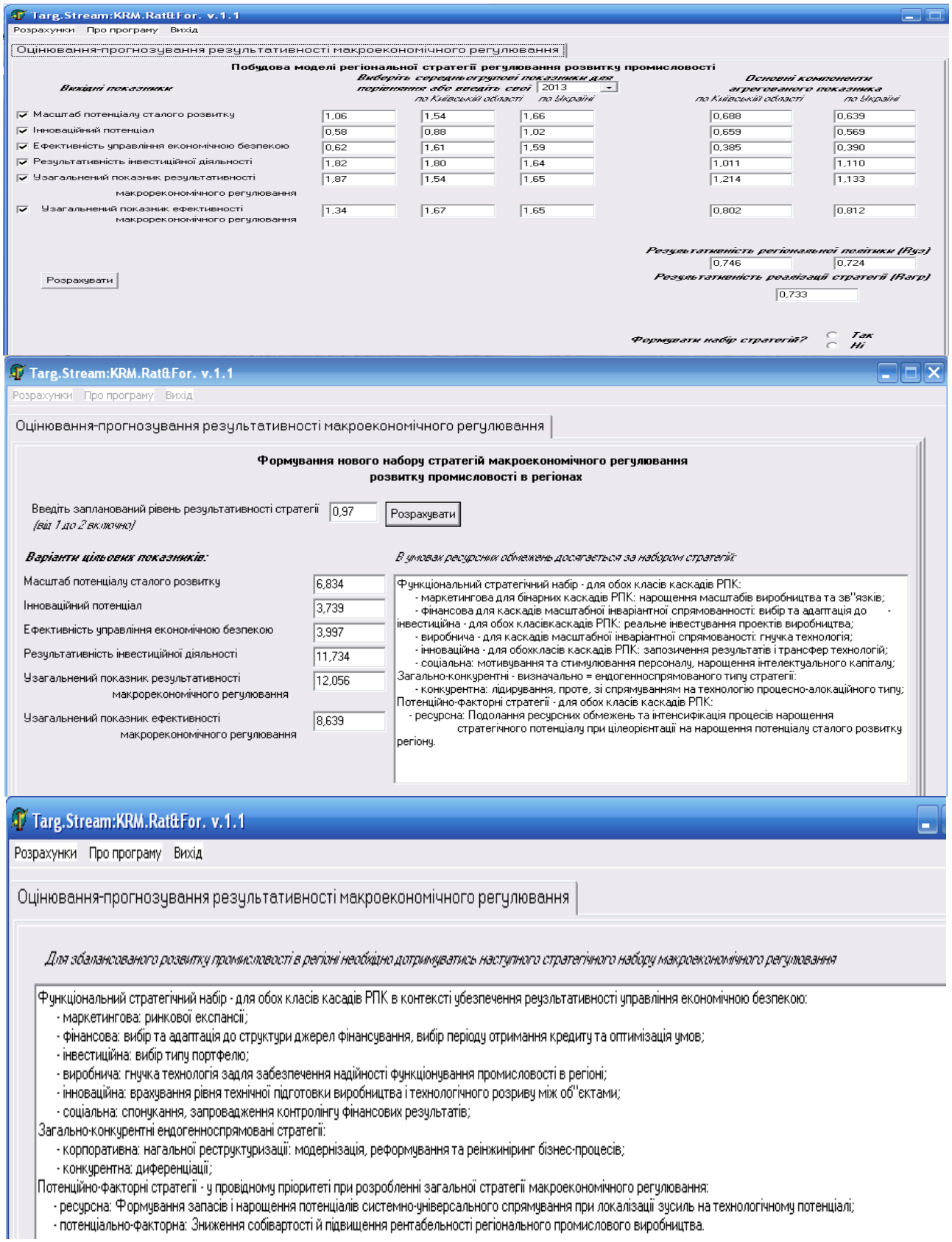


Рис. 1.2. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Івано-Франківської області (поточні та прогнозні)

Відповідні характеристики та системно-універсальні детермінанти у ретроспективній і прогнозній площині визначено для Тернопільської області (рис. 1.3); показники результативності макроекономічного регулювання та заходи щодо реалізації відповідної стратегії – для Закарпатської (рис. 1.4) та Чернівецької (рис. 1.5) областей.

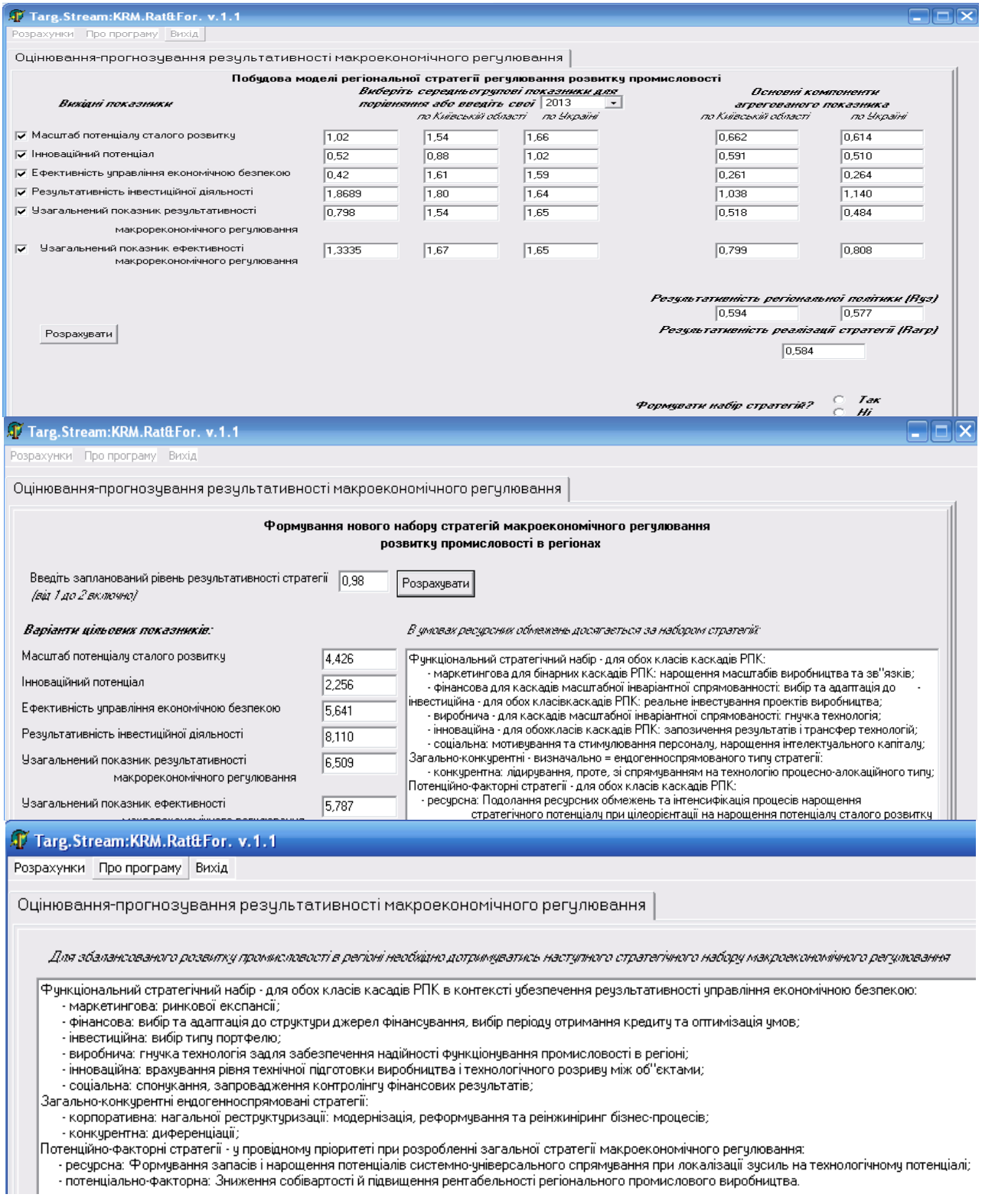


Рис. 1.3. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Тернопільської області (поточні та прогнозні)

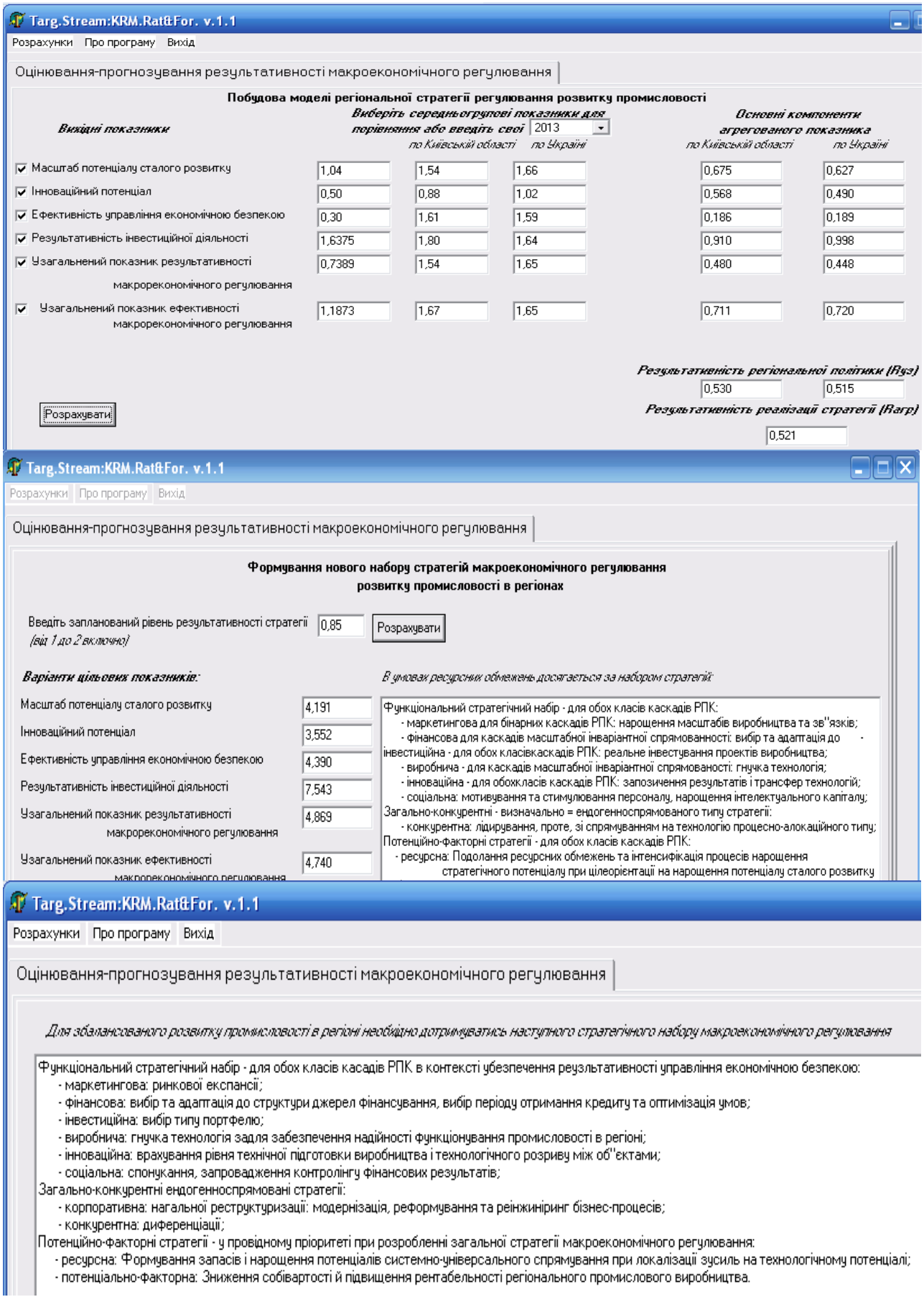


Рис. 1.4. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Закарпатської області (поточні та прогнозні)

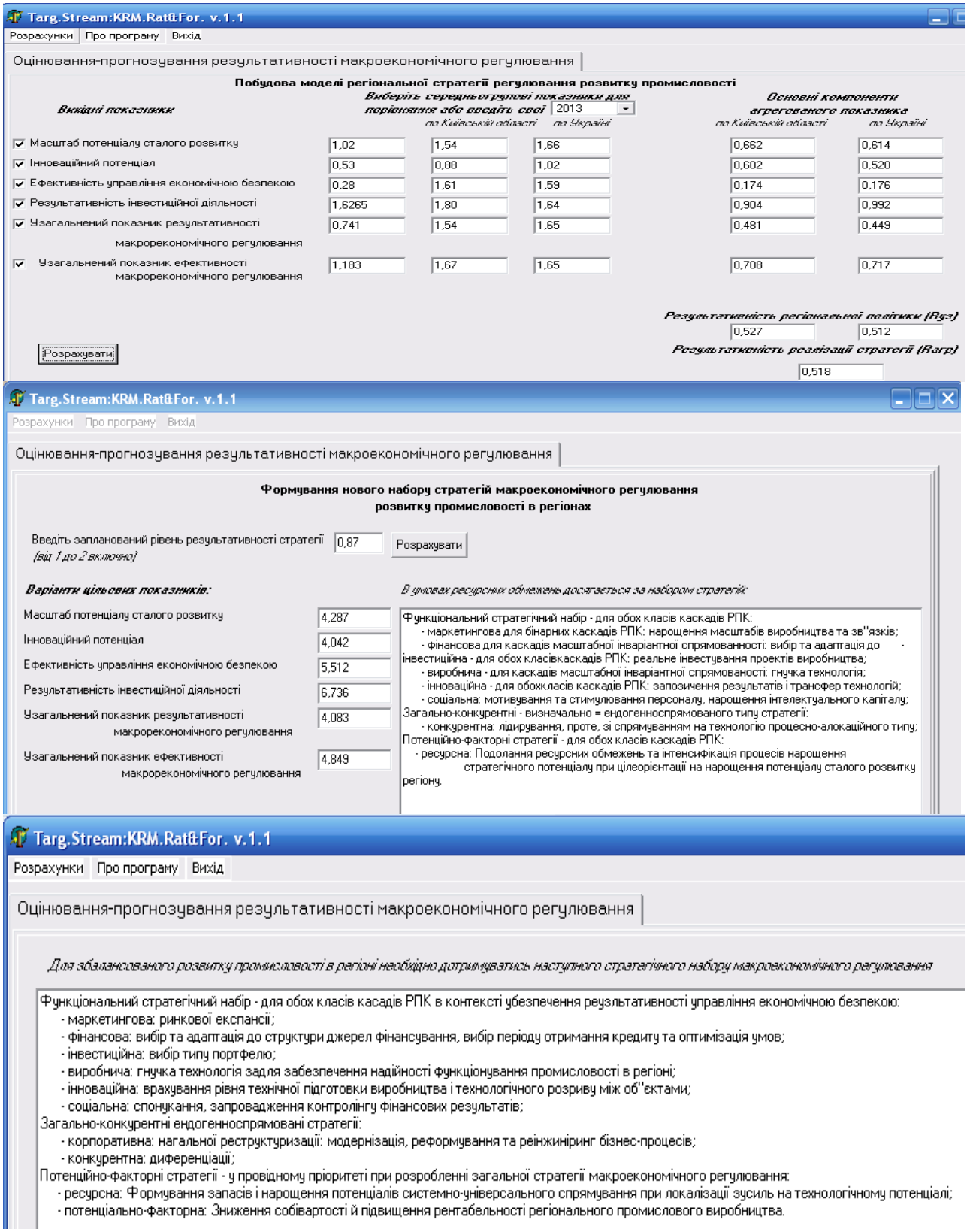


Рис. 1.5. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Чернівецької області (поточні та прогнозні)

Слід вказати, що саме для Івано-Франківського каскаду РСЕС результати моделювання визначено повною мірою з уточненням порогових меж відносних показників (рис. 1.6).

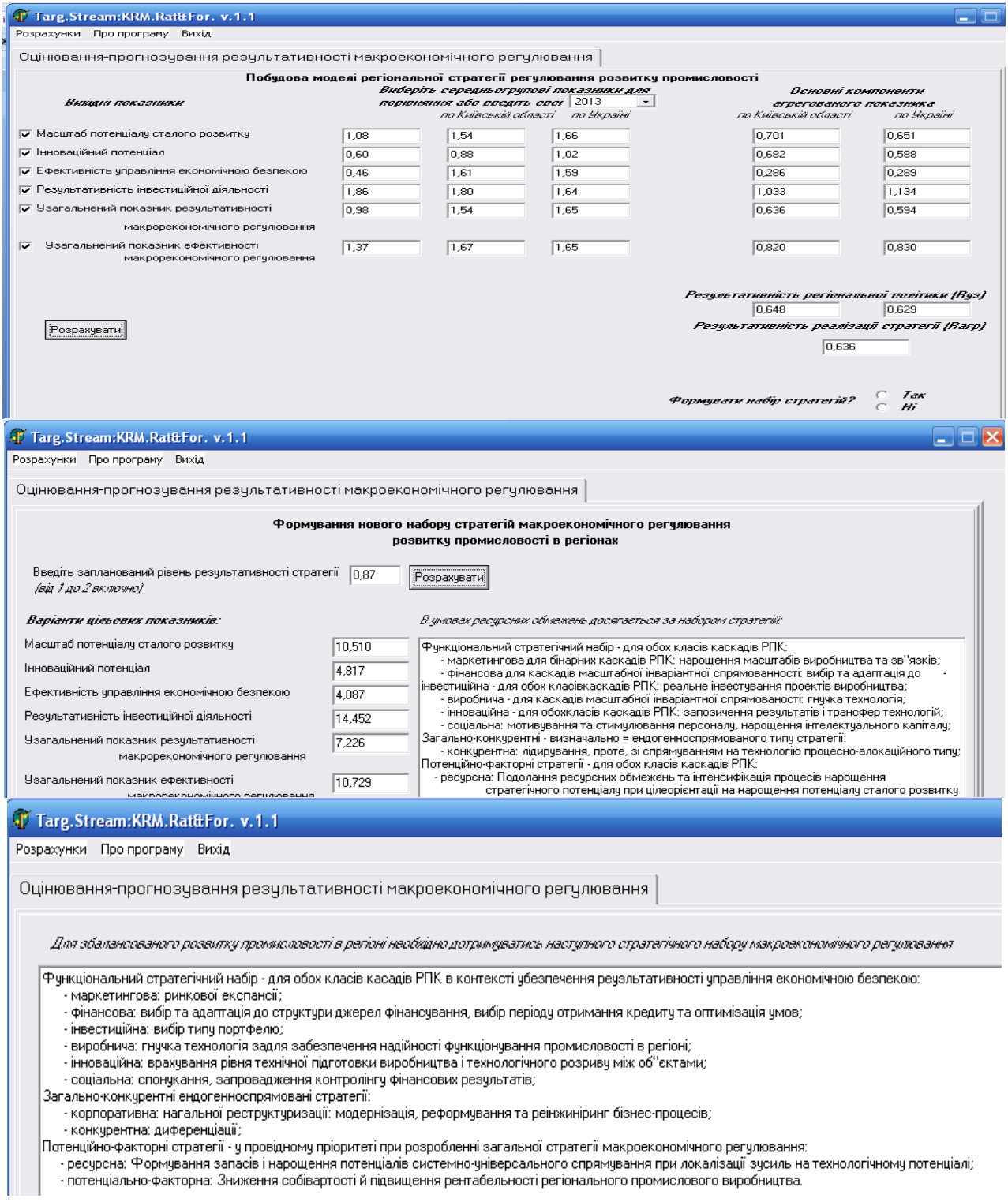


Рис. 1.6. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Івано-Франківського каскаду РСЕС (поточні та прогнозні)

Відповідно сучасна (функціонального типу) стратегія макроекономічного регулювання розвитку каскадів в Україні повинна також передбачати врахування соціальних детермінант сталого розвитку як держави, так і її регіонів. Наразі процеси переходу до сталого розвитку відбуваються в умовах ресурсних обмежень [214, 215, 216] і значного нарощення загроз та ризиків українському державотворенню.

Використовуючи прикладний інструментарій (цільове програмне забезпечення [5, 6, 8, 23–32, 46, 48, 51, 52, 60–67, 215, 216]) деталізовано можливість реалізації моделі сталого розвитку за тріадою «економіка – екологія – соціум» при розбудові каскадного формату виробничо-господарської взаємодії [217, 218] та обчислено відносні показники результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку каскадів 2015 р. та очікувані до 2020 року в межах: Вінницького каскаду РСЕС бінарного типу (рис. 1.7), Черкаського (рис. 1.8) і Дніпропетровського каскаду (рис. 1.9).

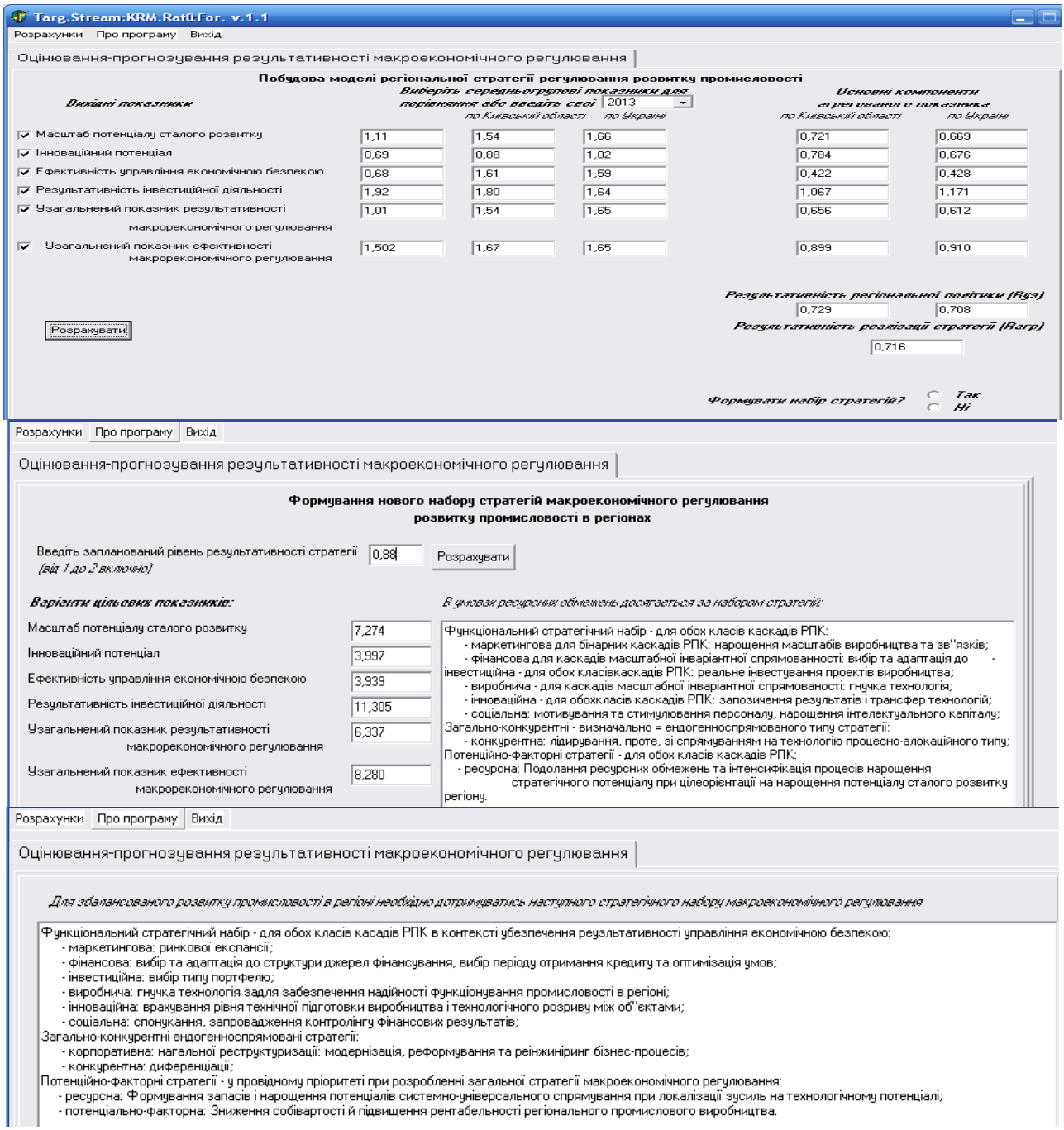


Рис. 1.7. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Вінницькому каскаду регіональних соціально-економічних систем (поточні та прогнозні)

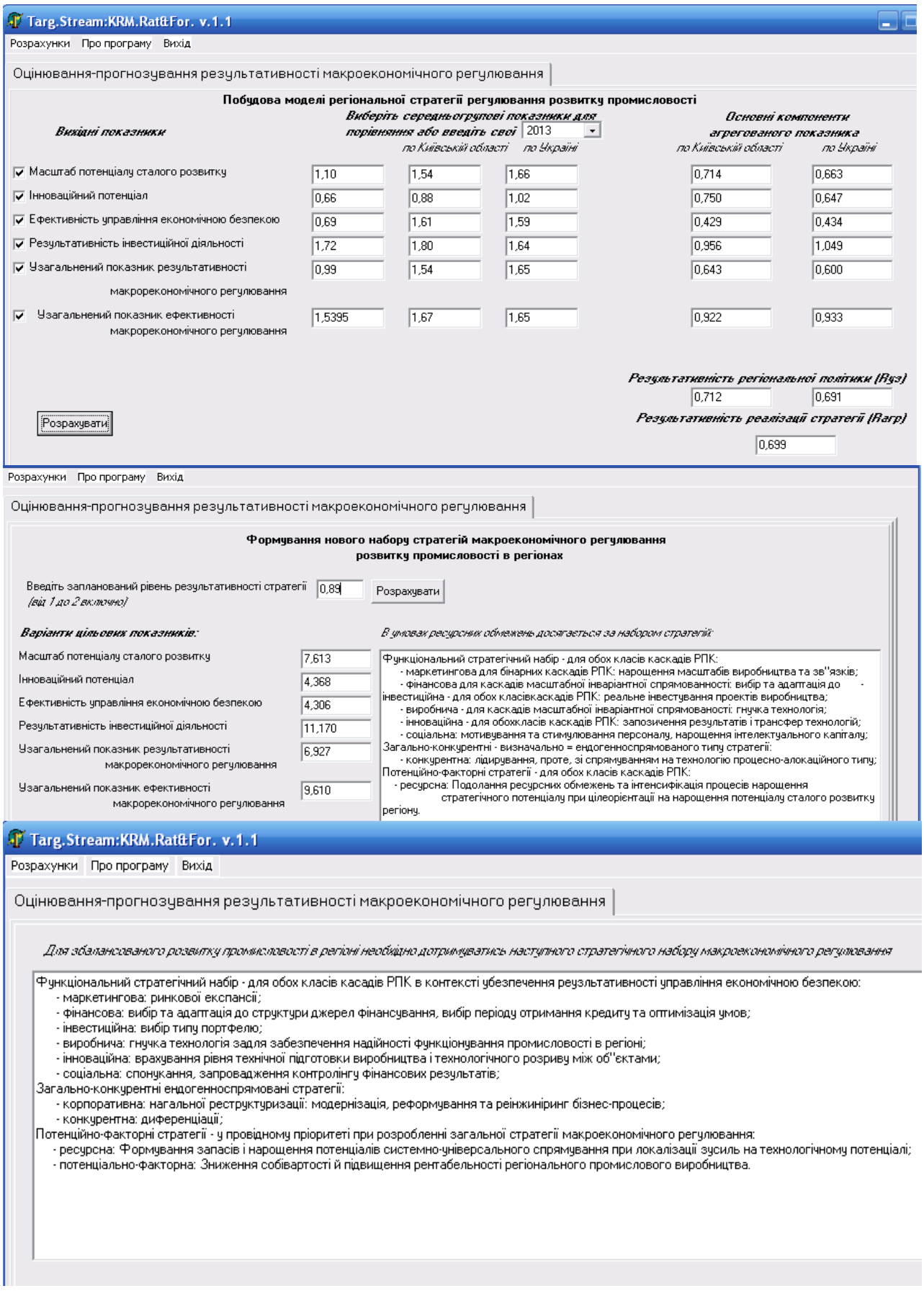


Рис. 1.8. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку в межах Черкаського каскаду РСЕС (поточні та прогнозні)

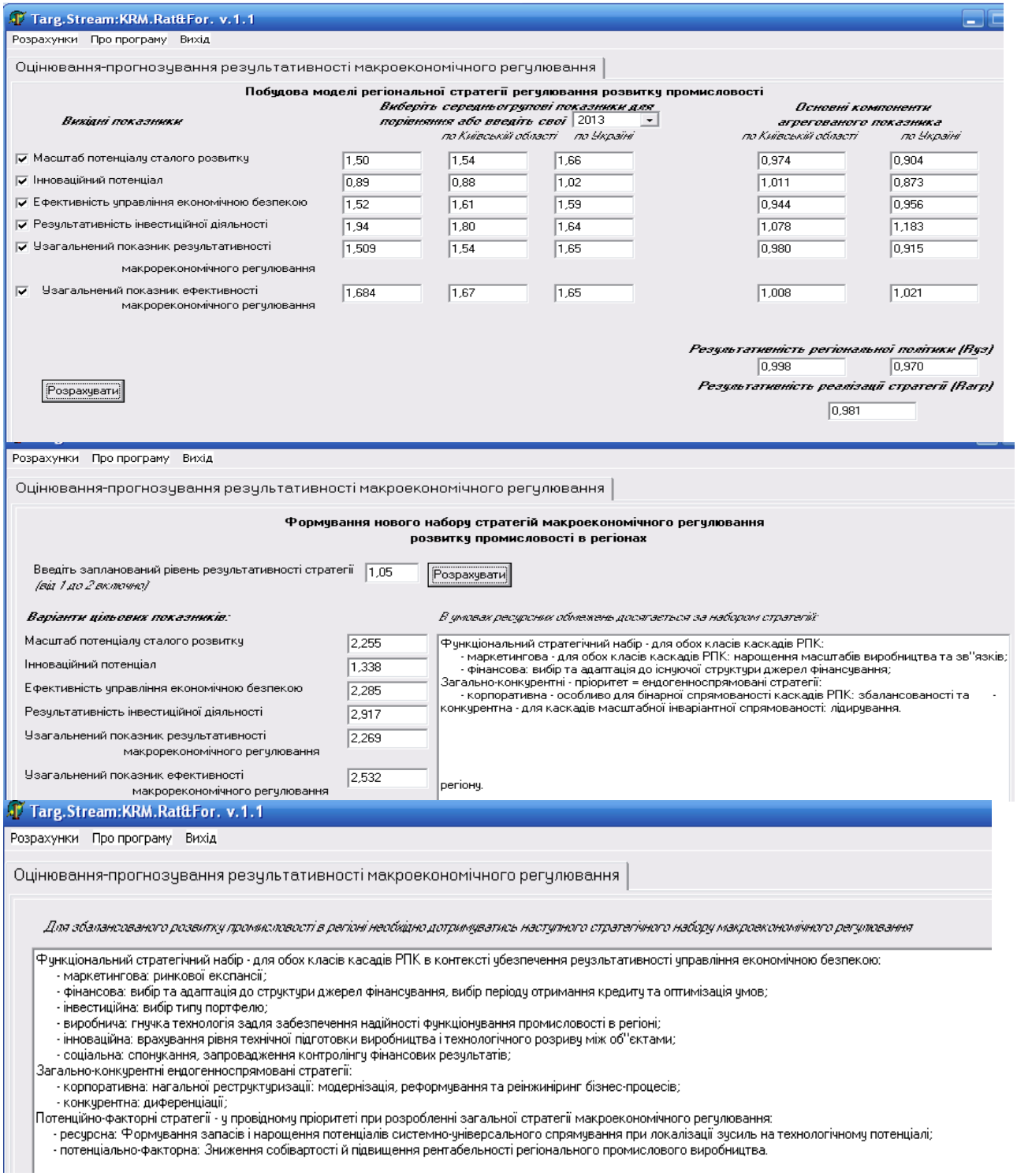


Рис. 1.9. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Дніпропетровського каскаду РСЕС (поточні та прогнозні)

Визначення показників результативності та ефективності, а також прогнозні значення до 2020 року у площині макроекономічного регулювання в межах Черкаського, Дніпропетровського і Київського каскадів РСЕС дає підстави стверджувати, що наразі система регіонального управління двома останніми каскадами є більш дієвішою. Зокрема, для Київського каскаду РСЕС

установлено вищі рівні результативності та специфічний перелік під стратегій (рис. 1.10).

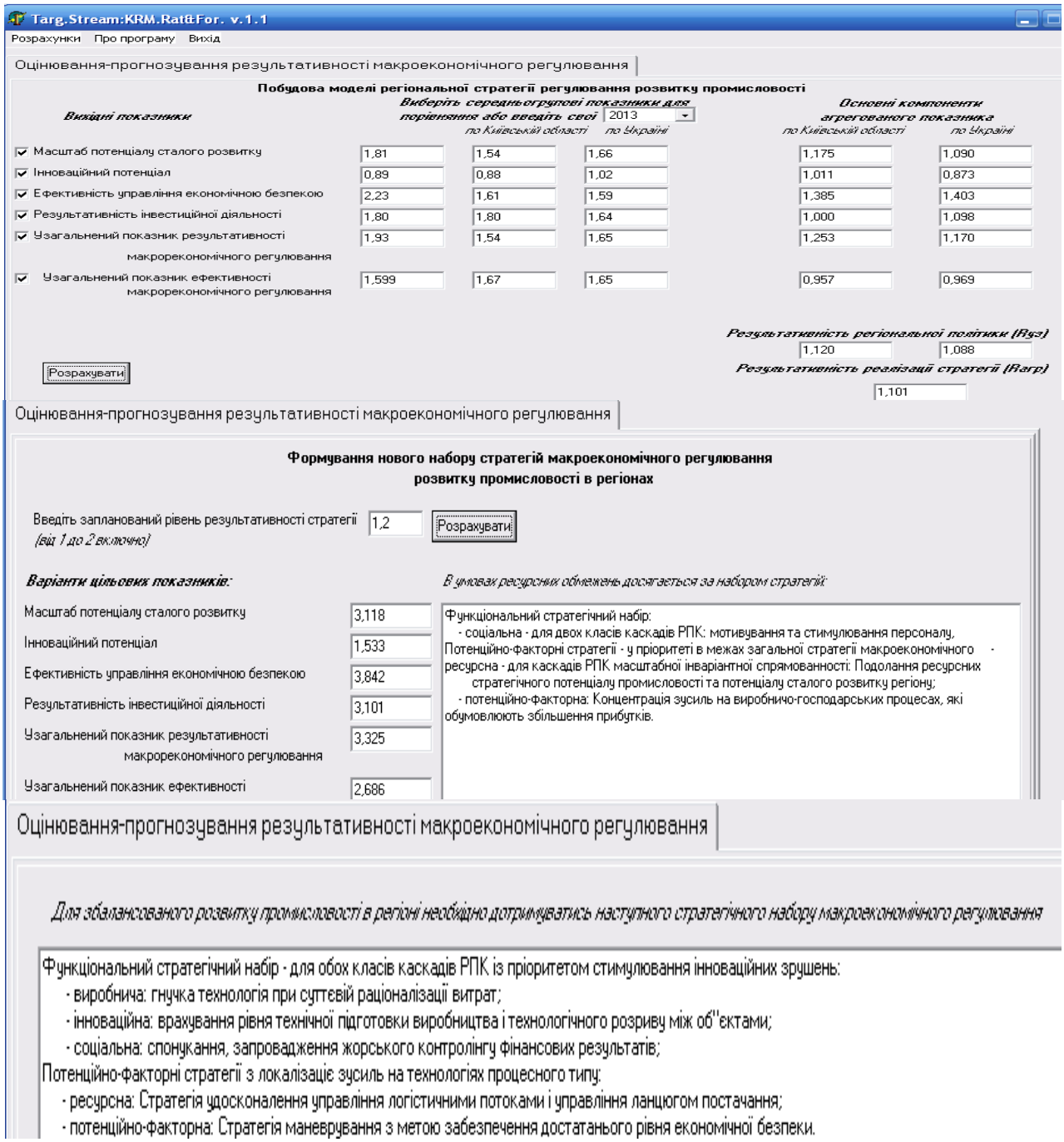


Рис. 1.10. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку в межах Київського каскаду РСЕС України (поточні та прогнозні)

Стосовно Харківського каскаду (МІСК), є інший, ніж для Київського (МІСК), то склад стратегічного інструментарію щодо забезпечення результативності та ефективності його макроекономічного регулювання є специфічним (рис. 1.11). Він потребує реалізації функціонального і потенційно-факторного комплексу підстратегій. Посередні значення результативності досягнуто 2015 р. у межах Одеського каскаду РСЕС (рис. 1.12), у зв’язку з чим

необхідна локалізація більш масштабних зусиль, а також залучення ресурсної бази задля відновлення збалансованості функціонування та використання добірного інструментарію. Тому за результатами дослідно-експериментальної перевірки на адекватність мультирівневої (сформованої з комплексу шести узагальнених інтегральних показників) системи відносних показників і цільового програмного забезпечення найгірші серед каскадів масштабної інваріантної спрямованості виміри результативності та ефективності макроекономічного регулювання зафіксовані у Львівському каскаді (рис. 1.13).

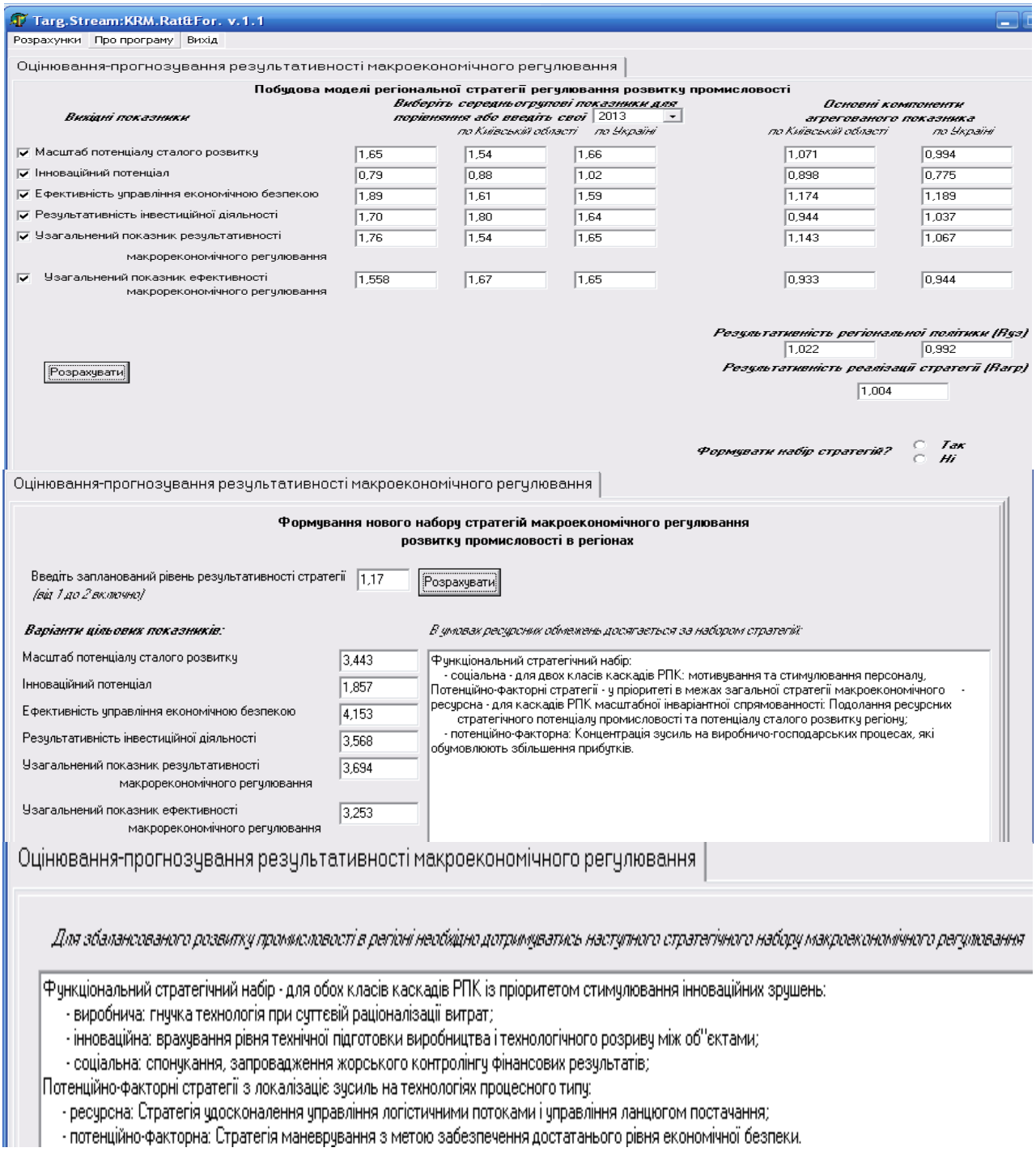


Рис. 1.11. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку Харківського каскаду РСЕС (поточні та прогнозні)

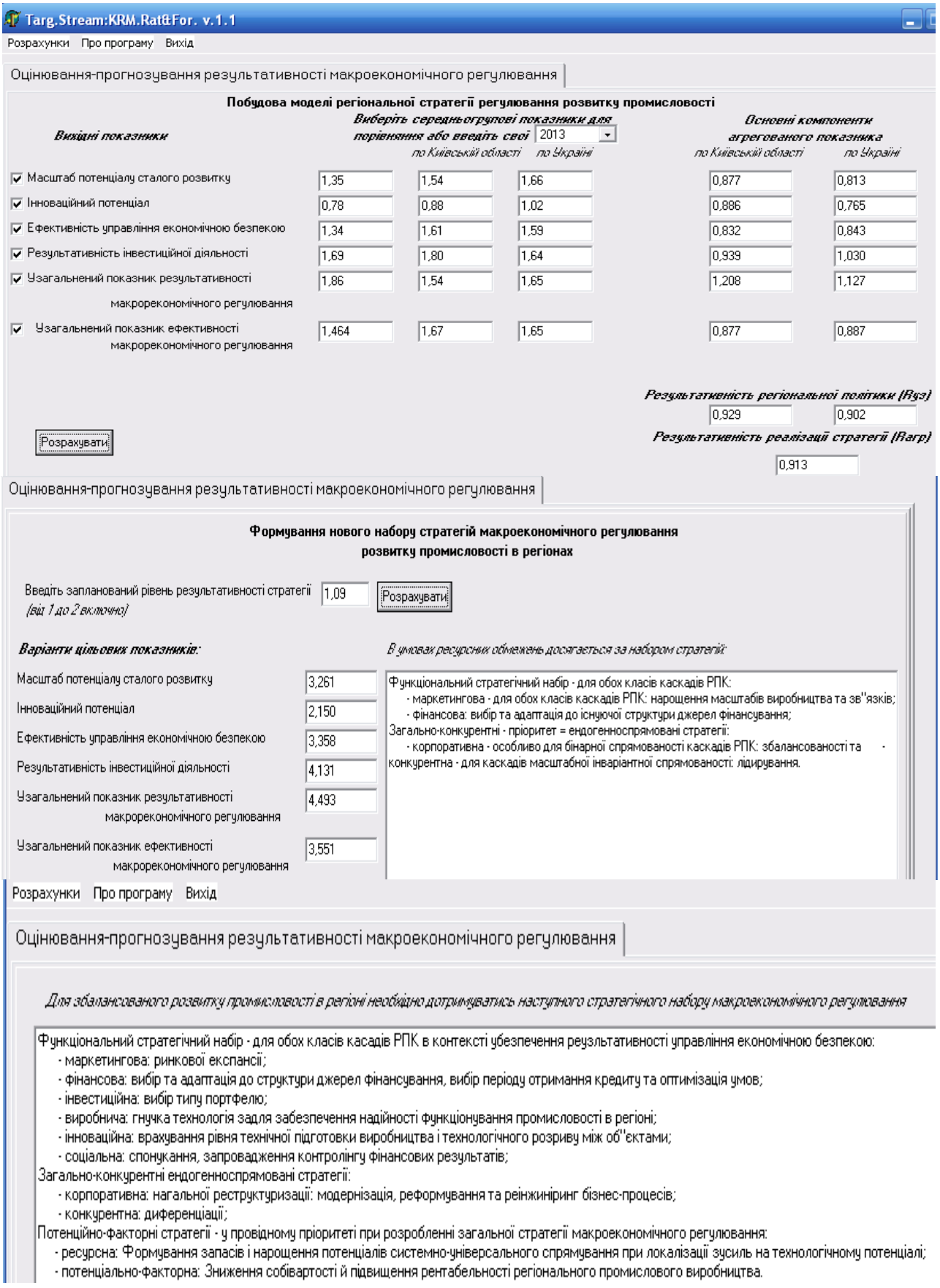


Рис. 1.12. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку в межах Одеського каскаду РСЕС (поточні та прогнозні)

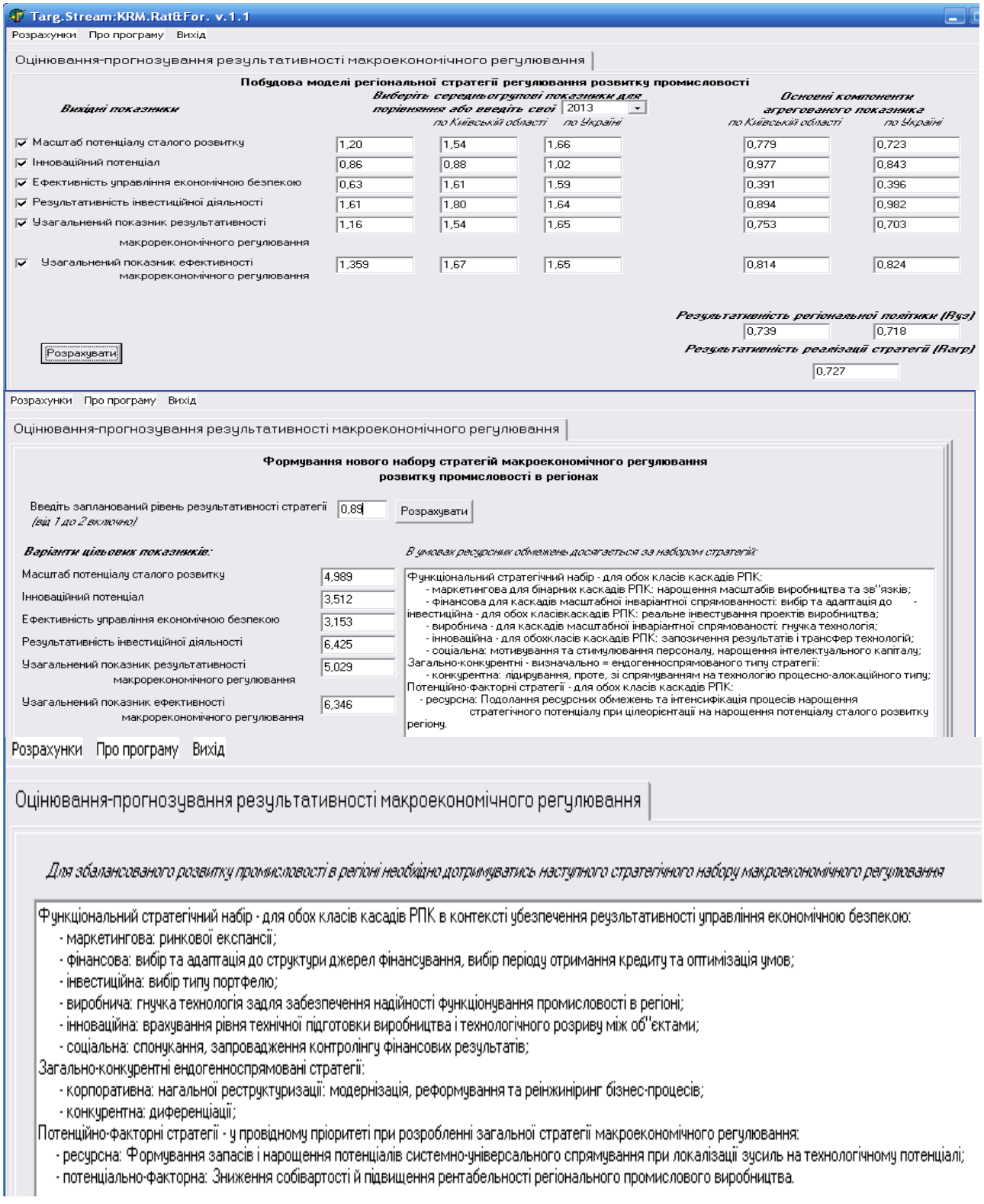


Рис. 1.13. Базові детермінанти макроекономічного регулювання розвитку в межах Львівського каскаду РСЕС (поточні та прогнозні)

Отже, підсумовуючи результати формалізації модельних вирішень та розроблення мультирівневої системи відносних показників щодо формування оптимальної для нашої держави стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем, вважаємо за доцільне перевірити їх на відповідність реальним соціально-економічних,

техніко-технологічним та виробничо-господарським процесам, які відбуваються наразі в Україні, а також прикладний і стратегічний інструментарій (у т. ч. цільове програмне забезпечення) як для каскадного формату загалом, так і регіонів, віднесених до каскадів класу масштабної інваріантної спрямованості.

1.3. Прикладний інструментарій оцінювання-прогнозування реалізації процесно-алокаційної функціональної стратегії управління забезпеченням результативності функціонування каскадів

Використання цільового програмного забезпечення [17, 18, 34, 112, 113, 161, 164, 178] об'єктивізації параметрів структурно-динамічних зрушень за наслідками розбудови каскадного формату виробничо-господарської взаємодії в Україні дає змогу спростити процедури оцінювання-прогнозування результативності та ефективності макроекономічного регулювання; обґрунтувати склад найбільш раціонального стратегічного інструментарію для використання; визначити цільові орієнтири виробничо-господарської і соціально-економічної діяльності. Для об'єктивного визначення наслідків реструктуризації як у короткостроковій перспективі, так і середньостроковому періоді упередження, в алгоритмічних процедурах цього інструментарію застосовано програмний код Делфі, використання якого до програмного продукту інкорпоровано структурні моделі та економіко-математичні вирішення структурного типу, побудовані на основі мультирівневої системи відносних показників (результативності, ефективності, масштабів потенціалу сталого розвитку тощо) – інтегральних, узагальнених інтегральних та агрегованих значень. Тому уточнення архітектури програмного забезпечення до вигляду «Dnepr. Strategy Development v.1» [18, 162, 163, 164, 178, 220], уможливлює розв'язання науково-прикладних завдань щодо забезпечення сталого розвитку та достатніх темпів промислового і загальноекономічного зростання. Це важливо для вирішення, які системи регіонального управління територіально інкорпоровані до каскадів, віднесених за класифікацією до типу масштабної інваріантної спроможності (МІСК)[9];

Ґрунтуючись на попередніх наукових дослідженнях щодо формування та розвитку каскадної організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в контексті децентралізації і, відповідно, забезпечення сталого розвитку України та її регіонів [5, 7, 8–16, 18–26] та економіко-статистичних даних щодо активізації процесів соціально-економічного і виробничо-господарського розвитку регіонів України, здійснено рейтингування регіональних соціо-економічних систем та їх розмежування на десять каскадів бінарної та масштабної інваріантної спрямованості [219].

[9] Зауважимо, що одним із завдань розробки програмного забезпечення та його використання у практиці регіонального управління є не лише його дослідно-експериментальна перевірка на адекватність, а й визначення ймовірності застосування для розв'язання проблем, які існують в межах регіонів (і, відповідно, на території каскаду), віднесених за класифікацією до типу бінарної спрямованості.

На основі ретроспективного аналізу вимірів результативності та ефективності макроекономічного регулювання доведено можливість розбудови в межах певного каскаду двох типів регіонів – донорів і реципієнтів. Так, зокрема, серед бінарних каскадів визначено по сім донорів та реципієнтів; серед каскадів масштабної інваріантної спрямованості – 6 донорів та 7 реципієнтних областей. У тому числі Дніпропетровський територіальний господарський комплекс визнано донором, а Запорізький – реципієнтом [220].

Виходячи з викладеного вище, необхідно визначити об'єктивні виміри масштабу потенціалу сталого розвитку для всіх областей України в розрізі каскадного формату, що базується на абсолютних макроекономічних показниках, їхніх інтегральних значеннях при ідентифікації параметрів базових елементарних потенціалів зі складу стратегічного потенціалу економіки держави. Вони належать до групи матеріальної та факторної природи і системно-універсального функціонування [221], тобто природно-ресурсного, промислового, енергоефективності, економічної безпеки, структурних змін, інноваційного та інформаційного. Останні запропоновано формалізувати в агрегованому вигляді для здійснення розрахунків за узагальненою моделлю структурного типу – (ПЕ)2СІ2-структура [106]. Їх репрезентовано з використанням багаторівневої структурної економіко-математичної моделі, що відтворює зміни масштабів розвиненості названих елементарних потенціалів за ретроспективний період Результати моделювання та виконані з на його основі обчислень свідчать про достовірність запропонованих до впровадження заходів у межах регіональних цільових програм, що ймовірно лише із застосуванням у практиці господарювання та управління обґрунтованого методичного підходу до оцінювання вимірів макроекономічного регулювання розвитку каскадів [4, 18, 21] і, відповідно, комплексу модельних рішень, побудованих за об'єктивними кількісними значеннями [221] масштабів потенційно-факторної природи щодо здатності певних регіонів держави до генерування системних ознак у контексті їхнього переходу до сталого розвитку.

Таким чином, розробка, формалізація, апробація, перевірка і доведення відповідності прикладного інструментарію оцінювання-прогнозування вимірів результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем в Україні реальним соціально-економічним, техніко-технологічним і виробничо-господарським процесам, що відбуваються в регіонах держави, забезпечать суб'єктів управління дієвими засобами стратегування з мінімальними витратами на їхнє обґрунтування та добір. Саме тому важливим аспектом забезпечення адекватності цільових програм регіонального розвитку є терміни їх розробки і затвердження як на державному, так і регіональному рівнях управління. Однак витрачання часу на проходження організаційно-економічних та нормативних процедур позначається на втратах і нагальності проведення модернізації реального сектору в регіонах [222], які обумовлені суттєвими витратами на виконання процедур визначення найбільш вагомих факторів впливу на загальноекономічних розвиток регіональних соціально-економічних систем та обґрунтування відповідного типу економетричних моделей. Так, зокрема, на початок 2015 р.) серед каскадів бінарної спрямованості найбільшим потенціалом щодо переходу регіону до сталого розвитку, володів Донецький, а

серед масштабної інваріантної спрямованості – Дніпропетровський каскад [18, 19, 21].

Із використанням у практиці регіонального управління вихідних положень економіко-статистичної оцінки за принципами системи територіальних одиниць для цілей статистики NUTS [4, 221], виявлено, що серед каскадних форм масштабної інваріантності найбільший обсяг валового регіонального продукту (ВРП) на душу населення в Україні має Київський каскад – 75,99 млн грн на душу. Це пов'язано зі специфікою фінансової та адміністративної централізації у столиці України. Досліджуваний показник у межах територіального комплексу м. Київ становить 115,2 тис. гривень).

Однак суттєву роль у формуванні тенденцій переходу до сталого розвитку України та її регіонів відігравав протягом 2012–2015 рр. Дніпропетровський каскад [223, 224], який за рівнем ВРП на душу населення (див. табл. 1.1) займає друге місце (44,8 тис. грн). Досягнення такого значення вказаного макропоказника стало можливим завдяки достатнім темпам розвитку масштабів стратегічного потенціалу реального сектору і надійності функціонування промислового виробництва в Дніпропетровській області. Обсягів ВРП на душу населення в ній дорівнював 51,2 тис. грн.) (рис. 1.14).

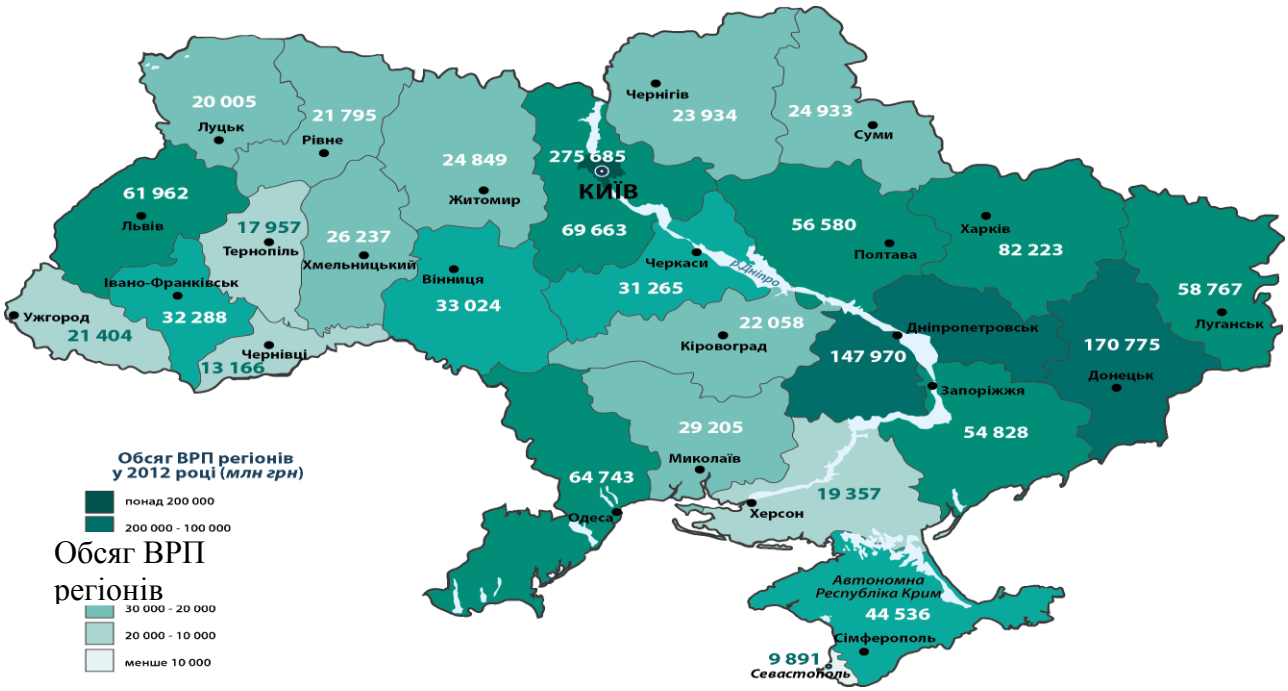


Рис. 1.14. Обсяги валового регіонального продукту України, 2015 р., млн грн [224]

Варто зауважити, що серед каскадів бінарної спрямованості, наприклад 2014 р., найнижчі показники обсягів ВРП мав Кримський каскад – 61 337,3 млн грн. хоча, зважаючи на відносно невелику кількість населяння в АРК на душу населення він становить одночасно 26,06 млн грн, Вінницький каскад в абсолютному вираженні, перевершив Кримський за ВРП на 38,0 %, а в розрахунку на 1 особу мав лише 23,41 млн грн. Лідируючу позицію щодо обсягів ВРП на душу населення займав Черкаський каскад – 34,27 млн грн., за

обсягами ВРП Донецький – 216 134,1 млн грн (на початок 2014 р.), і суттєво перевищивши показник Черкаського каскаду – на 70,1 %.

Таким чином, вважаємо, що для апробації у практиці управління цільового програмного забезпечення [17, 18, 34, 112, 113, 161, 164, 178] та доведення його адекватності в реальних умовах функціонування національного господарства необхідно здійснити формалізацію і перевірку об'єктивності алгоритмів, побудованих як для регіонів-донорів, так і реципієнтів.

З цією метою передбачено експериментальне використання оригінального цільової програми на прикладі Дніпропетровського каскаду («Dnepr Strategy Development v.1»). Розрахунки здійснено на основі статистичних показників по Дніпропетровському та Запорізькому територіальних і промислових комплексах за 2010–2015 рр. Таким чином підтверджено, що Дніпропетровський територіальний господарський комплекс (у межах однойменного каскаду) є донором. Відповідно, формат Дніпропетровського каскаду, уможливлює його розвиток за принципами, гармонізованими з положеннями NUTS. При загальній кількості населення 5 068,2 тис. чол. та обсягах ВРП на рівні 227 466,7 млн грн (порівняно із середнім 44,88 тис. грн на душу населення) він характеризується рівнем надійності функціонування регіональної соціально-економічної системи як Дніпропетровської, так і Запорізької області на засадах сталого розвитку. Зазначене, на переконання авторів, потребуватиме в подальшому врахування кількох детермінант функціонального, потенційно-факторного та загально-конкурентного стратегічного наборів[10].

Настанова користувача програмного продукту «Dnepr Strategy Development v.1» дає змогу усвідомити складність архітектури цільового програмного забезпечення, яка сформована з кількох рубрик. Так, зокрема, перша, де визначаються загальні положення користування програмою та категорії. Для початку роботи з програмним забезпеченням слід запустити файл ***DneprSD.exe***, а потім активізувати вихідне репрезентаційне вікно програми (рис. 1.15). Інтерфейс користувача програми «*Dnepr Strategy Development 1.0*» складається з головного меню та вікна здійснення макроекономічних розрахунків. Головне меню, у свою чергу, включає такі підрозділи: «Розрахунки», «Про програму» та «Вихід». Далі через пункт «Розрахунки» доступне проведення економетричних процедур, за якими здійснюється економіко-статистичний аналіз результатів макроекономічного регулювання розвитку як Дніпропетровської області, так і однойменного каскаду порівняно з іншими регіонами держави загалом та базовою регіональною соціально-економічною системою – Київським регіоном.

Тобто для проведення розрахунків користувачам рекомендовано вибрати певний ретроспективний період для порівняння та ввести відносні вихідні поточних параметрів функціонування соціально-економічної системи досліджуваного регіону. При цьому можна виконувати розрахунок не по всіх шести базових параметрах (відмітивши їх за рубрикою «галочкою»), а лише за необхідними для аналізу відносними показниками.

[10] Детально (рис. 5.18–5.21).

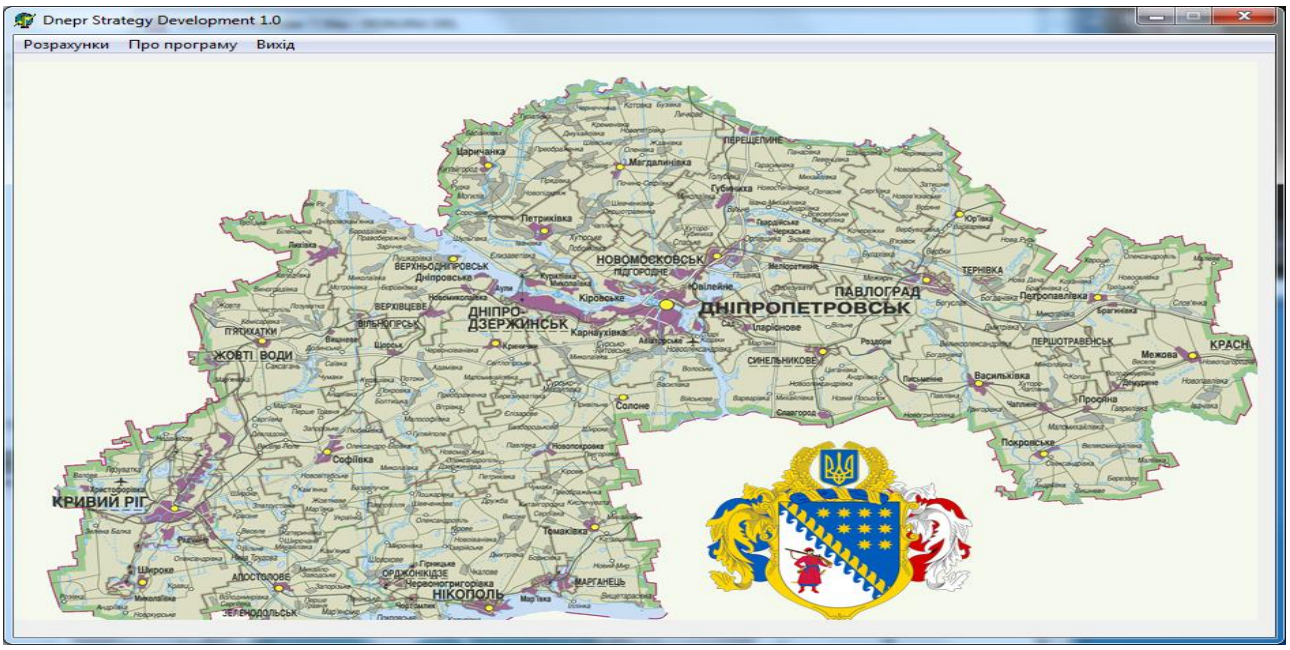


Рис. 1.15. Репрезентаційне вікно цільової програми «Dnepr Strategy Development 1.0» (*авторська розробка*)

Здійснення розрахунків відтворюється за натискання кнопки Розрахувати. Якщо всі дані будуть введені коректно, то програма розрахує й відтворить основні компоненти потенційно-факторних детермінант відповідно виділеного переліку узагальнених інтегральних показників, а також репрезентуватиме власне показник-індикатор результативності як реалізації регіональної політики (відповідно, і стратегії макроекономічного регулювання розвитку регіону порівняно з Київським каскадом або областю). Для подальших розрахунків і моделювання на перспективу (з урахуванням визначених темпів зростання, що, певним чином обмежено розробниками – в інтервалі «1–2») необхідно натиснути кнопку Розрахувати.

Програма розрахує варіанти необхідності досягнення цільових показників та набір стратегій подальшого розвитку в умовах ресурсних обмежень. Далі користувачеві пропонується здійснити вибір: *чи формувати новий набір стратегій*? Якщо він обирає «*так*», то йому пропонується ввести *запланований рівень результативності*.

За рубрикою «*оцінювання та прогнозування відносних вимірів макроекономічних показників*» можливе формування і формалізація відповідного типу загальної моделі соціально-економічного розвитку РСЕС в Україні чи певного каскаду. Наводимо результати розрахунку результативності реалізації соціально-економічної політики в регіоні (порівняно з Київською областю та Україною в цілому) і загальної стратегії соціально-економічного розвитку Дніпропетровської області/ Дніпропетровського каскаду у відносних вимірах (рис. 1.16), за показниками результативності й ефективності макроекономічного регулювання – за узагальненим інтегральним та агрегованим інтегральним.

Отримані економіко-статистичні та економетричні результати підтверджують достатньо високий рівень результативності реалізації

відповідного типу. Так, зокрема, у межах досліджуваного регіону стратегічного інструментарію МРР (тобто політики як інструмента реалізації стратегії) він становив 2014 р.: порівняно з Київською областю – 1,011; із регіонами України – 0,982, а стратегії в цілому – 0,994.

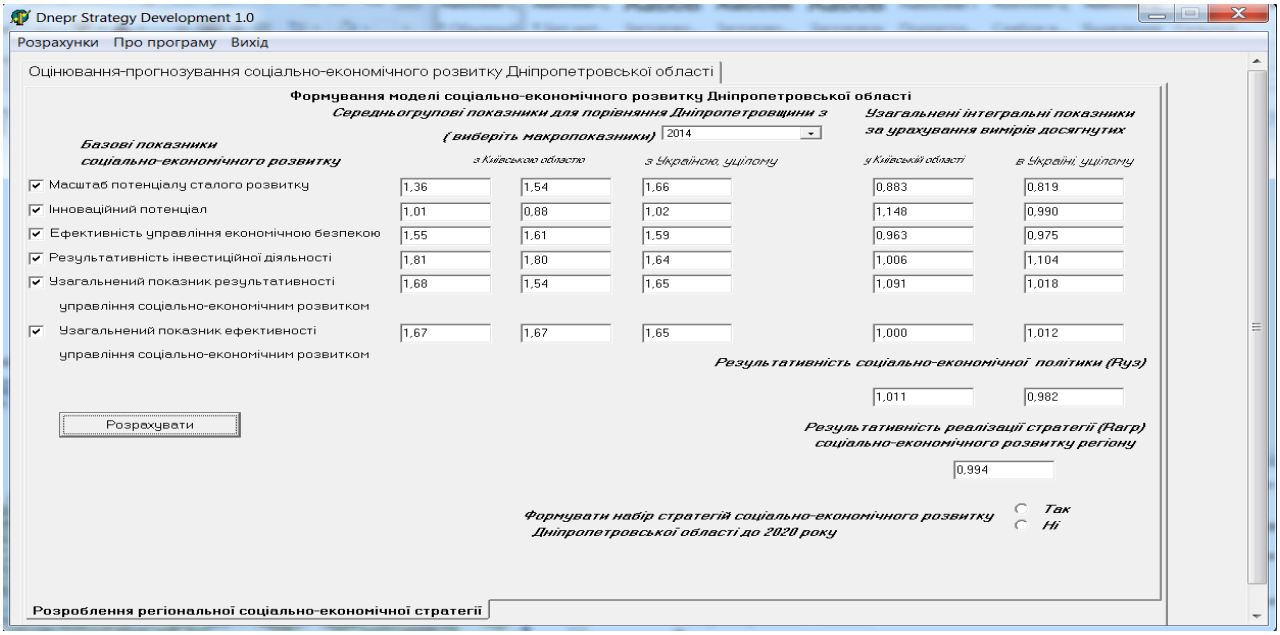


Рис. 1.16. Визначення відносних показників макроекономічного регулювання розвитку Дніпропетровської області

Отже, за цим розділом, згідно з передбаченими програмою економетричними процедурами, можливо розробити оптимальну для України, та певного регіону стратегію соціально-економічного розвитку на перспективний період до 2020 року. Так, у разі визначення цільової тенденції поміркованими темпами забезпечення переходу до сталого розвитку (рис. 1.17) потенціал останнього повинен зрости на 0,137, інноваційного – на 1,102, ефективність управління гарантуванням ЕБ – на 1,156, результативність управління інвестиційною діяльністю – на 1,182 тощо. За таких умов, досягнення зазначених цільових орієнтирів є реальним завданням для Дніпропетровщини, навіть за нинішнього виробничо-господарського та суспільно-політичного рівня.

Необхідно зазначити, що інколи регіональні суб’єкти управління ставлять мету досягнення цільових макроекономічних показників, які необґрунтовані та нереальні, інкорпоруючи їх до державних програм, без урахування сучасних ресурсних обмежень і перешкод на шляху переходу держави до сталого розвитку (рис. 1.18). Так, зокрема розрахунки потенціалу сталого розвитку до 2020 р. на рівні – 2,637, інноваційного – 1,959, ефективності управління гарантуванням економічної безпеки – 3,006, результативність управління інвестиційною діяльністю – 3,510, ефективності соціально-економічного розвитку – 3,238, результативності – 3,258 є суттєво завищеними. Тому досягнення цих макроекономічних і відносних значень результативності й ефективності макроекономічного регулювання розвитку певною мірою неможливе на сучасному етапі життєвого циклу не лише для

Дніпропетровщини, а й національного господарства в цілому. Якщо користувач за цим розділом не обирає процедури щодо формування нового набору стратегій, тобто вказує у рубриці «*ні*», то йому пропонується доцільний для реалізації набір підстратегій, що ймовірно забезпечить збалансований соціально-економічний розвиток регіону.

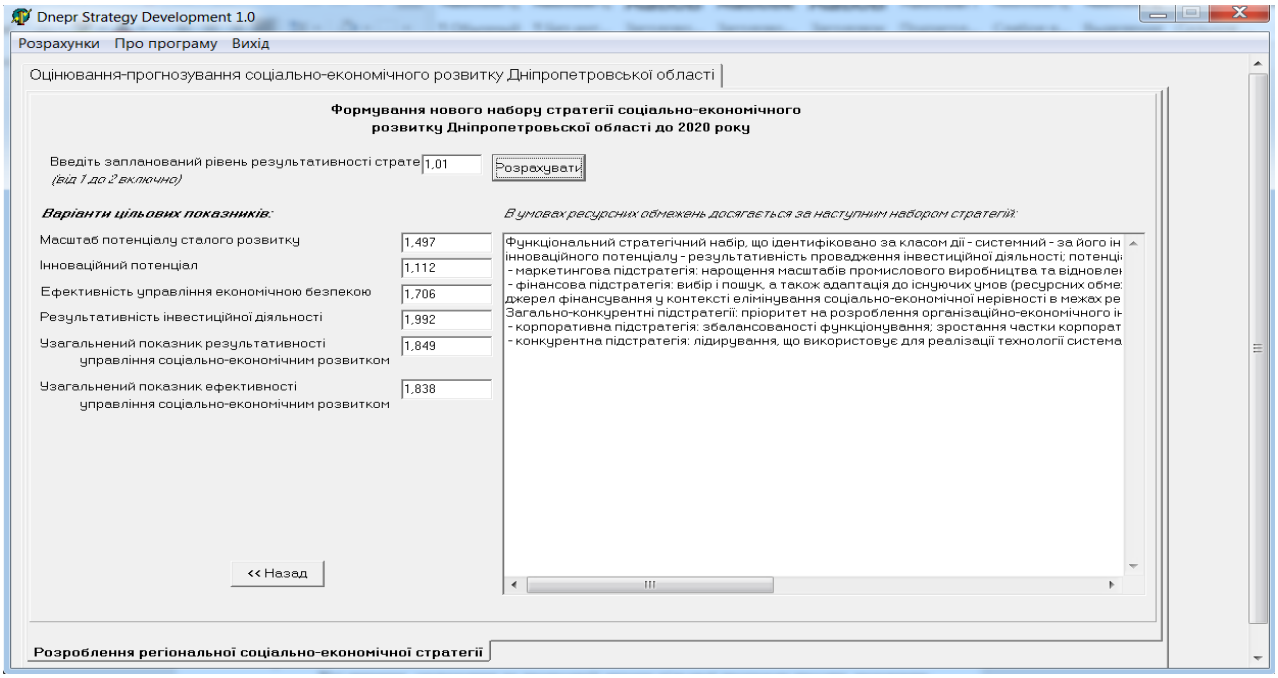


Рис. 1.17. Формування бінарного стратегічного інструментарію соціально-економічного розвитку Дніпропетровщини з поміркованими темпами забезпечення переходу до сталого розвитку на період до 2020 р.

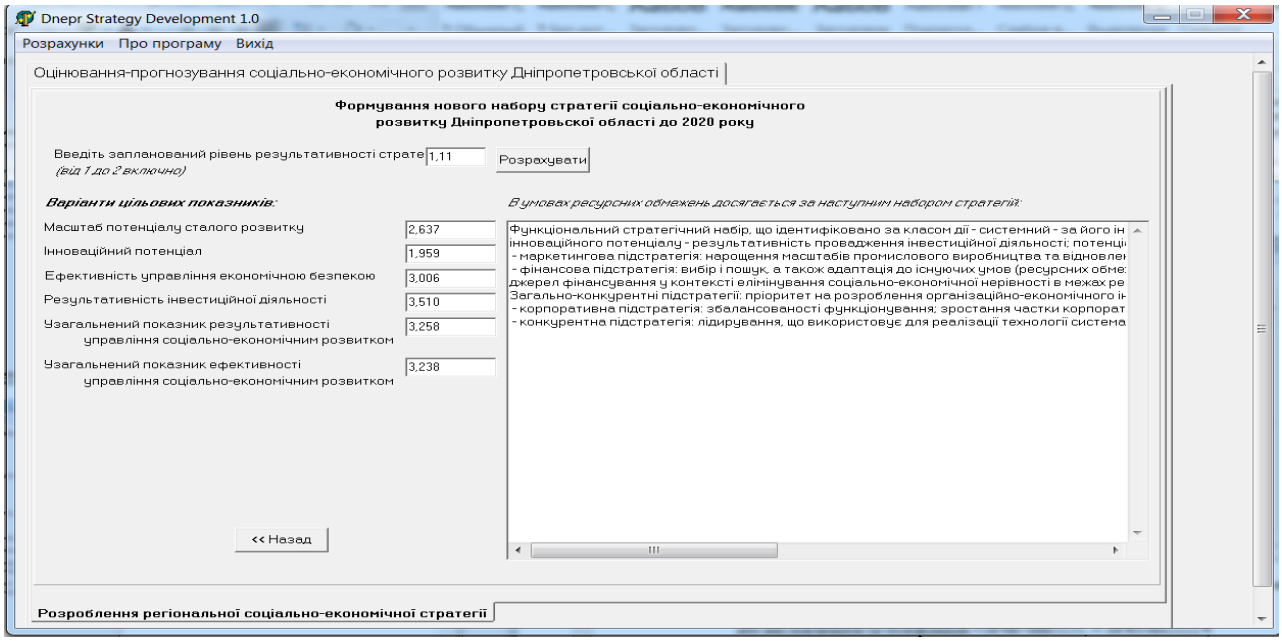


Рис. 1.18. Формування бінарного стратегічного інструментарію соціально-економічного розвитку Дніпропетровщини з не реальними темпами забезпечення переходу до сталого розвитку

Зокрема, бінарний стратегічний набір функціонального та загальноконкурентного інструментарію для Дніпропетровської області (рис. 1.19) передбачає у перспективі до 2020 року:

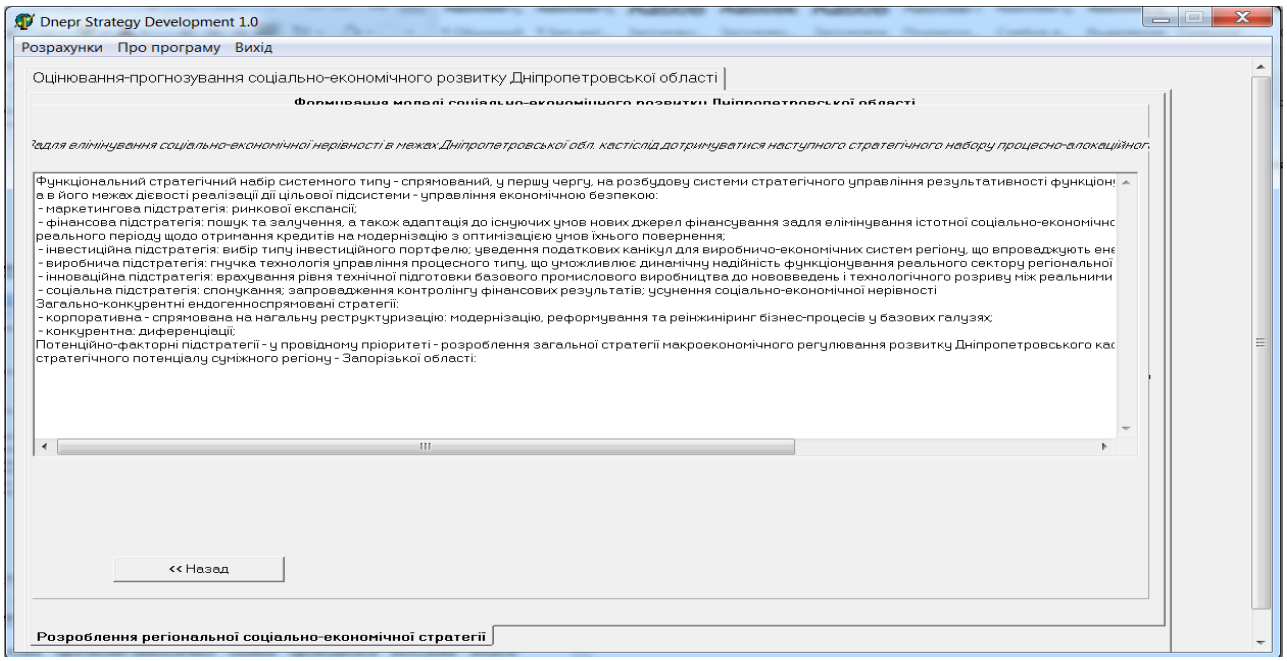


Рис. 1.19. Рекомендований бінарний стратегічний інструментарій соціально-економічного розвитку Дніпропетровщини на сучасному етапі життєвого циклу регіону

- локалізацію зусиль суб'єктів регіонального управління на активізації когнітивно-інформаційної діяльності щодо використання глобальних інформаційних систем для відстеження структурних зрушень. Виходячи з реальної ситуації та економіко-статистичних розрахунків, здійснених для територіального господарського комплексу області є підстави стверджувати про високий рівень інноваційної активності промислових підприємств, що сприятиме їх подальшій реструктуризації у стислі терміни;
- подальший розвиток комунікаційних управлінських структур в контексті термінового формування алярмової системи стратегічного управління розвитком, передусім реального сектору каскаду масштабного інваріантного типу, а в його межах – РСЕС;
- розроблення і застосування протягом найближчих трьох років більш дієвих засобів інверсійного моніторингу виробничо-господарських, техніко-технологічних, організаційно-економічних та зовнішньоекономічних процесів при суттєвому нарощенні енергоефективності функціонування промислового комплексу Дніпропетровщини.

Зважаючи на сформованість прикладного стратегічного інструментарію та визначені пріоритети соціально-економічного відродження регіону, вважаємо за доцільне враховувати у цільових доктринальних документах положення і детермінанти сучасної системи NUTS для подальшого обґрунтування заходів і комплексу процедур щодо забезпечення результативності стратегічного управління розвитком як РСЕ держави, так й

інших сфер діяльності. При цьому, регіональним і місцевим управлінцям слід спиратися на досягнуті в регіонах рівні економічної та енергетичної безпеки, а також об'єктивно передбачати забезпечення достатньо високого рівня енергоефективності функціонування виробничо-економічних систем регіону. Вказані макроекономічні виміри для різних каскадів є неоднозначними за спрямуванням, тенденціями і структурно-динамічними показниками, які поряд із позитивними енерго- та еколого-економічними зрушеннями характеризуються і деструктивними структурними. Останні як відомо, пов'язані з використанням недієвого інструментарію цілеорієнтованого управління реструктуризацією реального сектору, зношеністю основних виробничих засобів тощо.

На наше переконання, широке використання у практиці управління цільового програмного забезпечення [17, 18, 34, 112, 113, 161, 164, 178] дасть змогу отримати не лише детальну характеристику регіональної соціально-економічної системи, а й особливостей управлінської діяльності суб'єктів регіонального рівня, а також факторів, що перешкоджають досягненню максимально можливих темпів регенерації в контексті переходу держави до сталого розвитку навіть в умовах ресурсних обмежень.

1.4. Прогнозування цільових орієнтирів розвитку каскадів в умовах ресурсних обмежень з використанням процесно-алокаційної технології управління

З огляду на обґрунтовані прогнозні значення вихідних відносних показників результативності макроекономічного регулювання розвитку регіональної економіки в межах десяти каскадів РСЕС, у тому числі Івано-Франківського (див. рис. 1.6), відповідно до поставленої науково-прикладної проблеми імовірним є один із трьох варіантів локалізації зусиль, паритет якого стане визначальним, проте, не забезпечить лише певний рівень ефективності 2020 року, а саме до 0,87. Так, зокрема, для щорічних темпів зростання суб'єктам регіонального управління в межах Івано-Франківського каскаду РСЕС слід зосередити системно-універсальну діяльність в основному, на такому:

підвищенні рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки. Хоча прогнозний показник є надзвичайно високим порівняно з поточним – 4,087, однак, досягти його можливо з використанням відповідного складу функціональних під стратегій, про що йшлося вище. При цьому, інші значення вихідних вимірів будуть майже недосяжними (максимально можливі 0,5 ÷ 4,5), однак забезпечуватимуть певне зростання;

підвищенні рівня розвиненості інноваційного потенціалу Івано-Франківського каскаду РСЕС до 4,817 з використанням оптимізаційного складу, переважно загальноконкурентних підстратегій (за умов зростання результативності управління інвестиційною діяльністю – у три рази, що є мало імовірним, оскільки, не можливо досягти прогнозного відносного показника понад 4,5, тобто, 14,452, для України на рівні, що не перевищує 4,5);

в) процесах цілеорієнтованого формування та нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку до рівня 10,510 – за рахунок переважного використання раціоналізованого складу підстратегій потенційно-факторної природи (табл. 1.5), або зростання у два рази ефективності залучення до управлінських функціоналів потенційно-факторних детермінант раціоналізації.

Таблиця 1.5

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Івано-Франківського каскаду РСЕС*

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС: маркетингова – для бінарних каскадів нарощення масштабів виробництва та зв'язків; фінансова – для каскадів масштабної інваріантної спрямованості: вибір адаптації до зовнішнього та внутрішнього середовища; інвестиційна – для двох класів каскадів РПК реальне інвестування проектів виробництва; виробнича – для каскадів масштабної інваріантної спрямованості: гнучка технологія; інноваційна – для двох класів каскадів РПК запозичення результатів і трансфер технологій; соціальна: мотивування та стимулювання персоналу, нарощення інтелектуального капіталу	Підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки до 4,087	Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС в контексті ефективності управління економічною безпекою: маркетингова – ринкової експансії; фінансова – вибір та адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту та оптимізація умов; інвестиційна – вибір типу портфеля; виробнича – гнучка технологія забезпечення надійності функціонування промисловості у регіоні; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва і технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Загальноконкурентні стратегії (у контексті реалізації відповідної результативності кластерної політики РПП) ендогенно спрямованого типу: конкурентна – лідирування, проте зі спрямуванням на технологію процесно-алокаційного типу	Нарощення інноваційного потенціалу до рівня 4,817	Загальноконкурентні ендогенно спрямовані стратегії: корпоративна – нагальна реструктуризація РПК (модернізація, реформування діяльності та реінжиніринг бізнес-процесів); конкурентна – диференціації
Потенційно-факторні стратегії МРРПР для двох класів каскадів РПК: ресурсна – подолання ресурсних обмежень та інтенсифікація процесів нарощення стратегічного потенціалу з метою нарощення потенціалу сталого розвитку регіону	*Формування й нарощення потенціалу сталого розвитку до рівня 10,510 (наразі неможливо)*	*Потенційно-факторні стратегії як пріоритетні при розробленні загальної стратегії МРРПР: ресурсна – формування запасів та нарощення потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалі; потенційно-факторна – зниження собівартості й підвищення рентабельності РПВ*

*Джерело: тут і далі авторська розробка [17, 18, 34, 112, 113, 161, 164, 178].

Аналізуючи прогнозно-аналітичні результати моделювання й добору оптимізаційного складу стратегії макроекономічного регулювання розвитку промисловості в межах Вінницького каскаду РСЕС, можна передбачити до 2020 року пріоритетність завдання нарощення інноваційного потенціалу до рівня

3,939 за рахунок перманентного й суттєвого вдосконалення інструментарію складу загально-конкурентних підстратегій.

Наступний (другий за пріоритетом) варіант вирішення проблем у сфері макроекономічного регулювання – це підвищення ефективності управління гарантуванням економічної безпеки за наслідками реалізації пропонованого комплексу функціональних підстратегій до рівня 3,997 (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Вінницького каскаду РСЕС

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Загальноконкурентні стратегії (у контексті реалізації авторського комплексу кластерної РПП) ендогенно спрямованого типу: конкурентна – лідирування, проте з орієнтацією на технологію процесно-алокаційного типу	Нарощення інноваційного потенціалу до 3,939	Загальноконкурентні ендогенно спрямовані стратегії: корпоративна – нагальна реструктуризація (модернізація, реформування та реінжиніринг бізнес-процесів); конкурентна – диференціації
Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС: маркетингова для бінарних каскадів – нарощення масштабів виробництва та зв'язків; фінансова для каскадів масштабної інваріантної спрямованості – вибір адаптації до зовні-нього та внутрішнього середовища; інвестиційна для двох класів каскадів РПК – реальне інвестування проектів виробництва; виробнича для двох класів каскадів масштабної інваріантної спрямованості – гнучка технологія; інноваційна для двох класів каскадів РПК – запозичення результатів і трансфер технологій; соціальна – мотивування та стимулювання персоналу, нарощення інтелектуального капіталу	Підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки до 3,939	Функціональний стратегічний набір для класу каскадів РСЕС у контексті результативності управління економічною безпекою: маркетингова – ринкової експансії; фінансова – вибір та адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту та оптимізація умов; інвестиційна – вибір типу портфеля; виробнича – гнучка технологія для забезпечення надійності функціонування промисловості у регіоні; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва і технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Потенційно-факторні стратегії для двох класів каскадів РПК: ресурсна – подолання ресурсних обмежень та інтенсифікація процесів нарощення стратегічного потенціалу при цілеорієнтації на збільшення потенціалу сталого розвитку регіону	*Нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку до рівня 7,27 та результативності управління інвестиційною діяльністю до 11,30*	*Потенційно-факторні стратегії як пріоритетні при розробленні загальної стратегії МРРПР: ресурсна – формування запасів та нарощення потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалі; потенціально-факторна – зниження собівартості й підвищення рентабельності РПВ*

Третю паритетність матимуть цілі щодо підвищення масштабів потенціалу сталого розвитку до 2020 р. до рівня 7,274, що є малоймовірним. При цьому відповідно зростатиме результативність й ефективність макроекономічного регулювання – до 6,337 і 8,280. Тому доцільно зосередити зусилля лише на підвищенні ефективності управління гарантуванням

економічної безпеки та нарощенні масштабів інноваційного потенціалу промисловості в межах Вінницького каскаду РСЕС упродовж 2016–2020 рр.

Варто зазначити, що оптимізаційний склад функціональних, загальноконкурентних і потенційно-факторних підстратегій для каскадів РПК бінарної спрямованості має переважно однаковий інструментарій. Так, зокрема, він суттєво не відрізняється для Черкаського каскаду РСЕС до 2020 р. – на рівні 0,89, що унеможливить його вихід із кризового стану до ефективності макроекономічного регулювання розвитку каскадного формату. Саме тому пріоритетним об'єктом локалізації зусиль є процеси нарощення ефективності управління гарантуванням економічної безпеки до рівня 4,306, а наступним – інноваційного потенціалу з використанням переважно загальноконкурентного складу підстратегій до рівня 4,368 (табл. 1.7).

Таблиця 1.7

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Черкаського каскаду РСЕС *

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС: маркетингова для бінарних каскадів – нарощення масштабів виробництва та зв'язків; фінансова для каскадів масштабної інваріантної спрямованості – вибір адаптації до зовнішнього та внутрішнього середовища; інвестиційна для двох класів – реальне інвестування проектів виробництва виробнича для двох класів каскадів масштабної інваріантної спрямованості – гнучка технологія інноваційна для двох класів каскадів РСЕС – запозичення результатів і трансфер технологій; соціальна – мотивування та стимулювання персоналу, нарощення інтелектуального капіталу	Підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки до рівня 4,306	Функціональний стратегічний набір для класу каскадів РСЕС у контексті забезпечення результативності управління економічною безпекою: маркетингова – ринкової експансії; фінансова – вибір та адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту та оптимізація умов; інвестиційна – вибір типу портфеля; виробнича – гнучка технологія для забезпечення надійності функціонування промисловості у регіоні; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва і технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Загальноконкурентні стратегії ендогенно спрямованого типу: конкурентна – лідирування проте з орієнтацією на технологію процесно-алокаційного типу	Нарощення інноваційного потенціалу до рівня 4,368	Загальноконкурентні ендогенно спрямовані стратегії: корпоративна – нагальна реструктуризація (модернізація, реформування та реінжиніринг бізнес-процесів); конкурентна – диференціації
Потенційно-факторні стратегії для двох класів каскадів РПК: ресурсна – подолання ресурсних обмежень та інтенсифікація процесів нарощення стратегічного потенціалу при цілеорієнтації на збільшення потенціалу сталого розвитку регіону	*Нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку до 7,613 зі спрямованістю на результативність макроекономічного регулювання – 6,927*	*Потенційно-факторний набір стратегій у провідному пріоритеті при розробленні загальної стратегії макроекономічного регулювання: ресурсна – формування запасів та нарощення потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалу; потенціально-факторна – зниження собівартості й підвищення рентабельності РПВ*

Однак, як свідчать результати дослідження потенційно-факторного типу підстратегій, нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку є мало імовірним.

Тому, це завдання є третім рівнем пріоритетності управлінської діяльності. Цим володіє комплекс потенційно-факторних підстратегій з використанням якого можливо досягти не лише певного рівня достатні потенціалу сталого розвитку (до 7,613), а й підвищення результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів (звичайно не до рівня 6,927, а принаймні 4,4).

Варто зазначити, що прогнозування рівнів результативності та ефективності макроекономічного регулювання таких бінарних каскадів РСЕС, як Донецький та Кримський не виконувалося у зв'язку з суспільно-політичними і військово-економічними загрозами українському державотворенню, як і добір оптимізаційного складу відповідного типу стратегії. Інший склад й об'єкти локалізації зусиль регіональних управлінців характерний для каскадів РСЕС, які належать до класу масштабної інваріантної спрямованості, а саме: Дніпропетровський, Київський, Харківський, Одеський і Львівський каскади (див. рис. 1.9, 1.10, 1.11, 1.12, 1.13 відповідно). Так, наприклад, розраховано відносні макропоказники і визначено пріоритетний склад стратегічного набору для Дніпропетровського каскаду (табл. 1.8).

Визначених цільових орієнтирів, які доводять змістовність і цілеспрямованість стратегічного набору для кожного з десяти досліджуваних каскадів, реально можливо досягти за сучасних умов функціонування, суттєво активізувавши діяльність, спрямовану на підвищення рівня ефективності макроекономічного регулювання розвитку (МРР) (до 2,532) лише при нарощенні масштабів розвиненості інноваційного потенціалу (до 1,338) та потенціалу сталого розвитку (до 2,555), орієнтуючись на перехід до зони стабільності (зміни в межах 0,5 ÷ 4,5 до 2,269).

У контексті розв'язання проблем підвищення рівня результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку РСРЕ слід вказати, що ймовірними можливостями у цій площині володіє Київський каскад РПК (табл. 1.9). Тому всі резерви слід локалізувати на двох пріоритетах, а саме:

перший – нарощення й раціоналізація використання інноваційного потенціалу РСРЕ (з 0,89 до 1,533 у перспективі до 2020 р.) при одночасному підвищенні (див. рис. 1.10) результативності управління інвестиційною діяльністю (з 1,80 до 3,101);

другий – у контексті активізації процесів формування, нарощення й раціоналізації використання потенціалу сталого розвитку Київського та Чернігівського регіону (до 3,118) та на підвищення рівня ефективності МРР (до 2,686) для переходу каскаду РСЕС до зони надійної стабільності за першим показником та збалансованої стабільності – за МРР (до 3,325).

Отже, розроблена та обґрунтована стратегія МРР, тобто стратегічний набір для каскадів масштабної інваріантної спрямованості до 2020 р. матиме лише два пріоритети щодо локалізації зусиль. Цим він відрізняється від більшої кількості ймовірних варіантів консолідації стратегічного потенціалу в напрямі регенерації РСРЕ України, які формалізовано для каскадів бінарної спрямованості.

Таблиця 1.8

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Дніпропетровського каскаду РСЕС

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Загальноконкурентні стратегії – пріоритет ендогенно спрямованого типу підстратегії: корпоративна, особливо для масштабної інваріантної спрямованості каскадів РСЕС, – збалансованість; конкурентна для каскадів масштабної інваріантної спрямованості – лідирування	За першим пріоритетом – нарощення масштабів інноваційного потенціалу до рівня 1,338	Загальноконкурентні ендогенно спрямовані види стратегії: корпоративна – нагальна реструктуризація (модернізація, реформування та реінжиніринг бізнес-процесів у межах каскаду РСЕС); конкурентна – диференціації джерел фінансового забезпечення та реалізації промислової продукції
Потенційно-факторні стратегії у провідному пріоритеті при розробленні загальної стратегії макроекономічного регулювання: ресурсна – формування запасів і нарощення масштабів потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалу; потенційно-факторна – зниження собівартості промислової продукції в межах каскаду й підвищення рентабельності РПВ	За другим пріоритетом – нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку до 2,255, із урахуванням результативності управління інвестиційною діяльністю – 2,917	Потенційно-факторні стратегії у провідному пріоритеті при розробленні загальної стратегії макроекономічного регулювання: ресурсна – формування запасів та нарощення потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалі; потенційно-факторна – зниження собівартості й підвищення рентабельності РПВ
Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС (проте насамперед для масштабної інваріантної спрямованості): маркетингова для двох класів каскадів РСЕС (нарощення масштабів виробництва та ущільнення міжгалузевих зв'язків); фінансова – вибір та адаптація до існуючої структури джерел фінансування регіону	За третім пріоритетом – підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки – до 2,285, а з орієнтацією на зростання результативності МРР – до 2,269	Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС у контексті забезпечення результативності управління економічною безпекою: маркетингова – ринкової експансії; фінансова – вибір і адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту з оптимізацією умов; інвестиційна – вибір типу портфеля; виробнича – гнучка технологія щодо забезпечення надійності функціонування РПВ; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва і технологічного розриву; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів

Варто зауважити, що прогнозні показники для Київського та Дніпропетровського каскадів РПК є реально досяжними, навіть у разі одночасної локалізації зусиль за напрямами використання як функціонального стратегічного інструментарію для реалізації інноваційно-інвестиційної політики, так і потенційно-факторного набору підстратегій МРР з метою нарощення потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів. Однак у цьому контексті слід звернути увагу також на відповідність характеристик стратегічної природи процедур, що забезпечують формування стратегічного набору для Харківського каскаду РСЕС за результатами формалізації прогнозних орієнтирів його розвитку (див. рис. 1.9). (табл. 1.10).

Таблиця 1.9

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Київського каскаду РСЕС*

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Функціональний стратегічний набір МРР: інноваційна – нарощення масштабів інноваційного потенціалу та раціоналізації його використання; соціальна – мотивування і стимулювання персоналу (для технологічних каскадів); інвестиційна – для суттєвого підвищення рівня результативності управління інвестиційною діяльністю при раціоналізації структури фінансових джерел забезпечення	За першим пріоритетом нарощення інноваційного потенціалу до 1,533 та результативності управління інвестиційною діяльністю до 3,101	Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС з пріоритетом стимулювання інноваційних зрушень: виробнича – гнучка технологія при суттєвій раціоналізації витрат; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва й технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Потенційно-факторні стратегії у пріоритеті в межах загальної стратегії МРР: ресурсна – для каскадів РСЕС масштабної інваріантної спрямованості; подолання ресурсних обмежень стратегічного потенціалу промисловості та потенціалу сталого розвитку регіону; потенційно-факторна – концентрація зусиль на виробничо-господарських процесах, які обумовлюють збільшення прибутку й нарощення масштабів ПСР	За другим пріоритетом нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку до 3,118 у контексті підвищення ефективності МРР до 2,686 та результативності МРР до 3,325	Потенційно-факторні стратегії з локалізацією зусиль на технологіях процесного типу: ресурсна – стратегія удосконалення управління логістичними потоками та управління ланцюгом постачання; потенційно-факторна – стратегія маневрування з метою досягнення достатнього рівня економічної безпеки

Зокрема, прогноз цільових орієнтирів макроекономічного регулювання розвитку каскаду в цілому передбачає в межах високотехнологічного промислового комплексу суміжних регіонів (інкорпорованих до Харківського каскаду) необхідність:

одночасного нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу у перспективі до 2020 року до рівня 1,857) з використанням технологічних резервів за умови суттєвого стимулювання когнітивно-інформаційних аспектів руху знань та формування достатніх обсягів інтелектуального капіталу суміжних територій;

нарощення та раціоналізації використання потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів (до 3,443) для досягнення й суттєвого скорочення термінів переходу виробничо-економічної системи досліджуваного каскаду до збалансованої зони стабільності (у межах 0,5 ÷ 4,5). При цьому прогнозні показники цієї зони такі: результативність МРР – 3,694; ефективність – 3,253, досягнення яких можливе за рахунок суттєвого підвищення результативності управління інвестиційною діяльністю до 3,568 (більше як у 2 рази порівняно з 2014 роком – 1,70).

Таблиця 1.10

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Харківського каскаду РСЕС

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Функціональний стратегічний набір: інноваційна – формування та нарощення масштабів інноваційного потенціалу з використанням технологічних резервів наукоємних виробництв; соціальна – мотивування інноваційного розвитку та стимулювання діяльності персоналу в контексті раціоналізації інтелектуального капіталу каскаду РСЕС	За першим пріоритетом – одночасне нарощення інноваційного потенціалу (до 1,857) з використання технологічних резервів при суттєвому стимулюванні когнітивно-інформаційних аспектів руху знань	Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС з пріоритетом стимулювання інноваційних зрушень (від рівня інноваційного потенціалу 1,857): виробнича – гнучка технологія при суттєвій раціоналізації витрат; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва і технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Потенційно-факторні стратегії у пріоритеті в межах загальної стратегії МРР: ресурсна – для каскадів РСЕС масштабної інваріантної спрямованості у контексті подолання ресурсних обмежень стратегічного потенціалу регіону та потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів; потенційно-факторна – концентрація зусиль на виробничо-господарських процесах, які обумовлюють збільшення прибутку	За другим пріоритетом для нарощення та раціоналізації використання потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів (до 3,443) для забезпечення переходу каскаду до збалансованої зони стабільності	Потенційно-факторні стратегії з локалізацією зусиль на технологіях процесного типу: ресурсна – стратегія вдосконалення управління логістичними потоками та ланцюгом постачання; потенційно-факторна – стратегія маневрування з метою досягнення достатнього рівня економічної безпеки (від 1,89 до 1,98)

Тобто, це свідчить про необхідність масштабного залучення і, відповідно, алокаційної диверсифікації нових джерел фінансування виробничо-господарської діяльності об'єктів Харківського каскаду РСЕС.

Специфічними цільовими характеристиками визначається і стратегічний набір із макроекономічного регулювання розвитку Одеського каскаду РСЕС (табл. 1.11) у контексті досягнення результативності реалізації стратегії регулювання розвитку каскадів на рівні 1,09 2020 р. Підвищення останнього (до 0,177) можливе за рахунок реалізації одного з трьох варіантів локалізації зусиль регіональних корелянтів, які опікуються проблемами МРР за трьома регіонами (Одеським, Миколаївським, Херсонським), інкорпорованих до Одеського каскаду РСЕС.

Перший пріоритет полягає у стратегічному нарощенні масштабів розвиненості інноваційного потенціалу (а саме до рівня 2,150 із консолідацією зусиль на підвищенні рівня результативності управління інвестиційною діяльністю в межах Одеського каскаду РСЕС до 4,131 як і всіх каскадів РСЕС масштабної інваріантної спрямованості.

Другий – це необхідність формування достатніх масштабів потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів – до 3,261.

Третій пріоритет – підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки каскаду до 3,358 загалом.

Таблиця 1.11

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Одеського каскаду РСЕС

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Функціональний стратегічний набір: маркетингова для двох класів каскадів РСЕС – нарощення масштабів виробництва та ущільнення зв'язків; фінансова – вибір та адаптація до існуючої структури управління розвитком каскаду РСЕС джерел фінансування регіону	За першим пріоритетом: забезпечення масштабу інноваційного потенціалу на рівні 2,150 з консолідацією зусиль на підвищенні рівня результативності управління інвестиційною діяльністю до 4,131	Функціональний стратегічний набір для двох класів каскадів РСЕС у контексті убезпечення результативності управління економічною безпекою: маркетингова – ринкової експансії; фінансова – вибір та адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту та оптимізація умов; інвестиційна – вибір типу портфеля; виробнича – гнучка технологія для забезпечення надійності функціонування промисловості в регіоні; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва та технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Потенційно-факторні стратегії: ресурсна – подолання ресурсних обмежень за рахунок нарощення потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів та інтенсифікації процесів раціоналізації використання стратегічного потенціалу при цільовій орієнтації на суттєве зростання технологічного потенціалу	За другим пріоритетом імовірності забезпечення суттєвого масштабу потенціалу сталого розвитку до 3,261	Потенційно-факторні стратегії у провідному пріоритеті при розробленні загальної стратегії МРР: ресурсна – формування запасів та нарощення потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалі; потенційно-факторна – зниження собівартості й підвищення рентабельності РПВ
Загальноконкурентні стратегії – пріоритет ендогенно спрямованого типу розвитку: корпоративна, що спрямована на убезпечення збалансованості функціонування усіх видів економічної діяльності; конкурентна – лідирування за рахунок підвищення рівня ефективності управління економічної безпеки	За третім пріоритетом щодо підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки до 3,358	Загально-конкурентні ендогенно спрямовані стратегії 2016 р.: корпоративна – нагальна реструктуризація (модернізація, реформування та реінжиніринг бізнес-процесів); конкурентна – диференціації

Реалізація цієї тріади стратегічного набору у процесі макроекономічного регулювання дасть змогу досягти збалансованої зони стабільності функціонування, щодо ефективності – забезпечити достатність інноваційно-інформаційної визначеності функціонування Одеського каскаду РСЕС (порогові межі 0,5 ÷ 4,5).

Останнім серед каскадів РСЕС є Львівський каскад, що наразі характеризується найнижчим рівнем результативності та ефективності

реалізації загальної стратегії макроекономічного регулювання розвитку та регіональної економічної політики порівняно з Київським каскадом й іншими регіональними соціально-економічними системами України, що відповідно становлять 0,727 та 0,739 і 0,718. Це свідчить про обмеженість варіантів вирішення вказаної проблеми, що спричинено деструктивною діяльністю, а саме: втратою дієвих важелів та регуляторів впливу; використанням інструментарію стратегічного управління який не відповідає визначеним цілям розвитку; недостатньою увагою до проблем управління гарантуванням економічної безпеки (0,63) та розвитком інноваційного потенціалу (0,86) за відмови від використання суміжного потенціалу сталого розвитку ресурсно-функціональних можливостей і структурно-динамічних детермінант макроекономічного регулювання.

Виходячи з цього, можна стверджувати, що для досягнення в межах Львівського каскаду регіональних соціально-економічних систем України певною мірою лише поміркованого рівня результативності реалізації стратегії МРР (2020 р. на рівні 0,890): є наразі майже не досяжним цільовим показником без використання відповідного типу адаптаційного програмно-цільового механізму (2014 р. – 0,727). Тому першим і провідним пріоритетом у контексті вирішення даної проблематики визнано доцільність локалізації зусиль суб'єктів на кардинальному підвищенні рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки: 2020 р. – до 3,153, або у п'ять разів (табл. 1.12).

Інший варіант досягнення помірного рівня результативності реалізації стратегії макроекономічного регулювання – це консолідація зусиль у напрямі нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу каскаду із 0,86 у 2014 р. до 3,512 – до 2020 р., тобто у чотири рази.

Що стосується реалізації потенційно-факторного набору підстратегій макроекономічного регулювання розвитку каскаду, то вона є недоцільною з огляду на сучасний стан результативності реалізації відповідного типу стратегії. Наразі вона становить 0,727, а необхідний рівень – 4,989 при ймовірно максимальному рівні 4,5), а досягнуті рівні результативності й ефективності макроекономічного регулювання – відповідно 1,16 та 1,359.

Таким чином, можна репрезентувати два типи (з огляду на особливості формування тріади набору підстратегій МРР) стратегії макроекономічного регулювання розвитку промисловості в регіонах України для каскадів масштабної інваріантної спрямованості РСЕС – Дніпропетровського, Київського, Харківського, Одеського та Львівського. Узагальнивши їхні ці особливості (табл. 1.13) для обґрунтування комплексу заходів та інструментарію щодо регенерації РСРЕ в умовах ресурсних обмежень і нарощення суспільно-політичних загроз українському державотворенню, можна констатувати ймовірність запровадження двох типів стратегії МРР, що передбачають по два варіанти локалізації зусиль:

перший – одночасне нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу та результативності управління інвестиційною діяльністю (зокрема, для Київського, Харківського, Одеського і Дніпропетровського каскадів);

другий – одночасне нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів та підвищення ефективності управління гарантуванням економічної безпеки каскаду (для Львівського каскаду РСЕС). Цілеспрямування на інші виміри результативності макроекономічного регулювання малоймовірне з огляду на сучасний стан ресурсно-функціонального забезпечення й розвиненості системно-універсальних детермінант сталого розвитку держави в цілому та інкорпорованих до його архітектури регіональних соціально-економічних систем зокрема.

Таблиця 1.12

Формування стратегічного набору та цільових орієнтирів розвитку промисловості в межах Львівського каскаду РСЕС

Стратегічний інструментарій		Цільові орієнтири до 2020 р.
до 2020 р.	цільові орієнтири	
Функціональний стратегічний набір каскаду РСЕС: маркетингова – нарощення масштабів виробництва та зв'язків; фінансова – вибір адаптації до зовнішнього та внутрішнього середовища; інвестиційна – реальне інвестування проектів виробництва; виробнича – гнучка технологія; інноваційна – запозичення результатів і трансфер високих технологій; соціальна – мотивування та стимулювання персоналу, нарощення масштабів інтелектуального капіталу регіону і, відповідно, Львівського каскаду РСЕС	За першим пріоритетом – суттєве підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки (3,153), що неможливо буде здійснити без кардинальної перебудови управління інвестиційною діяльністю (показник 6,425 свідчить про те, що наразі ця площина є рефлективною)	Функціональний стратегічний набір для каскаду в контексті забезпечення результативності управління економічною безпекою: маркетингова – ринкової експансії; фінансова – вибір та адаптація до структури джерел фінансування; вибір періоду отримання кредиту й оптимізація умов; інвестиційна – вибір типу портфеля; виробнича – гнучка технологія для забезпечення надійності функціонування РСЕС; інноваційна – урахування рівня технічної підготовки виробництва і технологічного розриву між об'єктами; соціальна – спонукання; запровадження контролінгу фінансових результатів
Загальноконкурентні стратегії ендогенно спрямованого типу: конкурентна – лідирування, проте з орієнтацією на технологію процесно-алокаційного типу	За другим пріоритетом – нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу до 3,512	Загальноконкурентні ендогенно спрямовані стратегії: корпоративна – нагальна реструктуризація (модернізація, реформування, реінжиніринг бізнес-процесів); конкурентна – диференціації
Потенційно-факторні стратегії: ресурсна МРР – подолання ресурсних обмежень та інтенсифікація процесів нарощення стратегічного потенціалу при цілеорієнтації на збільшення масштабів потенціалу сталого розвитку регіону	*За третім пріоритетом наразі неможливе вирішення проблеми (нарощення масштабів потенціалу сталого розвитку до 4,989)*	*Потенційно-факторні стратегії у провідному пріоритеті при розробленні стратегії МРР: ресурсна – формування запасів і нарощення потенціалів системно-універсального спрямування при локалізації зусиль на технологічному потенціалі; потенційно-факторна – зниження собівартості й підвищення рентабельності РПВ*

Таблиця 1.13

Особливості формування і реалізації тріади набору підстратегій запровадження положень макроекономічного регулювання розвитку РСЕС у межах п’яти каскадів масштабної інваріантної і трьох – бінарної спрямованості*

Назва каскаду	Вихідні відносні (інтегральні) значення базових макроекономічних показників промисловості в регіонах								Узагальнені інтегральні показники				Агреговані інтегральні показники			
	потенціал сталого розвитку		розвиненість інноваційного потенціалу		ефективність управління гарантуванням економічної безпеки		результативність управління інвестиційною діяльністю		Результативності МРР		Ефективності МРР		Результатив-ності реалізації РПП		Результатив-ності реалізації стратегії МРР	
	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020
Каскади регіональних соціально-економічних систем масштабної інваріантної спрямованості ***Перший тип стратегії макроекономічного регулювання розвитку (системний):*** *І варіант: масштаби розвиненості інноваційного потенціалу – результативність інвестиційної діяльності;* *ІІ варіант локалізації зусиль – потенціал сталого розвитку – ефективність управління гарантуванням економічної безпеки*																
Київський	1,81	3,118***	0,89	1,533**	2,23	3,842	1,80	3,101**	1,932	3,325***	1,559	2,686***	1,105	1,210	1,101	1,202
Харківський	1,65	3,443***	0,79	1,857**	1,89	4,153	1,70	3,568	1,762	3,694	1,558	3,253	1,007	1,178	1,004	1,171
Одеський	1,35	3,261***	0,78	2,150**	1,34	3,358****	1,69	4,131**	1,86	4,493	1,464	3,551	0,916	1,096	0,913	1,090
Дніпропетровський	1,50	2,255***	0,89	1,338**	1,52	2,285****	1,94	2,917***	1,502	2,269****	1,684	2,532	0,984	1,053	0,981	1,052
Другий тип стратегії макроекономічного регулювання розвитку РСРЕ *(цільовий):* *І варіант локалізації зусиль – підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки;* *ІІ варіант локалізації зусиль – нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу*																
Львівський	1,20	4,989****/*******	0,86	3,512***	0,63	3,153**	1,61	6,425**/*****	1,16	5,029*****	1,359	6,346*****	0,729	0,911	0,727	0,892
Каскади регіональних соціально-економічних систем бінарної спрямованості ****** *Системний тип реалізації стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадних:* *І варіант – локалізація зусиль на підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки;* *ІІ варіант – на нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу*																
Івано-Франківський	1,08	10,510*****	0,60	4,817***	0,46	4,087**	1,86	14,452*****	0,98	7,226*****	1,370	10,729*****	0,639	0,89	0,636	0,871
Черкаський	1,10	7,613*****	0,66	4,368***	0,69	4,306**	1,72	11,170*****	0,99	6,927*****	1,539	9,610*****	0,702	0,952	0,699	0,892
Вінницький	1,11	7,274*****	0,69	3,997**	0,68	3,939***	1,92	11,305*****	1,01	6,337*****	1,502	8,290*****	0,719	0,889	0,716	0,883

*Джерело: розроблено авторами.

** Локалізація зусиль за І пріоритетом реалізації стратегії МРР.

*** Локалізація зусиль за ІІ пріоритетом реалізації стратегії МРР.

**** Локалізація зусиль за ІІІ пріоритетом реалізації стратегії МРР .

***** Відносні значення показників, що інкорпоровано до системи макроекономічного регулювання розвитку РСЕС, які неможливі для досягнення в межах каскадів РСЕС 2020 року, з огляду на реальну виробничого-господарську і суспільно-політичну ситуацію в державі та обґрунтовані порогові межі їхні змін (0,50 ÷4,50).

****** Оціночні та прогнозні дані без урахування макроекономічної динаміки Донецького і Кримського каскадів РСЕС у зв’язку з нинішньою суспільно-політичною ситуацією на території регіонів, РСРЕ яких інкорпоровано до вказаних каскадів РСЕС бінарної спрямованості.

За наслідками реалізації стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадів РСЕС в Україні та з урахуванням порогових меж рівнів результативності (узагальнених інтегральних показників результативності та ефективності) можна очікувати, що найвищого рівня результативності (реалізації стратегії) 2020 року у Київському каскаді РСЕС (1,202), що свідчить про трансформацію певної РСЕС та забезпечення збільшення 0,101 до перехідного рівня. Крім того, досягнення цих показників імовірне за певних умов стимулювання до 2020 року виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в межах Дніпропетровського каскаду. Тобто, зважаючи на характеристики базових типів підстратегій (рис. 1.20).

Однак поступове розширення й використання розробленого інструментарію реалізації стратегії макроекономічного регулювання каскадного розвитку в Україні дасть змогу в межах інших каскадів масштабної інваріантної спрямованості (Харківському – 1,171; Одеському – 1,090; Дніпропетровському – 1,052) сформувати організаційно-економічні, системно-універсальні та потенційно-факторні передумови для суттєвого підвищення рівня результативності управління інвестиційною діяльністю при нагромадженні масштабів інноваційного потенціалу регіональних соціально-економічних систем. І, вкінець, можна признати і підтвердити про таке.

Лише стратегічний набір Львівського каскаду РСЕС потребуватиме одночасного докладання вагомих зусиль суб'єктів регіонального, державного і місцевого управління для його запровадження й реалізації. Проте відповідно до запропонованого методичного підходу зустрічних процедур, вважаємо за доцільне визначити результативність макроекономічного регулювання розвитку каскадів за показниками масштабів стратегічного потенціалу промисловості в регіонах, інкорпорованих до каскадного формату. Прогнозування вимірів результативності управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості в регіонах України загалом [225, 226, 227] у контексті її сталого розвитку та відповідні рівні (узагальненого інтегрального показника) результативності на сучасному етапі життєвого циклу національного господарства за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії, дають змогу згідно з вихідними детермінантами моделі регенерації промисловості в регіонах за каскадним форматом, установити прогнозні значення окремих макроекономічних показників розвитку реального сектору регіональної економіки України до 2030 р. на тлі ресурсних обмежень та посилення загроз і ризиків українському державотворенню.

Відтак використовуючи розрахунки та обґрунтування єдиного критерію оцінювання-прогнозування результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадного формату в Україні і, відповідно, враховуючи доробок дослідників [45–54], є можливість отримати та перевірити об'єктивні прогнозні оцінки (відносні значення), обчислені за методичним підходом «зверху». Зазначене виконано за процедурами, передбаченими методичним підходом «знизу», тобто з урахуванням масштабів розвиненості стратегічного потенціалу реального сектору економіки, що функціонує в межах певного каскаду.

Кризова зона								Перехідна зона								Зона середнього рівня результативності, зокрема забезпечення надійності функціонування				
0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	
0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	
0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	
0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	
0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	**Зона середнього рівня результативності, зокрема, забезпечення збалансованості функціонування**
1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	
1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	
1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	
1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	
1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	
1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	
1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	
1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	
1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	
1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	
2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	
2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	
2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	
2.3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	
2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	
2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4	
2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	
Зона середнього рівня результативності, зокрема забезпечення збалансованості функціонування								**Зона високого рівня результативності – інноваційно-інформаційна визначеність функціонування каскадів РСЕС**											

Зона достатнього високого рівня результативності реалізації стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем в Україні, що визначає стабільність і збалансованість функціонування РСРЕ **розмежовано на три рівні:** I – забезпечення надійності функціонування [2,01 ÷ 2,70] – за результатами реалізації стратегії макроекономічного регулювання можливо забезпечити надійність функціонування РСРЕ; II – зона забезпечення збалансованості функціонування» [2,71 ÷ 3,70] – відповідно ймовірне досягнення збалансованості функціонування РСРЕ; III – зона забезпечення інноваційно-інформаційної визначеності функціонування [3,71 ÷ 4,50] – ймовірне досягнення структурно-динамічних вимірів функціонування, які відповідають за характеристиками регіональному промисловому виробництву інноваційно-інформаційного типу

Рис. 1.20. Лінійка ідентифікації оціночних і прогнозних вимірів результативності реалізації стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії регіональних соціально-економічних систем України (*авторська розробка*)

За зустрічним алгоритмом, яким передбачено виконання оцінок «знизу», рівень результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів (агрегований інтегральний показник) формується за вимірами масштабу потенціалу сталого людського розвитку, стратегічного потенціалу реального сектору певного каскаду, результативності макроекономічного регулювання розвитку промисловості в регіонах, які розраховано за основними абсолютними макроекономічними показниками. Так, наприклад, за модельним рішення вигляду (1) визначено результативність управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості в межах окремого каскаду РСЕС, або ж реального сектору в регіоні тощо:

$$Q^{PCEC}_{РУРСР\_ПК} = 0,7\left[q^{PCE}_{РУРСП\_ПеК} \cup \left(0,6q^{PCEC}_{ПСР} + 0,4q^{PCE}_{РМРРПа} \right) \right] + 0,3q_{ПСЛР}, \quad (1)$$

або лінійним виглядом модельного рішення:

$$Q\downarrow РУРСП\downarrow ПК^{\uparrow} РСЕС = 0,7[q\downarrow РУРСП\downarrow ПеК^{\uparrow} РСЕ \cup (0,6q\downarrow ПСР^{\uparrow} РСЕС + +0,4q\downarrow РМРРПа^{\uparrow} РСЕ)] + [0,3q] \downarrow ПСЛР^{\uparrow},$$

де $Q^{PCEC}_{РУРСР\_ПК}$ – узагальнений інтегральний показник результативності управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості, що функціонує в межах певного каскаду РСЕС, кількісні значення якого відображають характер діяльність у сфері забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів за умови каскадного формату організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії;

$q^{PCE}_{РУРСП\_ПеК}$ – узагальнений інтегральний показник результативності управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості в межах каскаду РСЕС на сучасному історичному етапі функціонування національного господарства, що розраховано з використанням кількісних відносних значень узагальненого інтегрального показника рівнів потенціалу сталого розвитку в межах РСЕС держави ($q^{PCEC}_{ПСР}$), агрегованого інтегрального показника результативності макроекономічного регулювання розвитку реального сектору економіки в регіонах ($q^{PCE}_{РМРРПа}$), а також з урахуванням значень їхніх власних вагових коефіцієнтів впливу на масштаби чи трансформацію масштабів стратегічного потенціалу промисловості в межах певного каскаду (відповідно, коефіцієнти вагомості становлять 0,6 і 0,4 [45];

$q_{ПСЛР}$ – узагальнений інтегральний показник потенціалу сталого людського розвитку (застосований задля параметричної компенсації взаємозв'язків і взаємозалежностей у межах рекомендованої для запровадження у практику господарювання системи стратегічного управління процесами формування каскадів регіональних соціально-економічних систем).

Для виконання процедур стратегування та моніторингу (чи обґрунтування цільових показників розвитку каскаду РСЕС України) пропонуємо прогнозну

модель (2), яку використано для побудови середньо- чи довгострокового прогнозу основних макроекономічних показників розвитку певного каскаду РСЕС до 2020–2030 рр. (її базових видів економічної діяльності чи промисловості в межах окремого каскаду або ж регіону):

$$W_{К}^{РСЕС} = W_{баз}^{РСЕС}(2Q_{РУРСП\_ПК}^{РСЕС} - 1), \quad (2)$$

або лінійний вигляду модельного рішення

де $W_{К}^{РСЕС}$ – будь-який абсолютний макроекономічний показник, вибраний для розрахунку (прогнозування) із основного переліку чи сукупності макроекономічних показників, які характеризують діяльність каскаду РСЕ;

$W_{баз}^{РСЕС}$ – кількісне (абсолютне) значення визначеного (певного) макроекономічного показника у базовому періоді (у цінах 2013 року);

$Q_{РУРСП\_ПК}^{РСЕС}$ – спрогнозоване (на певний період упередження) кількісне значення відносного показника – узагальненого інтегрального показника результативності управління розвитком СПП України з урахуванням детермінант сталого розвитку держави чи певного її регіону.

Як приклад дослідно-експериментальної перевірки на адекватність авторських модельних рішень (зокрема, розроблених за експериментальною системою порівняльних відносних показників масштабів стратегічного потенціалу в межах певного каскаду та результативності управління його розвитком), використано для обґрунтування оптимальної моделі регенерації промисловості (з використанням базових положень відповідного типу структурно-інформаційної концепції), що можна здійснити за результатами побудови об’єктивного прогнозу основних макроекономічних показників її подальшого розвитку за узагальненими ретроспективними даними (табл. 1.14, 1.15) [45–54].

Результати прогнозування вимірів результативності управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості в регіонах України в контексті її сталого розвитку та відповідні рівні (значення узагальненого інтегрального показника) результативності на сучасному етапі національного господарства за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії дають змогу репрезентувати відповідно до вихідних детермінант моделі регенерації промисловості, прогнозні значення окремих макроекономічних показників розвитку РСЕ до 2030 р. [45].

Так, зокрема, на основі систематизованих результатів побудови інваріантного прогнозу до 2030 року обсягів реалізованої промислової продукції в державі та по регіонах, розмежованих за каскадним форматом виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії (табл. 1.5) можна говорити про доцільність обов’язкової побудови нового формату регіональної карти України на сучасному етапі розвитку національного господарства.

Таблиця 1.14

Оцінювання-прогнозування вимірів результативності управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості України до 2020–2030 рр. у контексті її сталого розвитку *(у разі запровадження у практику домінант структурно-інформаційної концепції формування стратегічного потенціалу)**

Реальний сектор економіки	Інтегральний показник						Узагальнені інтегральні показники						Узагальнений інтегральний показник результативності управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості		
	узагальнений			агрегований											
	масштаб розвиненості потенціалу сталого розвитку			результативність макроекономічного регулювання розвитку промисловості в межах каскаду			результативність управління розвитком СПП на сучасному етапі			масштаб розвиненості потенціалу сталого людського розвитку					
	коефіцієнт вагомості 0,6			*коефіцієнт вагомості 0,4*			*коефіцієнт вагомості 0,7*			*коефіцієнт вагомості 0,3*					
	2014	2020	2030	2014	2020	2030	2014	2020	2030	2014	2020	2030	2014	2020	2030
Промисловість	***1,470***	***2,070***	***3,122***	***1,230***	***1,350***	***1,560***	***1,374***	***1,790***	***2,497***	***1,430***	***1,700***	***2,480***	***1,254***	***1,750***	***2,293***

*Джерело: розроблено авторами.

Таблиця 1.15

Прогноз основних макроекономічних показників розвитку промисловості України до 2030 року за каскадним форматом організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії*

Назва РСЕС	Область	Обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг), млн грн			
		2015 р.		2030 р.**	
		усього	у т. ч. добувної та переробної; постачання електро-енергії, газу, пари та конди-ційованого повітря; забору, очищення і постачання води	усього	у т. ч. добувної та переробної; постачання електроенергії, газу, пари та кондиційо-ваного повітря; забору, очищення і постачання води
Промисловість України		**1500518,4**	**1490325,6**	**4100189,3**	**4062627,6**
Каскадні форми					
Івано-Франківський	Івано-Франківська	65140,5	64681,5	177573,0	176321,8
	Закарпатська				
	Чернівецька				
	Тернопільська				
Черкаський	Черкаська	172453,0	171777,2	470106,9	468264,6
	Полтавська				
	Кіровоградська				
Вінницький	Вінницька	92141,4	91742,5	251177,5	250090,1
	Хмельницька				
	Житомирська				
Донецький	Донецька***	195825,4	195094,2	533820,0	531826,8
	Луганська***				
Каскадні форми					
Львівський	Львівська	98185,3	97542,6	267653,1	265901,1
	Волинська				
	Рівненська				
Київський	м. Київ	213788,8	211833,9	582788,3	577459,2
	Київська				
	Чернігівська				
Одеський	Одеська	98953,7	98151,1	269747,8	267559,9
	Миколаївська				
	Херсонська				
Харківський	Харківська	135113,8	134057,8	368320,2	365441,6
	Сумська				
Дніпропетровський	Дніпропетровська	418857,1	415398,6	1141804,0	1132377,7
	Запорізька				

*Джерело: розроблено авторами за [225, 226, 227].

** У цінах 2013 р. – останнього року певної стабілізації.

***Прогноз за реальним сектором регіональної економіки Донецької та Луганської областей побудовано з урахуванням ретроспективних трендів 2006–2013 рр.

Таким чином, застосування у практиці стратегічного інструментарію (пропонованого комплексу підстратегій потенційно-факторної, функціональної та загальноконкурентної природи), як відомо, слід провадити здійснювати у замкненому циклі, поступово підвищуючи вимоги до результативності управління загалом і макроекономічного регулювання розвитку каскадів зокрема. Так, спочатку слід спрямовувати діяльність на підвищення рівня ефективності управління гарантуванням економічної безпеки РСЕС держави, а потім на нарощення масштабів розвиненості інноваційного потенціалу.

Для реалізації в межах масштабної інваріантної спрямованості каскадів (МІСК) регіональних соціально-економічних систем пропонуємо два типи стратегічного набору з макроекономічного регулювання їхнього розвитку в умовах ресурсних обмежень та посилення суспільно-політичних і військово-економічних загроз та ризиків українському державотворенню.

Перший тип (системний) передбачає два варіанти локалізації зусиль за напрямами:

а) масштаби розвиненості інноваційного потенціалу регіону/ каскаду – результативність інвестиційної діяльності регіональної соціально-економічної системи/каскаду;

б) потенціал сталого розвитку регіону/ каскаду – ефективність управління гарантуванням економічної безпеки регіональних соціально-економічних систем/каскадів.

Другий тип (цільовий) обґрунтований для забезпечення надійності та цілеорієнтованості розвитку Львівського каскаду регіональних соціально-економічних систем, що також належить до масштабної інваріантної спрямованості), та визначає наступні об’єкти концентрації зусиль за двома варіантами розвитку подій:

а) нагального підвищення рівня «ефективності управління гарантуванням економічної безпеки певної регіональної соціально-економічної системи чи Львівського каскаду в цілому;

б) локалізація зусиль на нарощенні масштабів розвиненості інноваційного потенціалу певної регіональної соціально-економічної системи чи Львівського каскаду загалом.

Здійснено ідентифікацію типів стратегічного набору з макроекономічного регулювання на відповідних методологічних засадах [5, 7–34, 36–48, 59–67, 72–78, 116, 160–169] і домінант оригінальної концепції процесно-замкненого типу, з одночасним використанням принципів системного, програмно-цільового та синергетичного підходів для виокремлення й добору специфічного комплексу важелів і регуляторів бінарного механізму стратегічного управління забезпеченням результативності функціонування каскадів регіональних соціально-економічних систем у контексті розроблення і реалізації дієвої регіональної економічної політики і, відповідно, стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в Україні.

Для каскадів регіональних соціально-економічних систем бінарної спрямованості слід використовувати лише розроблений та обґрунтований

єдиний вид стратегічного управління, що передбачає запровадження програмної технології макроекономічного регулювання розвитку бінарних каскадів. Тобто це програмний тип стратегії макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм у регіонах (відповідно, із визначеною тріадою функціонального, загальноконкурентного і потенційно-факторного набору підстратегій). Саме такий інструментарій може забезпечити досягнення цільових орієнтирів за двома варіантами.

Однак, визнаючи доцільність і актуальність проведення реформ у площині забезпечення результативності макроекономічного регулювання розвитку регіональних соціально-економічних систем у державі та каскадного формату національного господарства, вважаємо, що саме децентралізації системи державного управління і виконавчої влади з перенесення більшої частини повноважень та відповідальності з національного на регіональний рівень, з регіонального – на районний, а з районного – на рівень громад дасть змогу вирішити значну частину складних соціально-економічних, еколого-економічних, техніко-технологічних і зовнішньоекономічних проблем сталого розвитку. При цьому розроблення та застосування стратегічного інструментарію у будь-якій площині є функцією органів місцевої влади, оскільки вони найбільш обізнані з потребами громади, виробництв і малого підприємництва за різними напрями виробничо-господарської і суспільної діяльності.

Здійснено інкорпорацію процесно-алокаційних домінант до загальної системи стратегічного управління формуванням каскадів регіональних соціально-економічних систем України, що стало основою розроблення тріади підстратегій управління забезпеченням результативності їх функціонування – функціональної, загальноконкурентної і потенційно-факторної. Сценарне прогнозування макроекономічних показників за каскадним форматом реалізації виробничо-господарської взаємодії у контексті побудови нової регіональної карти України дало змогу сформувати, стратегію макроекономічного регулювання до 2020 року для каскадів масштабної інваріантної та бінарної спрямованості по п’ять кожних на основі замкненої схеми зустрічного оцінювання-прогнозування результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем держави. Це передбачало одночасне виконання організаційно-економічних та кваліметричних процедур з використанням бінарної мультирівневої системи показників, за якою оцінки та побудову прогнозу здійснюють:

зверху – за масштабами потенціалу сталого розвитку та інноваційного потенціалу каскадів, рівнів ефективності управління гарантуванням економічної безпеки в межах каскаду та результативності інвестиційної діяльності й інноваційних витрат на модернізацію;

знизу – за масштабами стратегічного потенціалу реального сектору регіональної економіки, результативності макроекономічного регулювання розвитку промисловості в межах каскаду, потенціалу сталого розвитку певного каскаду, потенціалу сталого людського розвитку окремого каскаду.

Висновки до розділу 1

Таким чином, для вирішення проблеми забезпечення надійності і збалансованості функціонування національного господарства в умовах ресурсних обмеженнях і регіональних соціально-економічних систем розкрито вихідні положення стратегічного управління і детермінанти управління забезпеченням результативності функціонування регіональної економіки України в контексті інтеграційного вибору держави з використанням усталених в ЄС економіко-статистичних принципів NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes) другого рівня) Реалізація поставлених у дослідженні науково-прикладних завдань обумовила потребу щодо:

синхронного застосування принципів системного, процесного та синергетичного підходів до визначення найвагоміших регресорів впливу на процеси формування в державі нової форми організації виробничо-господарської, міжрегіональної та міжгалузевої взаємодії в контексті побудови нової регіональної карти України;

розмежування та групування сучасних регіонів з використанням (у процесі побудови нової системи регіональної кластерізації) усталених положень класифікації територій за принципами NUTS.

Це дало змогу вдосконалити комунікаційну модель функціонування каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії, побудованих за наслідками інкорпорації до єдиної макроекономічної конструкції кількох суміжних регіональних соціально-економічних систем в Україні, а також здійснити формалізацію нової інституційної моделі розвитку продуктивних сил, спрямованої на інтенсифікацію інноваційних процесів та нарощення потенціалу сталого розвитку регіонів за рахунок раціоналізації ресурсно-функціональної структури регіональних промислових комплексів за наслідками їхнього поєднання каскадним форматом (у вигляді десяти каскадів по п’ять бінарної та масштабної інваріантної спрямованості) та виробничо-господарської, техніко-технологічної, енерго- й еколого- економічної та зовнішньоекономічної діяльності при повному освоєнні потенціалу сталого розвитку суміжних регіонів.

Пропонована до використання модель інформатизації дії та цілеспрямування цільових функціоналів сучасної системи формування в Україні каскадного формату стала базовою для розробки механізму стратегічного управління забезпеченням функціонування каскадів регіональних соціально-економічних систем (процесно-замкненого типу) і забезпечила використання стратегічного сучасного інструментарію матеріально-факторної, когнітивно-організаційної та комунітарної природи за трьома етапами його інкорпорації (згідно з домінантами стратегії управління забезпеченням результативності функціонування каскадів регіональних соціально-економічних систем) до усталених доктринальних програм і стратегій розвитку регіонів різного роду за фазами: визначення мети розробки; обґрунтування умов формування; добір принципів побудови відповідного типу механізму; формулювання критеріїв результативності та ефективності; опрацьовування

пріоритетів стратегічного набору; напрямів та етапів реалізації стратегії макроекономічного регулювання до 2030 року (яку за результатами врахування процесно-алокаційної концепції визнано функціональною стратегією управління забезпеченням результативності функціонування десяти каскадів регіональних соціально-економічних систем) у замкненому циклі вдосконалення стратегічного інструментарію в контексті вирішення цільових завдань щодо забезпечення високого рівня ефективності та результативності функціонування національного господарства, у цілому та регіональних соціально-економічних систем зокрема в умовах ресурсних обмежень та постійного нарощення загроз і ризиків українському державотворенню.

Результати науково-методологічних та прикладних розробок відповідно до виконання фундаментальної бюджетної НДР «Формування каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії регіональних соціально-економічних систем в Україні» визначають новий напрям науково-прикладних досліджень у системі управління процесами регіоналізації економіки України з метою децентралізації влади в державі та вимог, передбачених Директивами ЄС у контексті цілеорієнтованої інкорпорації НЕС до єдиного поля сучасного поступу передових країн світу.

З метою обґрунтування нової регіональної карти держави розкрито поетапне розв’язання науково-прикладної проблеми щодо формування десяти нових макро-регіонів (у вигляді каскадних форм організації виробничо-господарської та міжрегіональної взаємодії), найбільш пріоритетні напрями забезпечення результативності функціонування регіональної економіки в контексті виконання вимог, передбачених Угодою про асоціацію України з країнами-членами ЄС [1].

Розроблено та обґрунтовано нову мультирівневу систему експериментальних інтегральних показників, за якою ефективність макроекономічного регулювання рекомендовано обчислювати з урахуванням вагових коефіцієнтів результативності цих процесів (на основі інформаційного, інноваційного, промислового, природо-ресурсного потенціалів та потенціалів енергоефективності, економічної безпеки і структурних змін) та управління інвестиційною діяльністю в регіонах держави (визначених із застосуванням відносних значень показників обсягів інвестицій у основні виробничі засоби, інноваційних витрат та випуску промислової продукції).

У межах виконаного дослідження:

- побудовано структуру замкненої системи макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм виробничо-господарської взаємодії;
- розроблено методологічну схему реалізації оригінальної системи формування каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії регіональних соціально-економічних систем України;
- формалізовано замкнену структурно-логічну схему ущільнення взаємозв’язків між базовими елементами системи формування каскадного формату на теренах держави в умовах ресурсних обмежень;
- удосконалено структуру і зміст сучасного механізму стратегічного управління забезпеченням результативності функціонування каскадних форм

організації виробничо-господарської взаємодії;

- розроблено концептуальну модель інформатизації дії та цілеспрямування цільових функціоналів механізму стратегічного управління;
- визначено й репрезентовано методологічну схему адаптації та перманентної реструктуризації механізму стратегічного управління забезпеченням результативності функціонування каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії до нестійких умов і ресурсних обмежень.

Обґрунтовано вдосконалений і адаптований до сучасних вимог виконання кваліметричних процедур прикладний інструментарій зустрічного оцінювання-прогнозування результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем на сучасному етапі життєвого циклу національного господарства.

Розроблення останнього повинно базуватися на використанні в організаційно-економічних та кваліметричних процедурах при прийнятті управлінських рішень таких методів: геометричної економетрики; побудови фрактальних графів; морфологічної матриці стратегування; елімінування незначимих змінних у дистрибутивно-лагових моделях змішаного типу; вибору найбільш значимого регресору впливу на результативність реалізації регіональної економічної політики і стратегії макроекономічного регулювання.

Література до розділу 1

1. 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.
2. Регіони України 2014 : стат. зб. / за ред.. О.Г. Осауленко; відповід. за вип. Н.С. Власенко : у 2 ч. – К. : Державна служба статистики України, 2014.

Ч. 1. – 2014. – 303 с.

Ч. 2. – 2014. – 735 с.

3. Про соціально-економічне становище України за 2013 рік / Державна служба статистики України. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 84 с.
4. Потенціал сталого розвитку: цілі, проблеми та перспективи : [монографія] / [О.М. Алимов, О.О. Демешок, І.В. Драган та ін.]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 172 с.
5. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 08.09.2005 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15.
6. Микитенко В.В. Політика забезпечення екологічної рівноваги та сталого людського розвитку в регіональних економічних системах України / В.В. Микитенко, О.О. Демешок, В.Ю. Худолей // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 11 (85). – С. 45–53.

7. Демешок О.О. Діагностика результативності промислового виробництва в регіоні при його інкорпорації у каскадні форми міжгалузевої взаємодії / В.Ю. Худолей, О.О. Демешок // Культура народів Причорномор'я. – 2013. – Вип. 1. – С. 31–36.

8. Микитенко В.В. Геоекономічне позиціювання України: економічні інтереси в контексті сучасного класифікаційного аналізу директив ЄС та формалізації обсягів і масштабів зусиль / О.О. Демешок, В.В. Микитенко / Економіка Криму. – 2014. – № 1 (46). – С. 8–13.

9. Демешок О.О. Досвід розроблення змісту та провадження узгодженої політики сталого розвитку складних систем на засадах забезпечення високої енергоефективності їхнього функціонування / О.О. Демешок, В.В. Микитенко, В. Ю. Худолей // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 20. – С. 23–33.

10. Потенціал сталого розвитку України на шляху реалізації інтеграційного вибору держави : [монографія] / [О.М. Алимов, О.В. Гребенюк, О.О. Демешок та ін.] – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 529 с.

11. Програма соціально-економічного розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року : [монографія] / [О.А. Бондар, О.В. Гребенюк, М.С. Капінос та ін.] : у 27 т. – Д. : МНТУ ім. Юрія Бугая, 2015.

Том 4. – 2015. –740 с.

12. Алимов О.М. Механізм стратегічного управління забезпеченням функціонування каскадів регіональних соціально-економічних систем / [О.М. Алимов, О.В. Гребенюк, О.О. Демешок та ін.]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 64 с.

13. Микитенко В.В. Збалансування та розвиток реального сектору економіки: цільовий концепт та проблеми убезпечення / О.М. Алимов, В.В. Микитенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених та студентів : [Сучасний стан розвитку економіки, управління та рекламної діяльності України], (Івано-Франківськ, 02 квіт. 2015 р.). – Івано-Франківськ : Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2015. – 258 с.

14. Микитенко В.В. Методичний підхід до оцінювання-прогнозування результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку / В.В. Микитенко // Актуальні питання забезпечення стійкого розвитку національного господарства ; Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. – Кременчук : Пресс-Лайн, 2015. – 184 с.

15. Микитенко В.В. Цільова програма оцінювання-прогнозування вимірів результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії / О.В. Царенко, В.В. Микитенко // Украйна – България – Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи [събиране на научни статии] : у 3 т. ; Икономически университет-Варна България. – Варна; Херсон : Наука и икономика, 2014.

Том 3. – 2014. − 214 с.

16. А.С. 59531 України. Цільове програмне забезпечення прогнозно-аналітичної оцінки результативності макроекономічного регулювання розвитку промисловості в регіонах держави («Targ.Stream:KRM.Rat&For. v.1.1») /

В.В. Микитенко, Н.В. Кармазіна, О.В. Царенко (Україна). – № 60562; опубл. 21.04.2015 ; Бюл. № 37(07).

17. А.С. 66068 України. 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 та ін.] (Україна). – № 66428 ; заявл. 13.04.2016 ; опубл. 16.06.2016 ; Бюл. № 42.

18. Микитенко В.В. Природа політики децентралізації влади в Україні: погляд крізь призму розбудови каскадних форм виробничо-господарської взаємодії / В.В. Микитенко // Програма та тези всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та молодих вчених [«Економічний розвиток в рішенні проблем суспільства»] (Одеса, 24.03.2016 р.). – О. : Одеський національний економічний університет МОН України, 2016. – 14 с.

19. Демешок О.О. Методологічні основи побудови багаторівневої системи державного управління розвитком стратегічного потенціалу промисловості / В.В. Микитенко, О.О. Демешок [Електронний ресурс] / Соціально-економічні проблеми і держава. – Т. : Тернопільський технічний університет МОНмолодьспорту України та Академія соціального управління, 2012. – № 2(05). – Режим доступу : http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2012/12doospp.pdf.

20. Демешок О.О. Прогнозування вимірів енергоефективності регіонального промислового виробництва з урахуванням масштабів розвиненості його стратегічного потенціалу [Електронний ресурс] / Демешок О.О., Микитенко В.В., Худолей В.Ю. / Соціально-економічні проблеми і держава. – Т. : Тернопільський технічний університет МОНмолодьспорту України та Академія соціального управління, 2013. – № 1(06). – С. 169 – 180. – Режим доступу : http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/ 2013/13dooysp.pdf.

21. Демешок О.О. Стратегічний потенціал промисловості України: проблеми та перспективи формування : [монографія] / О.О. Демешок ; НАН України; ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України; В.С. Вишемирський, 2016. – 469 с.

22. Демешок О.О. Визначення складу показників задля оцінювання результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем / О.О. Демешок // Матеріали Всеукраїнської наукової конференції за міжнародною участю : [«Актуальні питання забезпечення стійкого розвитку національного господарства»], (Кременчук, 23–24 жовт. 2015 р.). – Кременчук : Кременчуцький національний університет ім. Михайла Остроградського; ФОП Жуков, 2015. –184 с.

23. Демешок О.О. Проблеми соціальної політики в умовах ресурсних обмежень: добір оптимальної для України моделі та економічного механізму реалізації /О.О. Демешок // Програма та тези Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та молодих вчених [«Економічний розвиток в

рішенні проблем суспільства»], (Одеса, 24 берез. 2016 р.). – О. : Одеський національний економічний університет МОН України, 2016. – 14 с.

24. Микитенко В.В. Оцінювання потенціалу сталого розвитку регіонів: домінанти регіональної економічної політики / В.В. Микитенко // Вісник Київського інституту бізнесу та технологій, 2014. – № 3(25). – С. 35–47.

25. Микитенко В.В. Світоглядні трансформації процесів еволюційної інтеграції: макроекономічна модель формування потенціалу сталого розвитку / В.В. Микитенко// Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 116–123.

26. Демешок О.О. Геоекономічне позиціювання України: економічні інтереси в контексті сучасного класифікаційного аналізу директив ЄС та формалізації обсягів і масштабів зусиль / В.В. Микитенко, О.О. Демешок // Економіка Криму. – 2014. – № 1 (46). – С. 8–14.

27. Алимов О.М. Системна модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики / О.М. Алимов, І.В. Драган // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 54–62.

28. Микитенко В. В. Методичний підхід до оцінювання-прогнозування результативності та ефективності макроекономічного регулювання розвитку / В.В. Микитенко // Актуальні питання забезпечення стійкого розвитку національного господарства ; Кременчуцький національний університету імені Михайла Остроградського МОН України. – Кременчук : Пресс-Лайн, 2015. – С. 13–17.

29. Микитенко В.В. Природа політики децентралізації влади в Україні: погляд крізь призму розбудови каскадних форм виробничо-господарської взаємодії / В.В. Микитенко / Програма та тези Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та молодих вчених [«Економічний розвиток в рішенні проблем суспільства»], (Одеса, 24 берез. 2016 р.). – О : Одеський національний економічний університет МОН України, 2016. – С. 6.

30. Микитенко В.В. Прикладний інструментарій прогнозно-аналітичної оцінки результативності управління розвитком реального сектору економіки [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко, С.М. Шкарлет // Економіка, управління, інновації. – Житомир: Житомирський державний ун-т ім. І. Франка, 2015. – № 1(17). – 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_1_23.

31. Микитенко В.В. Структурно-функціональна основа побудови прогнозу енергоекономічних показників промисловості в регіонах / В.В. Микитенко, В.Ю. Худолей // Громадська взаємодія як екзистенція демократичного суспільства : матеріали XIII науково-практичної конференції. – К. : Національна академія управління, 2013. – С. 314–317.

32. А.С. № 48966. Цільове програмне забезпечення: прогнозно-аналітична оцінка коридорів еволюції регіональної української економіки та розробка

технологій управління забезпеченням енерго-ефективності 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 (Україна). – № 50062 ; опубл. 18.04.2013 2013, Бюл. № 27.

33. Демешок О.О. Економічна безпека промисловості: цільовий функціонал та технології управління : [монографія] / В.В. Микитенко, О.О. Демешок. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України; МНТУ ім. академіка Юрія Бугая МОН України, 2012. – 650 с.

34. Демешок О.О. Побудова механізму розв'язання проблем управління потенціалом сталого розвитку: регулятори та закономірності руху / О.О. Демешок // Управління розвитком складних систем : зб. наук. праць. Вип. 19 : у 2 ч. – К. : Київський національний ун-т будівництва і архітектури. – 2014.

Ч. 2. – 2014. – С. 43–47. – (Серія «Управління розвитком в економіці»).

35. Микитенко В.В. Формування каскадних форм організації виробничо-господарської та міжрегіональної взаємодії: альфа і омега політики децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко, В.Ю. Худолей // Економіка, управління, інновації. – Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка, 2015. – № 2(14). – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/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_20.

36. Гребенюк О.В. Регіональне співробітництво та ущільнення виробничо-господарської взаємодії в Україні: розбудова каскадних форм регіональних соціально-економічних систем [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко, О.В. Гребенюк // Економіка, управління, інновації. – Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка, 2015. – № 2(14). – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgiin/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.

37. Потенціал сталого розвитку України на шляху реалізації інтеграційного вибору держави : [монографія] / [О.М. Алимов, О.О. Демешок, Л.С. Ладонько та ін.]. – К : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 520 с.

38. Демешок О.О. Соціальна політика: добір оптимальної для України моделі та економічного механізму реалізації [Електронний ресурс] / О.О. Демешок // Вісник Центру перспективних соціальних досліджень НАН України та Міністерства соціальної політики України. – 2012. – № 1(01). С. 1–14. – Режим доступу : http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=215:2012-12-26-11-38-07&catid=29:2010-06-15-18-48-34&Itemid=35.

39. Демешок О.О. Особливості соціально-економічного розвитку регіональних виробничо-економічних систем України / О.О. Демешок // Український соціум: наука – освіта – виробництво: зб. наук. праць / за ред. д.е.н., проф. В.В. Микитенко. Вип. 4. – К. : МНТУ ім. академіка Ю. Бугая; Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики

України та НАН України; Асоціація ТЕКУ; Вишемирський В.С., 2013. – С. 54–65.

40. Демешок О.О. Сучасні умови формування каскадів регіональних промислових комплексів в державі у контексті її сталого розвитку / О.О. Демешок // Перша міжнародна науково-практична конференція [«Перезавантаження будівництва: економіка, організація, менеджмент»], (Київ, 03–06 листоп. 2015 р.) – К. : Київський національний університет будівництва та архітектури МОН України, 2015. – С. 37–39.

41. Микитенко В.В. Каскадний вектор децентралізації в Україні : есе [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко / Економіст / Науково-дослідний центр інновацій та конкурентоспроможності, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». – К., 2015. – Режим доступу : http://ua-ekonomist.com/10117-kaskadniy-vektor-decentralzacyi-v-ukrayin.html.

42. Драган І.В. Механізм державного управління розвитком каскадів регіональних соціально-економічних систем / І.В. Драган // Перезавантаження будівництва: економіка, організація, менеджмент : зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф., 3–6 листоп. 2015 р. – К. : КНУБА, 2015. – С. 44–46.

43. Демешок О.О. Каскадні форми організації виробничо-господарської взаємодії: методологічні основи управління забезпеченням результативності функціонування / О.О. Демешок, В.В. Микитенко // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 197–209.

44. Менк'ю Н.Г. Макроекономіка : навч. посіб. / Н.Г. Менк'ю. – М. : МГУ, 1994. – 736 с.

45. Емельянов А.А. Имитационное моделирование экономических процессов: Учеб. пособие / [А.А. Емельянов, Е.А. Власова, Р.В. Дума ; под ред. А.А. Емельянова]. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 368 с.

46. Драган І.В. Проблеми захисту навколишнього середовища в рамках природоохоронного законодавства / І.В. Драган // Актуальні правові та гуманітарно-економічні проблеми в період реформування демократичного суспільства : зб. матеріалів IV Всеукр. наук.-практ. конф., 04 груд. 2015 р. – Кіровоград : КОД, 2015. – С. 161–163.

47. Драган І.В. Функціонування самовідтворювального еколого-економічного механізму управління природокористуванням / І.В. Драган // Економічний розвиток в рішенні проблем суспільства – О. : Одеський національний економічний університет МОН України, 2016. – С. 3–4.

48. Кочкаров А.А. Когнитивное моделирование региональных социально-экономических систем / А.А. Кочкаров, М.Б. Салпагаров. // Управление большими системами : сб. науч. трудов. Вып. 16. – М. : ИПУ РАН, 2007. – С. 137–145.

49. Стоян В.А. Моделювання та ідентифікація динаміки систем з розподіленими параметрами : [монографія] / В.А. Стоян. – К. : Київський національний університет ім. Т. Шевченко МОН України МОН України, 2008. – 201 с.

50. Preston C.l. Thomas Browne and the writing of early modern science / C.l. Preston. – Cambridge; New York: Cambridge UP, 2005. – P. 42–78.

51. Демешок О.А. Перспективы развития экономической системы Украины в контексте реализации функционалов системы управления развитием стратегического потенциала реального сектора / О.А. Демешок // Актуальные проблемы изучения гуманитарных наук. – 2014. – № 3. – С. 253–260.

52. Демешок О.А. Стандартизация схемы проектирования архитектуры системы управления развитием стратегического потенциала промышленности / О. А. Демешок // Экономическая академия наук Молдовы : летопись Академии экономических наук Молдовы. – Кишинев : Экономическая академия наук Молдовы Министерства образования Республики Молдовы. – 2014 – Вып. XII-a, № 2/2014. – С. 168–174.

53. Микитенко В.В. Каскадні форми організації виробничо-господарської взаємодії: методологічні основи управління забезпеченням результативності функціонування / О.О. Демешок, В.В. Микитенко // Економіка природокористування і охорони довкілля: зб. наук. праць / НАН України; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 197–209.

54. Демешок О.О. Макроекономічні параметри та структурно-динамічні виміри функціонування реального сектору економіки держави / О.О. Демешок // Вісник Житомирського державного технологічного університету. – Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка. – 2015. – № 4(74). – С. 106–120. – (Серія «Економічні науки»).

55. Демешок О.О. Прогнозування макроекономічних показників розвитку реального сектору економіки України [Електронний ресурс] / О.О. Демешок // Економіка. Управління. Інновації. – Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка, 2016. – № 1(16) – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_ 2016_1_7.

56. Демешок О.О. Каскадний формат раціоналізації процесів освоєння стратегічного потенціалу промисловості / О.О. Демешок // Управління розвитком складних систем : зб. наук. праць. – Вип. № 22 (2). – К. : Київський національний університет будівництва і архітектури МОН України, 2015. – С. 71–79.

57. Демешок О.О. Вибір оптимальної для України моделі реалізації соціальної політики у контексті забезпечення її сталого розвитку в ресурсних обмеженнях [Електронний ресурс] / О.О. Демешок. // Економіка. Управління. Інновації. – Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка. – 2016. – № 2 (17). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_2_6. – (Серія «Економічні науки»).

58. Демешок О.О. Методологічна схема вирішення проблем щодо формування стратегічного потенціалу промисловості в регіонах держави / О.О. Демешок // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / НАН України; Державна установа «Інститут економіки

природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – С. 72–83.

59. Микитенко В.В. 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] / за ред. А.О. Касич, М.М. Хоменко. – Кременчук : Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського МОН України, Кременчуцька міська друкарня, 2015. – 228 с.

60. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : [монографія] / [О.М. Алимов, І.К. Бистряков, О.В. Гребенюк та ін.] ; за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014. – 776 с.

61. Економіко-статистична база даних Бюро економічних та соціально-економічних технологій дослідницького центру «Бест» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.energy-index.com.ua/uk/ratings/2013/regions.

62. Інтерактивні карти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://investukrmap.org.ua/uk/RegionPassports/Maps?map=1.

63. Микитенко В.В. Кризи українського соціуму та геополітичний вибір держави: управлінський вимір [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко, С.М. Шкарлет // Економіка. Управління. Інновації. – Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка, 2014. – № 1(11). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui_2014_1_70.pdf.

64. Микитенко В.В. Потенціал сталого розвитку: проблеми оцінювання та перспективи формування / В.В. Микитенко // Економіка і регіон : наук. вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка. – Полтава : ПНТУ МОН України, 2014. – № 5 (48). – С. 26–33.

65. Микитенко В.В. Неоіндустріалізація виробничо-господарської діяльності в Україні: проблеми та перспективи забезпечення / В.В. Микитенко // Модернизация хозяйственного механизма сквозь призму экономических, правовых и инженерных подходов : сб. материалов VI Междунар. науч.-практ. конф., Минск (Беларусь), 03 март. 2015 г. – Мн. : Белорусский национальный технический университет Министерство образования Республики Беларусь, 2015. – С. 329–332.

66. Микитенко В.В. Каскадний вектор децентралізації в Україні [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко // Економіст : міжнар. наук. та громад.-політ. журнал / Науково-дослідний центр інновацій та конкурентоспроможності, Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України». – К., 2015. – Режим доступу : http://ua-ekonomist.com/10117-kaskad niy-vektor-decentralzacyi-v-ukrayin.html.

67. Микитенко В.В. Інваріантність фазової траєкторії розвитку промисловості України в контексті імплементації до національного законодавства вихідних положень директив ЄС / В.В. Микитенко // Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції [«UKR-POWER:

Відхід від газової залежності: енергоефективне використання традиційних енергоресурсів – альтернативна та відновлювальна енергетика»], (Київ, 20–21 берез. 2014 р.). – К. : Вид-во Асоціації теплоенергетичних компаній України; НТУУ «КПІ» МОНмолодьспорту України, 2014. – С. 25–37.

68. Алимов О.М. Еволюційна парадигма регіонального розвитку/ О. М. Алимов, В.В. Микитенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції [Економічна теорія: еволюція парадигми та революційні гіпотези], (Київ, 27–28 берез. 2015 р.). – К. : Всеукраїнська спілка вчених-економістів, Державний економіко-технологічний університет транспорту, 2015. – С. 13–15.

69. Алимов О.М. Збалансування та розвиток реального сектору економіки: цільовий концепт та проблеми убезпечення / О.М. Алимов, В.В. Микитенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених та студентів [Сучасний стан розвитку економіки, управління та рекламної діяльності України], (Івано-Франківськ, 02 квіт. 2015 р.). – Івано-Франківськ : Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2015. – С. 247–252.

70. Микитенко В.В. Регіональна промислова політика: структурно-динамічні виміри та проблеми формування / В.В. Микитенко, Л.М. Кузьменко // Управління розвитком складних систем : зб. наук. праць. Вип. 22. – К. : Київський національний університет будівництва і архітектури, 2015. – С. 57–62.

71. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://investukrmap.org.ua/uk/RegionPassports/Maps?map=1.

72. Паламарчук Г. М. Конкурентна політика в перехідній економіці / Г. М. Паламарчук // Актуальні проблеми економіки. – 2001. – № 3–4. – С. 20–25.

73. Кизим М.О. Промислова політика та кластеризації економіки України : [монографія] / М.О. Кизим. – Харків : ІНЖЕК, 2011. – 304 с.

74. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики : наук.-аналіт. доповідь. – К. : Вид-во НІСД при Президентові України, 2013. – 82 с.

75. Модернізація системи державної підтримки суб’єктів господарювання в Україні : аналіт. запис. – К. : Вид-во НІСД при Президентові України, 2013. – 128 с.

76. Аналітичні розрахунки Управління організаційного та інформаційного забезпечення роботи Міністра промислової політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minprom.gov.ua.

77. Демешок О.О. Формування та етапи реалізації бінарної політики управління забезпеченням економічної безпеки у промисловості / О. О. Демешок // Збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного семінару [«Україна – Чехія – ЄС: сучасний стан та перспективи розвитку»], (Прага (Чехія), 03–08 трав. 2012 р.). – Прага; Херсон : ХНТУ МОН України, Вишемирський В.С., 2012. – С. 40–66.

78. Кармазіна Н.В. Розбудова архітектури регіональної промислової політики когнітивно-інформаційного типу / Н.В. Кармазіна // Економіка і організація управління : зб. наук. праць. Вип. № 3(19)–4(20). – Вінниця : Донецький національний університет МОН України. – 2014. – С. 110–116.

79. Барканов В.І. Ресурсно-функціональне та інформаційно-методичне забезпечення прогнозно-аналітичної оцінки інвестиційних можливостей промисловості [Електронний ресурс] / В.І. Барканов // Проблеми системного підходу в економіці. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2010_2/Barkanov_210.htm.

80. Гребенюк О.В. Формування набору стратегій для розробки адаптивних технологій управління забезпеченням економічної безпеки / О. В. Гребенюк, В.В. Микитенко // Вісник економічної науки України. – 2011 – № 1(19). – С. 79–88.

81. Ладонько Л.С. Детермінанти стратегії формування інноваційного потенціалу промисловості в регіонах України : [монографія] / Л.С. Ладонько. – Чернігів; Херсон : Вид-во ЧНТУ МОН України, Вишемирський В.С., 2014. – 424 с.

82. Кармазіна Н.В. Шляхи залучення іноземних інвестицій на економічний розвиток України [Електронний ресурс] / Н.В.Кармазіна // Ефективна економіка. – 2010. – № 6. – Режим доступу : http://www.economy.nayka/com.ua.

83. Заробітна плата найманих працівників Донецької області за липень 2014 року [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Головного управління статистики у Донецькій області. – Режим доступу : http://www.donetskstat.gov.ua. – (Експрес-випуск).

84. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : [монографія] / [О.Ф. Новікова, О.М. Амоша, В.П. Антонюк та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк : Вид-во Ін-ту економіки пром-ті, 2012. – 534 с.

85. Амоша О.І. Інноваційний шлях розвитку України: проблеми та рішення / О.І. Амоша. // Економіст. – 2007. – № 6. – С. 28–32.

86. Барканов В.І. Економіко-статистичне моделювання основних детермінант процесу реалізації промислової продукції та прийняття оптимізаційних рішень / В.І. Барканов, В.Ю. Припотень // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції [«Розвиток продуктивних сил України: від В. І. Вернадського до сьогодення»], (Київ, 20 берез. 2009 р.) : у 3 ч. / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2009.

Ч. 3 – 2009. – С. 339–341.

87. Комірна В.В. Регіональна економічна політика в умовах інтеграції України в сучасну світогосподарську систему : [монографія] / В.В. Комірна. – Донецьк : ДонНУ МОН України, Юго-Восток, Лтд., 2011. – 356 с.

88. Захарін С.В. Інвестиційне забезпечення інноваційно-технологічного розвитку економіки : [монографія] / С.В. Захарін. – К. : КНУТД МОНмолодьспорту України, 2011. – 344 с.

89. Царенко О.В. Адаптивне моделювання процесу інкорпорації стратегічного потенціалу промислових комплексів у єдину макроекономічну систему/ О.В. Царенко // Економіка та держава. – 2011. – № 7. – С. 40–44.

90. А.С. 28674 України. 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 / В.В. Микитенко, Д.О. Микитенко (Україна). – № 29221 : заявл. 07.04.2009 р. , Бюл. № 18.

91. А.С. 48966 України. 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 (Україна). – № 50062 ; заявл. 18.04.2013 р., Бюл. № 27.

92. Алимов О.М. Технології управління стратегічним потенціалом розвитку України [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко, О.М. Алимов // Національне господарство України: теорія та практика управління. – 2011. – № 1 (1). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/NacGosp/2011/Alimov_Mikitenko.pdf.

93. Худолей В.Ю. Енергоефективність національного промислового виробництва: технології регіонального управління : [монографія] / В.Ю. Худолей. – К.: МНТУ ім. акад. Ю. Бугая, Вишемирський В.С., 2013 – 436 с.

94. Алимов О.М. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України : [монографія] /[О.М. Алимов, І.В. Драган, В.В. Микитенко та ін.]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 88 с.

95. Бушуєв В.В. Апокаліпсис-2012 і нова енергетична цивілізація / В.В. Бушуєв // Ефективне антикризове управління. – 2012. – № 5(68). – С. 42–51.

96. Данилишин Б.М. Феноменологічні альтернативи економічного зростання України : [монографія] / Б.М. Данилишин, В.В. Микитенко : у 2 т.– К. : РВПС України НАН України, Нічлава, 2009.

Т. 1. – 2009. – 336 с.

97. Данилишин Б.М. Макросистемна еволюція української економіки / Б.М. Данилишин, В.В. Микитенко : у 2 т. – К. : РВПС України НАН України, Нічлава, 2009.

Т. 2. – 2009. – 210 с.

98. Энергетическая стратегия и политика Европейского союза до 2020 года. – М. : Энергия, 2012. – 96 с.

99. Офіційний сайт Вінницької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vin.gov.ua.

100. Офіційний сайт Волинської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.voladm.gov.ua/http://www.vin.gov.ua.

101. Офіційний сайт Миколаївської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ http://www.vin.gov.ua.
102. Офіційний сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm.dp.ua.
103. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kharkivoda.gov.ua/ukhttp:// www.vin.gov.ua.
104. Офіційний сайт Кіровоградської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kr-admin.gov.ua/start.phphttp: //www.vin.gov.ua.
105. Офіційний сайт Полтавської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm-pl.gov.ua/http:// www.vin.gov.ua.
106. Офіційний сайт Луганської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.loga.gov.ua/oda/about /leadership/http://www.vin.gov.ua.
107. Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oda.te.gov.ua /main/ua.
108. Офіційний сайт Запорізької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zoda.gov.ua/uahttp:// www.vin.gov.ua.
109. Офіційний сайт Чернігівської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cg.gov.ua/http://www.vin.gov.ua.
110. Офіційний сайт Рівненської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua http://www.vin.gov.ua.
111. Офіційний сайт Черкаської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oda.ck.ua.
112. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm.km.ua/http:// www.vin.gov.ua.
113. Офіційний сайт Чернівецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oda.cv.ua/old/http: //www.vin.gov.ua.
114. Офіційний сайт Житомирської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zhitomir-region.gov.ua/http://www.vin.gov.ua.
115. Офіційний сайт Львівської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://loda.gov.ua/oda.
116. Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://donoda.gov.ua/ http://www.vin.gov.ua.
117. Офіційний сайт Херсонської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oda.kherson.ua/ua.

118. Офіційний сайт Івано-Франківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.orada.if.ua.
119. Офіційний сайт Закарпатської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.carpathia.gov.ua.
120. Офіційний сайт Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oda.odessa.gov.ua.
121. Офіційний сайт Сумської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sm.gov.ua/ru/oda.
122. Офіційний сайт Верховної Ради Автономної Республіки Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.crimea.ua.
123. Офіційний сайт Київської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://koda.gov.ua.
124. Стратегія соціально-економічного розвитку Харківської області на період до 2015 року : [монографія] / [А.Б. Аваков, В.С. Пономаренко, В.М. Бабаєв та ін.]. – Х. : ІНЖЕК, 2008. – 352 с.
125. Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oblrada.odessa.gov.ua.
126. Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2015 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.oda.cv.ua.
127. Стратегії соціально-економічного розвитку Полтавської області до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.obladmin.poltava.ua.
128. Стратегія економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.donoda.gov.ua.
129. Стратегія економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.loga.gov.ua.
130. Стратегії економічного і соціального розвитку Миколаївської області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mykolayivoda.gov.ua.
131. Щомісячний моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України: січень – червень 2015 року / Науково-дослідний Центр індустріальних проблем розвитку НАН України. – Х. : Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, 2015. – 23 с.
132. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2013. – 498 с.
133. Економіко-статистичні свідчення по Запорізькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://investukrmap.org.ua/uk/RegionPassports/Maps?map=3.
134. США хочуть знизити залежність українських АЕС від поставок російського палива [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.qclub.org.ua/news/ssha-hochut-znyzyty-zalezhnist-ukrajinskyh-aes-vid-postavok-rosijskoho-palyva.

135. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан та перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : аналіт. звіт // Підтримка політики регіонального розвитку в Україні. – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 2014. – 342 с.

136. А.С. 66067 України. Стратегія соціально-економічного розвитку Дніпропетровської області: програмні засади та прогноз / [О.О. Демешок, М.С. Капінос, О.М. Капінос та ін.] (Україна). – № 66067 ; заявл. 13.04.2016 ; опубл. 16.06.2016, Бюл. № 42.

137. Демешок О.О. Параметрична компенсація невизначеності при проектуванні елементів системи управління / О.О. Демешок // Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции молодых ученых [«Модернизация хозяйственного механизма сквозь призму экономических, правовых и инженерных подходов»], (Минск (Беларусь), 03 март. 2015 г.). – Минск : Белорусский национальный технический университет Министерства образования Республики Беларусь, 2015 – С. 197–199.

138. Демешок О.О. Селекція різновидів параметрів та ресурсів для реалізації компенсаційних можливостей системи управління / О.О. Демешок // Науково-практична конференції [«Сучасний стан розвитку економіки, управління та рекламної діяльності України»], (Івано-Франківськ, 02 квіт. 2015 р.). – Івано-Франківськ : Івано-Франківський університет права ім. короля Данила Галицького МОН України, 2015. – С. 261–265.

139. Демешок О.О. Синхронізація процесів сталого розвитку та макросистемної еволюції в межах національної економічної системи / О.О. Демешок / Потенціал сталого розвитку України на шляху реалізації інтеграційного вибору держави : [монографія] / [О.М. Алимов, О.О. Демешок, І.В. Драган та ін.]. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014. – 520 с.

140. Економічна безпека України в умовах глобалізаційних виклики : [монографія] / [А.А. Мазаракі, О.П. Корольчук, Т.М. Мельник та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. А.А. Мазаракі. – К. : Вид-во КНТЕУ МОН України, 2010. – 717 с.

141. Экономическая безопасность России: общий курс : учебник / [В.К. Сенчагов, Б.В. Губин, В.И. Павлов и др.]; ред. В.К. Сенчагов. – 2-е изд. – М. : Дело, 2005. – 895 с.

142. Варналій З.С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення : [монографія] / З.С. Варналій, Д.Д. Буркальцева, О.С. Саєнко. – К. : Знання України, 2011. – 299 с.

143. Економічна безпека промисловості: цільовий функціонал та технології управління : [монографія] / О.О. Демешок, В.В. Микитенко. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України; МНТУ ім. академіка Юрія Бугая МОН України, 2012. – 650 с.

144. Чухно А.А. Сучасні фінансово-економічні кризи: природа, шляхи і методи подолання / А.А. Чухно // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 16–21.

145. Формування інституціонального середовища забезпечення економічної безпеки регіону : наук.-аналіт. доп. [Електронний ресурс]. – Л. : Регіональний філіал НІСД при Президентові України, 2011. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/monitor/april08/17.htm.

146. Драган І.В. Узгодження інтересів в рамках формування механізму державного регулювання збалансованості природно-ресурсного потенціалу / І.В. Драган // Наукові пошуки у ІІІ тисячолітті: соціальний, правовий, економічний та гуманітарний виміри : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф., Кіровоград, 22–23 квіт. 2016 р. – Кіровоград : КОД, 2016. – С. 88–90.

147. Стратегічне управління конкурентоспроможністю: епістомологічні підходи та практична проблематика : [монографія] / [В.П. Мікловда, І.Г. Брітченко, Н.Ю. Кубіній та ін.]. – Полтава; Ужгород : Вид-во ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», 2012. – 297 с.

148. Микитенко В.В. Інституціоналізація ресурсного забезпечення каскадних форм міжрегіональної взаємодії донорного типу/ В.В. Микитенко, О.В. Гребенюк / Матеріали ІІ Міжнародної науково-практичної конференції [«Фінанси в умовах модернізації регіональної економіки»], Київ, 23 квіт. 2015 р. – К. : Академія муніципального управління; КОМПРИНТ, 2016 – С. 71–75.

149. Валовий регіональний продукт України за 2014 рік : стат. зб. / за ред. І.М. Нікітіної ; відп. за вип. Н. М. Смишляєва, К. Ю. Калітіна, І.А. Манзевита. – К. : Державна служба статистики України; ДП «Інформаційно-аналітичне агентство». – 2016. – 144 с.

150. Экономико-статистическая информация: Украина потеряла 41 пункт в рейтинге инвестиционной привлекательности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://mignews.com.ua/world/14715818.html.

151. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України за 2015 рік : аналіт. доп. – К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Департамент з питань регіонального розвитку. – 2015. – 41 с.

152. Микитенко В.В. Формування оціночних і прогнозних концептуально-аналітичних моделей результативності управління реструктуризацією промисловості / В.В. Микитенко, Л.М. Кузьменко // Стратегічні пріоритети розвитку промислового сектору України : [монографія] ; під заг. ред. к.е.н., доц. І.А. Косач. / Чернігівський національний технологічний університет МОН України. – Ніжин : Лук'яненко В. В.; Орхідея, 2015. – 260 с.

153. Національна парадигма сталого розвитку України : [монографія] / [М.А. Хвесик, О.М. Алимов, А.В. Голян та ін.] ; за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Патона Б.Є. вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.

154. Прикладний інструментарій оцінювання та прогнозування результативності макроекономічного регулювання розвитку каскадів регіональних соціально-економічних систем [Електронний ресурс] / В.В. Микитенко, С. М. Шкарлет // Економіка, управління, інновації. –

Житомир : Житомирський державний університет ім. І. Франка, 2016. – № 2(17). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_2_17. – (Серія «Економічні науки»).

155. Демешок О.О. Організаційно-економічний механізм управління потенціалом сталого розвитку: управлінські регулятори забезпечення енергоефективності [Електронний ресурс] / О.О. Демешок // Енергоефективність в будівництві та архітектурі. Вип. 6. – К. : Київський національний університет будівництва і архітектури МОН України, 2014. – С. 81–85. – Режим доступу : http://www.istu.edu.ua/naukova-dijalnist/zbirnik-naukovikh-prac-vip-6-ukrajinskii-socium.

156. Демешок О.О. Побудова мультирівневої системи показників вибору моделі сталого розвитку України у площині «економіка – екологія – соціум» / О.О. Демешок // Збірник наукових праць за матеріалами ІІ Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції [«Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи» (ЕПК-2016)]. – Ірпінь : Видавничо-інформаційний центр Університету ДФС України, 2016. – С. 51–61.

157. Алимов О.М. Макроекономічне регулювання розвитку каскадних форм організації виробничо-господарської та міжрегіональної взаємодії / О.М. Алимов, О. О. Демешок, В.В. Микитенко // Сталий розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2015 : [монографія] / [Акулов-Муратов В.В., Алимов О.М., Андерсон В.М. та ін.] ; за наук. ред. д.е.н., проф. Хлобистова Є.В. / НАН України; ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»; НТУУ «Київський політехнічний інститут»; Інститут телекомунікацій та глобального інформаційного простору НАН України; Інститут економіко-правових досліджень НАН України; Вища економіко-гуманітарна школа; Міжнародна асоціація сталого розвитку. – Черкаси, 2015 – 538 с.

158. Касич А. О. Модернізація як стратегічне завдання розвитку промисловості України / А. О. Касич // Бізнес-Інформ. – 2016. – № 7. – С. 67–72.

159. Система територіальних одиниць для цілей статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat.

160. Економіко статистичні дані за регіонами України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://investukrmap.org.ua/uk/RegionPassports/Maps?map=4.

161. Демешок О.О. Стратегічний потенціал промисловості України: проблеми та перспективи формування: [монографія] / О.О. Демешок. – НАН України; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України; Вид-во «В. С. Вишемирський», 2016. – 469 с.

РОЗДІЛ 2
ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ПРИРОДНО-ГОСПОДАРСЬКИМИ КОМПЛЕКСАМИ

2.1. Структурні ознаки фінансово-економічного механізму проектного управління територіальними природно-господарськими комплексами

2.1.1. Концепт формування фінансово-економічного механізму проектного управління територіальними природно-господарськими комплексами

Виходячи з базового визначення управління як виду діяльності суб'єкта над об'єктом, що здійснюється за певних умов з метою досягнення заданих цілей розвитку [145], можна зробити висновок про його особливі ознаки, а саме: наявність суб'єкта та об'єкта управління, мети управлінської діяльності, яка спрямована на розвиток, те, що воно передбачає обов'язкові зміни. Отже, із вказаних позицій, управління – це управління змінами.

Згідно з процесним підходом, управління визначається як процес у вигляді діяльності, предметом якого також є діяльність, тобто з метапозиції управління – це діяльність над діяльністю, або управлінням діяльністю. Також у суб'єктно-об'єктних відносинах обов'язковим завданням системи управління є прийняття та реалізація оптимального рішення, що найкращим чином сприяє отриманню бажаного результату (кінцевого стану системи). Відтак у цьому аспекті управління є також управлінням рішеннями.

У цілому поєднання вказаних концептуальних складових управлінської діяльності приводить до розуміння управління як діяльності, що спрямована на досягнення системою певних конкретизованих результатів, відмінних від початкового її стану, шляхом упровадження необхідних для цього рішень суб'єкта управління в конкретну діяльність його об'єкта. Таким чином, у кінцевому підсумку воно є управлінням розвитком, що передбачає зворотний зв'язок, коли розвивається не тільки об'єкт, але й суб'єкт управління, оскільки він також є складовою системи.

Сучасні підходи в загальному визначають управління як діяльність з метою забезпечення складнокомпонентними системами досягнення конкретних результатів розвитку у певних просторово-часових рамках в умовах невизначеності та ризиків. Щодо сфери природокористування, то сучасний процес управління природними ресурсами має низку особливостей.

По-перше, об'єктом управління стають не просто природні ресурси, а складний об'єкт – територіальні природно-господарські комплекси, природно-антропогенні системи, в яких штучні, створені людиною елементи нерозривно поєднані з природними.

По-друге, за своєю сутністю управління природними ресурсами перетворюється з управління природними об'єктами на управління діяльністю в ролі досягнення певних результатів їх використання в господарській діяльності як економічних активів. Таку діяльність можна охарактеризувати як проективно-інвестиційну, тобто вона зводиться до вкладання (інвестування) ресурсів в активи системи з метою отримання в майбутньому через відтермінований період часу певних (запроектованих) результатів розвитку, відмінних від початкового стану системи.

По-третє, змістовно управління природними ресурсами трансформується в управління проектною діяльністю, у більш вузькому розумінні, проектами, що реалізуються на ресурсній базі територіальних природно-господарських комплексів як обмежені в часі, просторі та ресурсах унікальні сукупності процесів створення нової цінності та розвитку територіального природно-господарського комплексу [60].

По-четверте, при цьому формується та застосовується проектно орієнтована схема структурного управління територіальним природно-господарським комплексом, згідно з яким реалізацію проекту перебирає на себе проектна компанія. Виходячи зі специфіки природокористування як виду діяльності, за сутністю проектні компанії з управління природними ресурсами (територіальними природно-господарськими комплексами) належать до процесно-орієнтованих організацій.

По-п'яте, для ефективної реалізації проектного управління територіальними природно-господарськими комплексами у сфері державного управління природними ресурсами у просторовому фракталі «муніципалітет – регіон – держава» створюється та реалізується децентралізований управлінський механізм за участю місцевих громад (УПРМГ) шляхом розмежування та делегування повноважень щодо використання природних ресурсів у регіонах різного рівня високоефективного користування місцевими природними активами та джерелами економічного розвитку території, збалансованого розподілу економічних результатів виробничої діяльності за рахунок створення адміністративних та економічних механізмів відповідального структурного корпоративного управління, інтегрованого в управлінські сфери територіального, зокрема регіонального та муніципального рівнів.

По-шосте, створюється відповідна фінансова основа проектного управління природокористуванням, включаючи механізми капіталізації природних ресурсів, проектного консолідованого фінансування діяльності з використання природних активів, необхідну інституціональну, ринкову, інформаційну та іншу інфраструктури, в якій реалізується проект розвитку територіального природно-господарського комплексу.

Виходячи з сутності проектного підходу (за нашим визначенням, у сфері природокористування можна говорити про його специфічний різновид – проективно-діяльнісний підхід [124]) до управління природними ресурсами, необхідно наголосити на основних його відмінностях і характерних ознаках, зважаючи на які необхідно створювати відповідну інфраструктуру щодо

запровадження проектних управлінських форм природокористуванням. Такі особливості останніх пов'язані з двома основними аспектами проектного менеджменту, які, по-перше визначаються орієнтацією на отримання конкретного обмеженого певними часовими рамками заздалегідь окресленого очевидного господарського та фінансового результату управлінської діяльності; по-друге, визначаються особливостями консолідованого проектного фінансування і необхідністю залучення і запозичення фінансових ресурсів, оскільки для вирішення проектних завдань власних коштів, як правило, недостатньо, що цілком справедливо для природно-ресурсної сфери. При цьому в діяльність проектних структур активно впроваджується принцип сек'юритизації – відділення фінансової складової від виробничої, поряд із окремим суб'єктом господарювання – проектною компанією створюється окрема фінансова одиниця, котра створює фонд фінансування проектної діяльності за рахунок фінансових активів, основою яких фактично є природний капітал. Таким чином, проектна форма управління у сфері природокористування має специфіку, пов'язану з існуванням природного активу, який нарівні з господарською діяльністю здатний створювати капітал і прибуток. Отже, поряд з таким характерним для проектної форми управління суб'єктом менеджменту, як проектна компанія, створюється ще один суб'єкт фінансового управління – фінансова компанія. Різновидами таких компаній є, зокрема, суб'єкт фінансової діяльності зі спеціальними правами запозичення (SPV), інші типи інститутів спільного інвестування – корпоративні та пайові інвестиційні фонди і відповідні компанії з управління фінансовими активами [4]. Тоді перспективною організаційною формою господарювання для впровадження проектної форми у природно-ресурсній сфері доцільно визначити саме територіальний кластер, а процес капіталізації природних активів слід забезпечити створенням у рамках ефективно діючої мережі територіальних бізнес-об'єднань (кластер-корпорацій) спеціалізованих фінансових інститутів – природно-господарських комплексів кластерного типу (рис. 2.1). Фінансово-економічний механізм проектного управління та консолідованого фінансування розвитку ТПГК при цьому є ланкою, яка інтегрує природний комплекс (територіальний природно-ресурсний кластер) з виробничою складовою природокористування (однорідними, мережевими, фокальними та іншими формами кластерної організації виробництва) в єдину систему – територіальний природно-господарський комплекс.

Корпоративна структурна форма управління створює широкі можливості для взаємовигідного узгодження інтересів усіх учасників природно-ресурсних відносин, модернізації системи управління природними ресурсами, їх капіталізації тощо (рис. 2.2). На трьох різних рівнях просторового фракталу «держава – регіон – муніципалітет» різноплановими, хоча і взаємопов'язаними, є підходи до господарювання, які системно превалюють на відповідних рівнях господарювання.

Модель фракталу передбачає взаємоінтеграцію принципових економічних підходів до організації природокористування нижчих рівнів у вищі. Регіональний рівень є домінуючим для забезпечення реалізації проектів у

концепті так званої «синьої» економіки. Муніципальний рівень є пов'язаним концептом наноекономіки, згідно з яким основний вплив здійснюється на низовому економічному рівні – територіальної громади в умовах децентралізованої системи управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ).

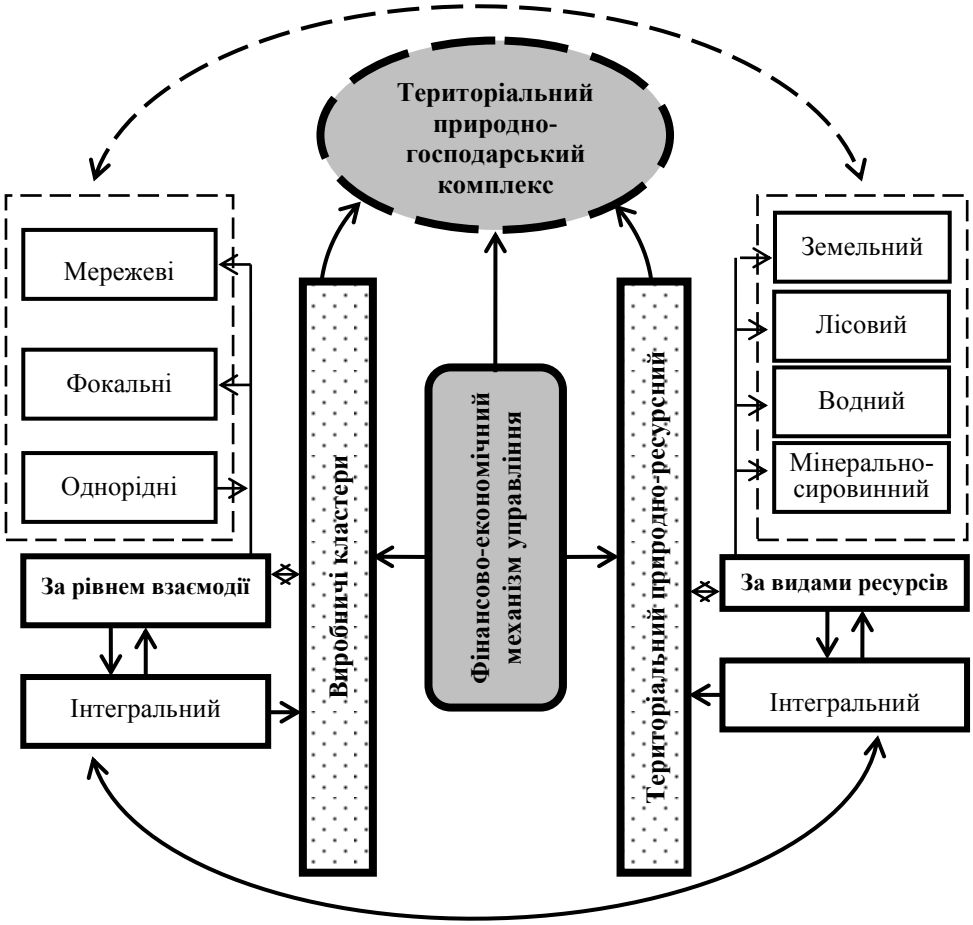


Рис. 2.1. Схема формування фінансово-економічного механізму проектного управління розвитком ТПГК

На фінансовому ринку при цьому відбувається, таким чином, сек'юритизація і фінансизація активів природного капіталу. Проектна компанія залучає до виконання проекту на основі підрядних договорів його виконавців та учасників. Його результати у вигляді новостворених господарських об'єктів передаються замовникам, 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), або ж корпорація сама бере на себе функції управління господарським об'єктом і використовує його в економічній діяльності з метою подальшого отримання прибутку. У схемі УПРМГ найактивнішу роль у проектному управлінні природокористуванням відіграють територіальні громади, включаючи муніципалітети, відіграючи роль відповідно замовників і засновників проектної компанії. На основі механізмів державно-приватного партнерства вони повинні бути гарантами запозичених коштів і

прав використання природних активів. Подібні гарантії можуть бути як заставного, так й іншого характеру, наприклад оформленого у вигляді юридичного договору. На фінансовому ринку, таким чином, потрібно забезпечувати умови для сек'юритизації і фінансизації активів природного капіталу.

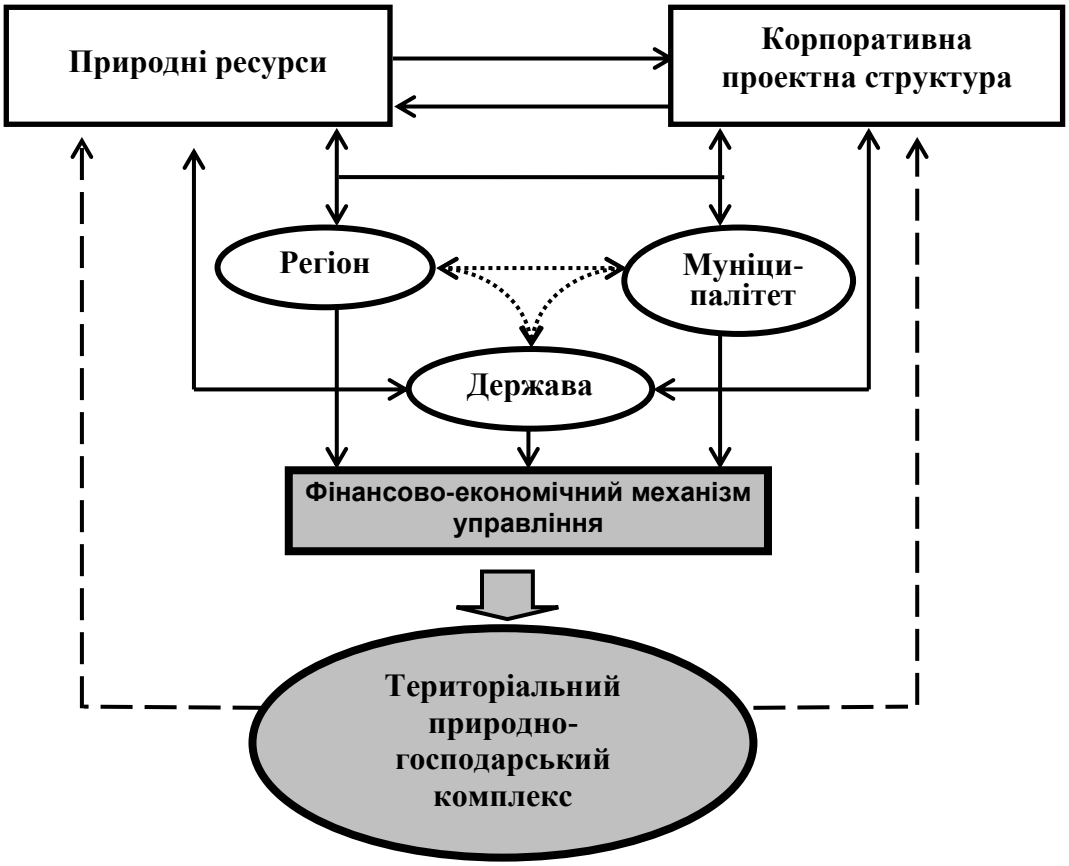


Рис. 2.2. Модель управління територіальними природно-господарськими комплексами, адаптованого за просторовими рівнями

Проектна компанія може кваліфіковано й відповідально залучати до виконання проекту на основі підрядних договорів виконавців й учасників інвестиційного проекту – підприємства, проектних та будівельних організацій, власників технологій, аудиторів, кредиторів, власників природних активів, бенефіціарів цінних паперів та власників пулів активів тощо. До учасників проектної діяльності також належать контрольні, наглядові та експертні державні органи, інші структури й установи, покликані забезпечити дотримання екологічних стандартів, економічну та соціальну безпеку господарювання [80]. Реальні результати виконання проекту в сфері бізнесу, побудованому на природокористуванні, отримує безпосередньо територіальна громада, у сфері інтересів якої перебувають також екологічні та фінансові результати проектної діяльності. Тому в системі інфраструктури проектного управління природними ресурсами особливу увагу слід приділяти формуванню фінансової ланки проектного управління – проектного фінансування. Особливостями механізму останнього є те, що він являє собою специфічну

окрему форму консолідованого фінансування, котра базується на життєздатності власне проекту, без урахування платоспроможності та гарантій основних його учасників. У підсумку це вважається надзвичайно позитивним фактором, наприклад, для реалізації проектів на депресивних територіях. Таким чином, у цілому фінансово-економічний механізм проектного управління ТПГК об'єднує в одне ціле ресурси природи, суспільства та виробництва з метою виконання завдань його сталого розвитку (рис. 2.3).

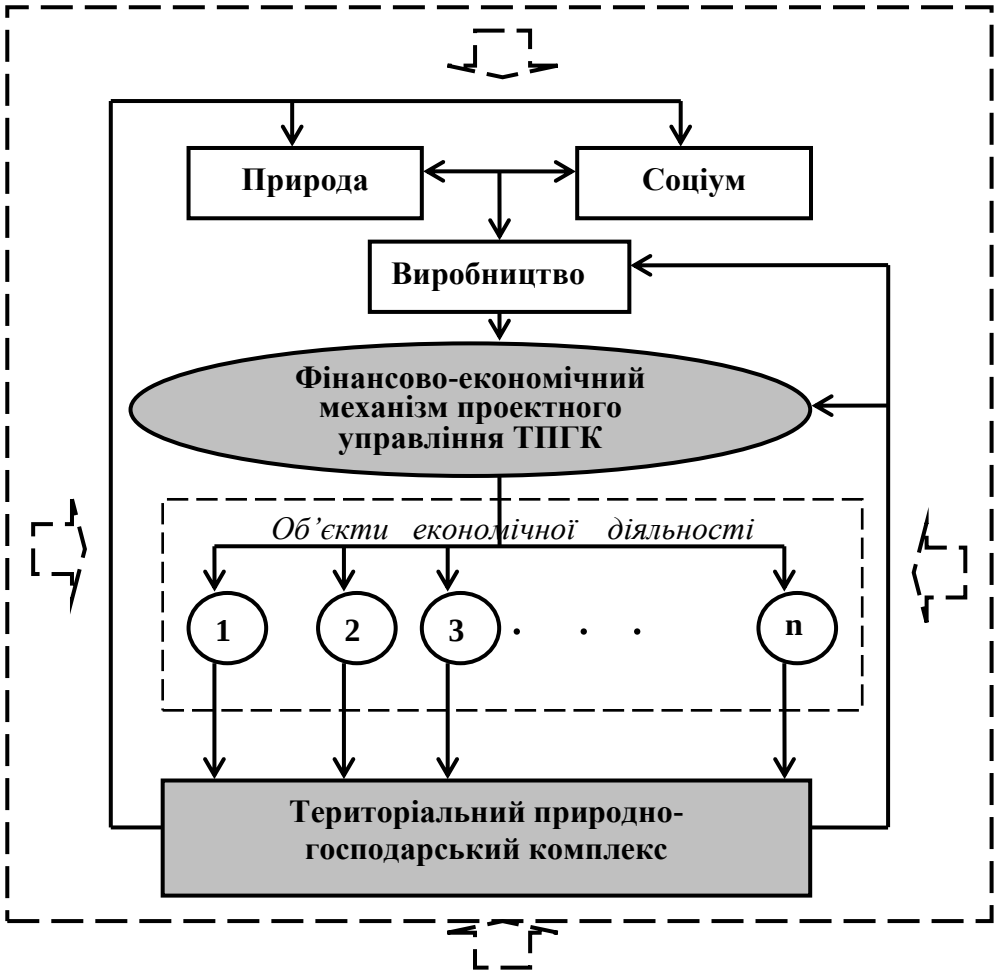


Рис. 2.3. Інтегративна роль фінансово-економічного механізму проектного управління сталим розвитком територіального природно-господарського комплексу

Такий процес потребує сек'юритизації природних ресурсів, тобто виділення в системі управління ними фінансових активів природно-ресурсного походження в окрему складову та створення для них відповідної фінансової управлінської інфраструктури (інституціональних інвесторів).

На нашу думку, територіальна громада на основі взаємодії між муніципалітетом і кластер-корпорацією через схему державно-приватного партнерства та механізми корпоративної соціальної й екологічної відповідальності має забезпечувати свої інтереси в господарській діяльності [184]. Така діяльність при цьому відбувається в цілісному природно-

господарському комплексі як бізнес-екосистемі, де підтримується, крім забезпечення інтересів соціуму, природно-господарський баланс, еквівалентне фінансування і підтримка бізнес-процесів як територіальною громадою, так і власне корпоративною структурою, що діє у сфері природокористування. В умовах децентралізації основою розвитку регіональних територіальних господарських комплексів будуть саме наявні територіальні ресурси, у тому числі фінансові, отримані через механізм сек'юритизації природних активів. З використанням запропонованого підходу за такою проектною моделлю можна застосувати широкий набір інструментів забезпечення розвитку територіальних господарських комплексів, які зводяться до двох основних груп заходів – бюджетування та запровадження селективних господарських режимів [89].

Отже, необхідно перейти від агрегованого управління природними ресурсами до інтегративного управління цілісними природно-господарськими комплексами в умовах децентралізації і за рахунок організаційно-економічного механізму структурного управління та консолідованого проектного фінансування сформувати корпоративне середовище для реалізації проектів розвитку територій. Основою модернізації системи управління ТПГК мають стати проектна кластерно-корпоративна форма управління природними ресурсами, в якій на підходах «зеленої», «синьої» та наноекономіки можна створити ланцюг капіталізації природних ресурсів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, забезпечивши фінансизацію сфери природокористування та консолідоване фінансування розвитку територіальних природно-господарських комплексів.

2.1.2. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним земельно-господарським комплексом

Зважаючи на багатокомпонентність і поліфункціональність земельно-господарського комплексу у зв'язку з неоднаковою спрямованістю різних категорій земель, виникає необхідність формування сучасного фінансово-економічного механізму управління ним, виходячи з наявних інституціоналізованих форм капіталізації земельних ресурсів, фіскальних інструментів регулювання господарського освоєння земельно-ресурсного потенціалу, важелів стимулювання процесів відновлення, відтворення та охорони земель. При цьому необхідно враховувати нормативні вимоги та виробничо-технічні особливості розробки проектів землеустрою в контексті поглиблення земельної реформи та консолідації земельних масивів.

Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним земельно-господарським комплексом являє собою систематизовану сукупність інструментів фінансово-економічного стимулювання, фіскальних інструментів та фінансово-економічних гарантій, фінансово-економічних санкцій, компенсацій та стягувань (рис. 2.4) у зв'язку з перерозподілом земельної складової природного багатства з урахуванням нормативних вимог проектів землеустрою.

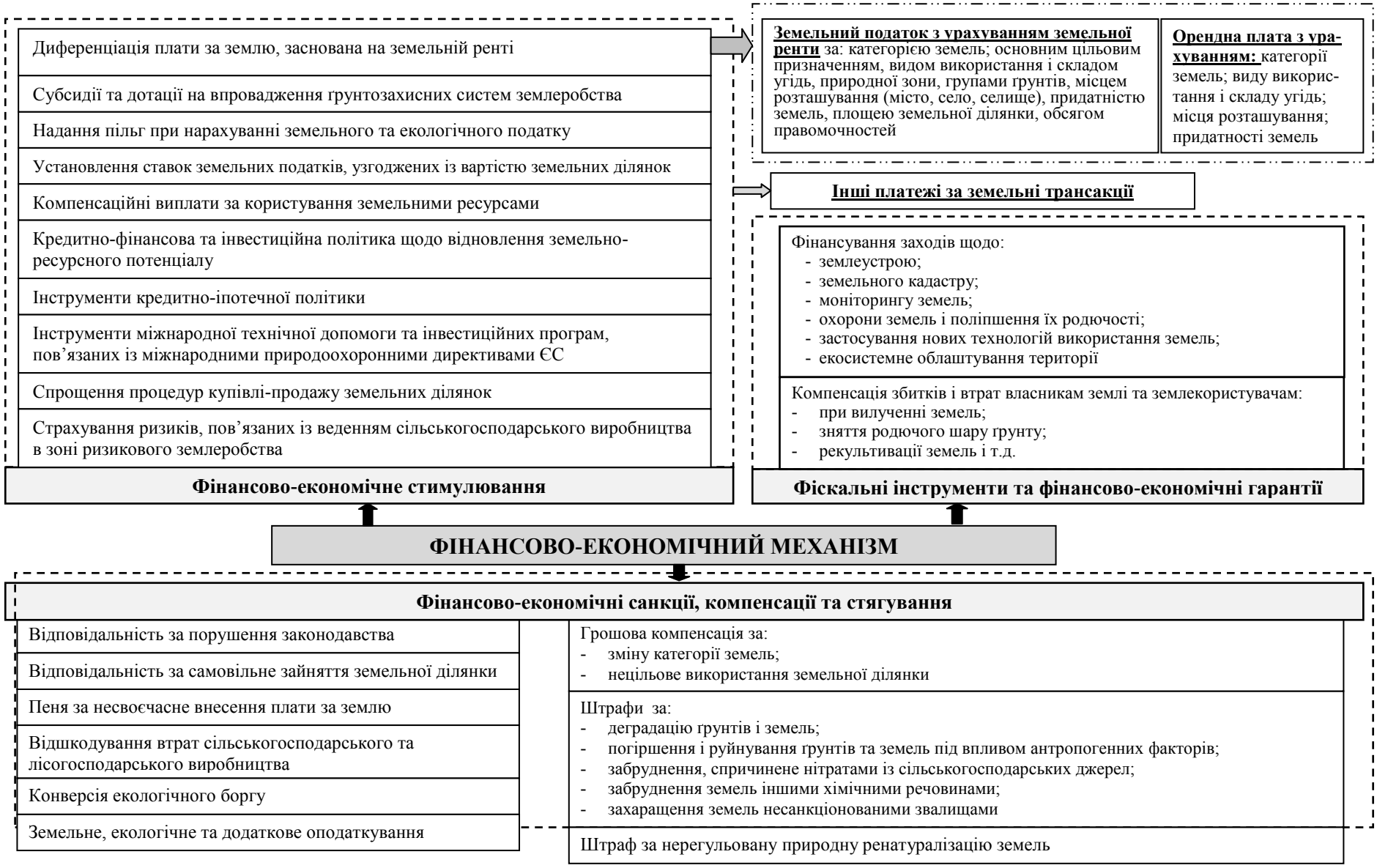


Рис. 2. 4. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним земельно-господарським комплексом

Певною мірою низька результативність діючого фінансово-економічного механізму управління територіальним земельно-господарським комплексом пов'язується з надмірною уніфікацією фіскальних інструментів регулювання землекористування. Земельний податок є основним фіскальним інструментом і його ставки мають ураховувати величину земельної ренти, яка виникає у зв'язку з використанням окремих категорій земель.

Більше того, земельний податок не охоплює як прямий фіскальний регулятор усі категорії земель, не завжди враховує основне цільове призначення, групу ґрунтів, місце розташування, рівень придатності земель, обсяг правомочностей. Відповідно, ці вузькі місця в нарахуванні земельного податку екстраполюються на встановлення величини орендної плати за користування земельними активами, що в кінцевому підсумку призводить до втрати місцевим бюджетами потенційних надходжень плати за землю, що звужує можливості територіальних громад як стосовно реалізації проектів соціально-економічного розвитку, так і формування фондів відтворення земельно-ресурсного потенціалу.

Упродовж тривалого періоду через використання фіксованого сільськогосподарського податку неможливо було обґрунтувати реальну базу стягнення фіскальних платежів за володіння і використання сільськогосподарських земель. Це стимулювало виникнення землекористувачів із надмірно високим рівнем концентрації земельних активів, що врешті-решт прискорило агрохолдингізацію сільськогосподарського виробництва і поглибило кризові явища в соціально-економічному розвитку українського села.

Інтенсивне зростання надходжень плати за змелю до Зведеного бюджету України протягом аналізованого періоду, особливо 2007–2012 рр., зумовлено індексацією ставок земельного податку, переглядом ставок орендної плати, передусім за користування землями населених пунктів. При цьому реального збільшення обсягів цих надходжень не відбулося. Це підтверджується динамікою плати за землю до Зведеного бюджету Україну в порівняних цінах 1999 року. Зокрема, 2006 р. порівняно з 1999-м її обсяги збільшилися на 273,6 млн грн, а надходження номінальної величини плати за землю 2006 р. порівняно з аналогічною базою – 2 032 млн грн [52]. У 2013 р. порівняно з 2008-м остання зросла на 6 122 млн грн (збільшення реальних надходжень 2013 р. порівняно з 2008-м становило 364,5 млн грн). Тобто спостерігається значний розрив між темпами підвищення номінальної і реальної плати за землю, що дає підстави говорити про інфляційне підґрунтя фіскальної віддачі використання окремих видів земельних активів.

Про різний рівень значимості плати за використання окремих категорій земель у формуванні загального обсягу платежу, який надходить до Зведеного бюджету України, свідчить територіальна диференціація надходжень плати за землю у 2005 та 2014 роках (2014 р. у порівняних цінах 2005 р.) більші обсяги надходжень плати за землю спостерігалися у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській областях та місті Київ, тобто в регіонах, які відзначаються найвищим рівнем урбанізації.

Отже, основний детермінуючий вплив на загальні надходження плати за землю до Зведеного бюджету України здійснила плата за землі населених пунктів. Це пов'язано з більшою нормативною грошовою оцінкою цієї категорії земель і, відповідно, ставок земельного податку та орендної плати. Неабияку роль у капіталізації цієї категорії земель вигравтакож сформований відповідний ринок земель із класичними атрибутивними ознаками.

Найнижчий рівень надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України впродовж досліджуваного періоду спостерігався у Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Чернівецькій та Чернігівській областях у зв'язку з тим, що на території цих регіонів є значні площі земель лісогосподарського призначення, які фактично не оподатковуються, а також частково – з функціонуванням квазіринкової системи фіскального регулювання використання земель водного фонду [52].

Незважаючи на численні пропозиції вітчизняних учених про розширення набору фіскальних інструментів, зокрема щодо трансакцій із земельними ресурсами, у відповідних нормативно-правових актах (Земельному та Податковому кодексах України) не інституціоналізовано такі додаткові інструменти, надходження яких дало б змогу суттєво збільшити фінансування заходів щодо вдосконалення системи землеустрою загалом, ведення земельного кадастру, здійснення моніторингу земель, їх охорони і поліпшення родючості, застосування нових технологій землекористування, екосистемного облаштування територій. Крім того, не сформовані інституціональні засади та методологічні підходи до компенсації збитків і втрат власникам землі та землекористувачам при вилученні і рекультивації земель, знятті родючого шару ґрунту.

Зважаючи на недосконале інституціональне середовище земельних відносин та численні інституціональні розриви в системі землеволодінь і землекористувань, вагомою складовою фінансово-економічного механізму управління територіальним земельно-господарським комплексом мають бути фінансово-економічні санкції, компенсації та стягування [43]. Насамперед необхідно розробити методичний супровід грошової компенсації за зміну категорії земель та нецільове використання земельної ділянки. На основі оцінки величини збитків, завданих окремими категоріями землекористувачів, слід ввести штрафи за деградацію, погіршення й руйнування ґрунтів і земель під впливом антропогенних факторів, забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел, іншими хімічними речовинами, захаращення земель несанкціонованими звалищами.

Виходячи з того, що економічна криза в кінці минулого століття найбільш деструктивно вплинула на сільськогосподарське виробництво в зоні ризикового землеробства і використання меліорованих земель набуло нерегульованого характеру, що супроводжувалось масштабною природною ренатуралізацією земель, така ренатуралізація не повинна суперечити пріоритетам екологічно безпечного землекористування. З цією метою необхідно інституціоналізувати штраф за нерегульовану природну

ренатуралізацію земель, яка призводить до деградації агроландшафтів та інтенсифікації ерозійних і дефляційних процесів.

У практиці землекористувань поширені незаконні захоплення земельних ділянок у зв'язку з прогалинами у вітчизняному законодавстві та відсутністю сучасних інститутів громадянського суспільства. Особливо це стосується сільської місцевості, де спостерігаються значні втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва внаслідок неупорядкованості відносин щодо відведення в натурі природоохоронних зон, прояви незаконних вирубок лісу та надмірної монокультуризації сільськогосподарського виробництва (передусім підприємств, які входять до вертикально інтегрованих підприємницьких об'єднань). З огляду на викладене, необхідно запровадити фінансово-економічні санкції, які упереджуватимуть порушення природоохоронного законодавства, самовільне заняття земельної ділянки, несвоєчасне внесення плати за землю, а також сприятимуть відшкодуванню втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Фінансово-економічні компенсації повинні також спрямовуватися на конверсію екологічного боргу, який виник у багатьох природокористувачів у зв'язку із скрутним фінансовим становищем та нерозвиненістю об'єктів природоохоронної інфраструктури.

Посилення дієвості впливу інструментів фінансово-економічного стимулювання на процеси розширеного відтворення земельно-ресурсного потенціалу можливе за таких умов:

- подальшої диференціації плати за землю, заснованої на земельній ренті, розширення бази земельного оподаткування через введення прямих податкових регуляторів за використання земель водного фонду та лісогосподарського призначення;
- більш активного використання механізму надання субсидій та дотацій землевласникам і землекористувачам, які впроваджують ґрунтозахисні системи землеробства та виконують вимоги природоохоронних конвенцій щодо переходу на модель низьковуглецевого розвитку;
- надання пільг при сплаті земельного та екологічного податку лише у виняткових випадках, якщо це стосується об'єктів, які мають унікальне природоохоронне призначення;
- перегляду ставок земельних податків, зокрема врахування світових трендів оцінки вартості земельних активів з метою упередження проявів заниження тієї частини земельної ренти, яка перерозподіляється на користь громадян України;
- підвищення результативності використання компенсаційних виплат за користування земельними ресурсами в разі реалізації проектів розширеного відтворення ґрунтового покриву та запобігання ерозійних і дефляційних процесів;
- застосування інструментів кредитно-фінансової та інвестиційної політики в частині залучення приватних вітчизняних та іноземних інвестицій у

відтворення земельно-ресурсного потенціалу та реалізацію проектів землеустрою;

- розширення спектра інструментів кредитно-іпотечної політики через посилення специфікації земельних активів, які можуть використовуватись в іпотечно-заставних операціях;
- розробки механізму більш результативного використання інструментів міжнародної технічної допомоги та інвестиційних програм, пов'язаних з міжнародними природоохоронними директивами ЄС;
- спрощення процедур здійснення операцій купівлі-продажу різних категорій земель через скорочення переліку виконання адміністративних вимог;
- формування фондів зі страхування ризиків, пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва в зоні ризикового землеробства, що закладе необхідні стимули для залучення додаткових інвестицій у гідромеліоративні системи, які забезпечать прийнятний рівень урожайності сільськогосподарських культур.

Необхідною передумовою формування фінансово-економічного механізму проектного управління територіальними земельно-господарськими комплексами є прив'язка фінансових потоків, які утворюються у зв'язку з використанням та перерозподілом земельних активів, до виконання трьох видів проектів: соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі територіальних громад (надходження плати за землю до місцевих бюджетів є джерелом фінансування інфраструктурних проектів); землеустрою (джерелами їх фінансового забезпечення є кошти держави і територіальних громад, зокрема ті, які пов'язані з перерозподілом земельних активів, а також кошти фізичних та юридичних осіб – замовників виконання таких проектів).

2.1.3. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним водогосподарським комплексом

Повноцінний розвиток будь-якої ланки господарського комплексу в умовах лібералізації економічної політики та інституціоналізації різноманітних форм підприємницької діяльності неможливий без розвиненої ринкової інфраструктури, де провідну роль відіграють фінансово-кредитні інститути та сучасні фінансово-економічні механізми проектного управління. Не є винятком і сфера водокористування. Тим більше, попередній досвід прямого державного субсидування та дотування водогосподарської діяльності довів свою безперспективність. Час вимагає поширення різноманітних форм капіталізації і комерціалізації водної складової продуктивних сил, а позитивне вирішення цього завдання безпосередньо залежить від ефективності функціонування фінансово-кредитних установ на ринку водних ресурсів. Водогосподарська діяльність не є такою інвестиційно привабливою, як, скажімо, чорна металургія.

З огляду на зазначене національної водної політики повинна бути такою, щоб стимулювати зацікавленість фінансово-кредитних установ щодо вкладання інвестиційних ресурсів у сферу господарського освоєння водно-ресурсного

потенціалу та інфраструктуру водогосподарського комплексу. Саме ця сучасна фінансово-кредитна складова проектного управління раціонального водокористування є найменш дослідженою і потребує новаторських підходів.

Основним джерелом утримання та експлуатації державного водогосподарського комплексу є загальний фонд державного бюджету, кошти з якого виділяються за трьома напрямами, а саме:

утримання та експлуатація державних меліоративних фондів – за функцією «Сільське господарство» (КФК 0421);

захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь – за функцією «Охорона та раціональне використання природних ресурсів» (КФК 0611);

розвиток мережі централізованого сільгоспводопостачання – за функцією «Комунальне господарство» (КФК 620).

Кошти з державного бюджету виділяються виключно на реалізацію державних програм, контроль за виконанням яких покладено на Держводагенство.

Ураховуючи значимість водогосподарського комплексу для соціального та економічного розвитку країни, інфляційні процеси і зростання мінімальної заробітної плати, обсяги асигнувань, що виділяються з державного бюджету, мають стабільну тенденцію до нарощування. Але вплив глобальної фінансової кризи та складна економічна ситуація призвели до зменшення виробництва в базових галузях національного господарства, що спричинило стагнаційні процеси в суміжних сегментах господарського комплексу і збільшення дефіциту бюджету. Цей фактор має суттєвий негативний вплив на обсяги фінансування водоохоронних та водогосподарських проектів.

Порівняння бюджетного фінансування впродовж останніх років з потребами водного господарства свідчить про те, що рівень їх задоволення зовсім не відповідає необхідному, як на стадії виділення бюджетних коштів, так тим більше, і за фактично наданим обсягом. Дефіцитність бюджету не забезпечувала належну фінансову основу водогосподарської діяльності, у зв’язку з чим актуальним завданням є подальше вдосконалення господарського механізму, орієнтованого на залучення додаткових джерел фінансування, що відповідають ринковим умовам.

Недосконаліть господарського механізму спричинена такими негативними чинниками, як обмеженість фінансових ресурсів, різке скорочення інвестицій та часткове фінансування. Це призводить до ще більшого дефіциту водних ресурсів як за обсягом, так і якістю, значного матеріального збитку, призупинення розвитку виробничої бази експлуатаційних організацій, зниження рівня забезпеченості висококваліфікованих працівників житлом і об’єктами соціально-культурного призначення [40].

Кардинального підвищення ефективності управління водогосподарською діяльністю можливо досягнути лише шляхом створення надійної фінансової основи, тобто функціонування водного господарства за рахунок адекватної плати за використання водних об’єктів для всіх водокористувачів та розвиток фінансово-економічних механізмів проектного управління галуззю. Однак це не

зменшує ролі держави та її фінансових інститутів у реальній підтримці цієї важливої сфери національної економіки. У закордонній практиці експлуатаційна діяльність повністю фінансується за рахунок водокористувачів, крім робіт водозабезпечення низькорентабельних виробництв (зрошуване землеробство, надання послуг сільському населенню). Будівництво ж комплексних гідровузлів та гідроелектростанцій, модернізація водогосподарської інфраструктури тощо фінансується через реалізацію спільних проектів держави, бізнесу і місцевих громад.

Однією з найактуальніших проблем розбудови водогосподарської інфраструктури, об'єкти котрої, як правило, перебувають у державній та комунальній власності, є залучення інвестиційних ресурсів. Від цього залежать перспективи модернізації, реконструкції і технічного переоснащення окремих гідротехнічних споруд об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства. Сьогодні держава і територіальні громади не мають достатньої концентрації цих ресурсів, щоб активно впроваджувати водозберігаюче, водоочисне та водорегулююче обладнання. Необхідно застосовувати перспективні схеми підприємницької діяльності, які сприятимуть залученню приватного капіталу для розбудови низьколіквідних та недостатньо інвестиційно привабливих об'єктів водогосподарської інфраструктури.

Такою формою є державно-приватне партнерство (ДПП) як система відносин між державою (муніципальним утворенням) та підприємницькими структурами.

Інвестиційні проекти у водогосподарському комплексі мають соціальну та екологічну спрямованість і характеризуються тривалими термінами реалізації та низькою прибутковістю. З цієї причини, залучаючи позикові кошти на інвестиційні потреби, необхідно орієнтуватися на ті проекти, доходи з яких можуть забезпечити не тільки повернення кредиту, а й вартість користування фінансовими ресурсами.

Для реалізації інвестиційних програм і проектів необхідно застосовувати схеми фінансування, в яких поєднуються інтереси держави (міста), що полягають у необхідності розвитку галузі та підвищення якості послуг, котрі надаються споживачам, і приватного сектору в отриманні прибутку. Результатом ДПП має стати ефективне використання коштів бюджетів усіх рівнів влади, власних коштів підприємств, та приватних інвестицій, спрямованих на підвищення рівня якості послуг, що надаються територіальним водогосподарським комплексом.

Скорочення бюджетного фінансування та незначні обсяги довгострокових інвестиційних ресурсів у структурі фінансування ВКГ ще більше поглиблюють знос інфраструктури. Залучення інвестиційних коштів на тривалий період сприятиме зниженню витрат надання послуг за рахунок модернізації виробничих потужностей підприємств і забезпеченню поворотності кредитів та окупності інвестицій без значного підвищення тарифів. У зв'язку з цим виникає питання про розробку фінансово-економічних механізмів залучення приватного сектору до проектного управління ВКГ.

Участь приватного сектору, зазвичай, розглядається як можливість

залучення коштів для інвестицій в інфраструктуру ВГК, а також підвищення ефективності. Він як правило, залучається до проектів, фінансування яких перевищує можливості муніципалітету. Наприклад, 2005 р. у Польщі прийнято «Закон про державно-приватні партнерства», подібний з аналогічними в інших країнах Центральної Європи – Чехії, Угорщини та Словенії. Закон визначає ДПП досить узагальнено як співпрацю між органом влади та приватним партнером, спрямованою на забезпечення громадського блага, на основі угоди про державно-приватне партнерство.

ДПП можуть охоплювати наступні напрями діяльності: розробка і реалізація інвестиційних проектів, необхідних для виконання суспільно значущих завдань; надання комунальних та інших послуг громадського характеру; діяльність з метою економічного і соціального розвитку (наприклад, відродження міських територій); пілотні, пропагандистські, дослідні та освітні програми, що підтримують виконання суспільно значущих завдань.

Згідно із законом, орган влади має право вдатися до ДПП тільки в тому випадку, якщо обов'язків аналіз ризиків, економічних і фінансових аспектів проекту, а також результати порівняння традиційної моделі і ДПП вказують на те, що останнє є більш доцільним рішенням.

Концепція державно-приватного партнерства виходить із визнання факту, що, незважаючи на повсюдну приватизацію і лібералізацію суспільного економічного життя, а також зниження рівня безпосередньої участі держави в реальній підприємницькій діяльності, сучасна держава продовжує активно брати участь у виробництві доданого продукту (або доданої вартості). Більше того, протиріччя, яке виникає на основі зменшення її ролі в підприємницькій активності й об'єктивного прагнення продовжити в нових умовах реалізацію своєї економічної функції, якраз і розв'язується через концепцію державно-приватного партнерства.

Найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства у сфері водокористування є реалізація водогосподарських інвестиційних проектів.

Інвестиційний проект – це інвестиційна акція, що передбачає вкладення певної кількості ресурсів, у тому числі інтелектуальних, фінансових, матеріальних, людських, для отримання запланованого результату і досягнення певних цілей в обумовлені терміни. Фінансовим результатом інвестиційного проекту найчастіше є прибуток, матеріально-речовим – нові або реконструйовані основні засоби (об'єкти) або придбання та використання фінансових інструментів і нематеріальних активів із подальшим отриманням доходу.

У тому випадку, коли результатами реалізації проекту є фізичні об'єкти (водогосподарська інфраструктура), визначення проекту може бути конкретизовано наступним чином. Проект – цілеспрямоване, заздалегідь відпрацьоване і заплановане створення або модернізація фізичних об'єктів, технологічних процесів, технічної та організаційної документації для них, матеріальних, фінансових, трудових та інших ресурсів, а також управлінських рішень і заходів щодо їх виконання [100].

Отже, в сучасному розумінні, проекти – це те, що змінює наш світ:

спорудження житлового будинку або промислового об'єкта, програма науково-дослідних робіт, реконструкція підприємства, нова організація, розробка нової техніки і технології, будівництво корабля, створення кінофільму, розвиток регіону.

Цінність проектного підходу у сфері водокористування полягає в тому, що він орієнтований перш за все на досягнення кінцевого результату.

Вдале вирішення проблеми залучення значних інвестиційних ресурсів шляхом реалізації інфраструктурних проектів у сферу водопровідно-каналізаційного господарства можливе за умови встановлення прозорих і чітко регламентованих взаємовідносин між органами місцевого самоврядування і комунальними підприємствами. Це, у свою чергу, ймовірне впровадження в зазначений сегмент економічних відносин інститутів ДПП, попри цілий спектр проблемних моментів інституціоналізації цієї форми підприємницької діяльності (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Набір проблем реалізації водогосподарських проектів

Найбільш поширені форми інвестиційних проектів варто оцінити на придатність до впровадження у сферу водокористування, яка значною мірою функціонує на основі командно-адміністративної конструкції управління і регулювання, позбавлена дієвих стимулів щодо економії свіжої води, зниження негативного впливу стічних вод на довкілля та не має надійних і достатніх джерел інвестиційного забезпечення модернізації, реконструкції і технічного переоснащення водогосподарської та водоохоронної інфраструктури.

В цілому інфраструктурні проекти є унікальними, які одночасно характеризуються високою соціальною і державної значимістю та низькою рентабельністю, котра інколи трансформується у збитковість. Умовно всі інфраструктурні проекти можна поділити на два види:

муніципальні, які реалізуються для створення/відновлення інфраструктури, що перебуває в комунальній власності (будівництво місцевих доріг, інженерних мереж та інших об'єктів загального користування);

державні, реалізація яких орієнтована на створення об'єктів державної власності, які не підлягають відчуженню в приватну або комунальну власність, на землях державної власності.

Однак незалежно від виду інфраструктурного проекту його основною особливістю є те, що в результаті реалізації об'єкт не переходить у приватну власність. У зв'язку з цим виникає складна ситуація щодо залучення інвестицій в інфраструктурні проекти, які спочатку не надають гарантій для інвестора і не дають йому змоги придбати у власність створюване чи поліпшуване нерухоме майно.

У сфері реалізації інфраструктурних проектів в Україні найбільш поширеною формою співпраці державного, комунального і приватного партнерів є концесійні договори, договори на управління та інвестиційні договори. Але кожен з цих механізмів не дає інвестору оптимальний спосіб рефінансування і гарантій на повернення вкладених коштів з певною прибутковістю. Підтвердженням цьому є недостатній інтерес з боку інвесторів до українських інфраструктурних проектів. Основною причиною кризи у відносинах між українським концедентом і концесіонером є недостатність державного фінансування, відсутність власних ресурсів у концесіонерів і дефіцит кредитного ресурсу [57].

В таких умовах для рефінансування вкладених інвестором коштів в інфраструктурний проект доцільно використати механізми емісії цінних паперів, що частково враховано у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (2009 р.).

Затребуваними інвестором цінними паперами, які допустимо відповідно до українського законодавства використовувати для рефінансування реалізації інфраструктурних проектів, можна вважати інфраструктурні (корпоративні або муніципальні) облігації, опціони на поставку ресурсів, що виробляються експлуатованим інфраструктурним об'єктом.

Інфраструктурні облігації мають не менш тривалу історію існування, ніж інфраструктурні проекти. Оскільки при реалізації більшості з останніх державі недоцільно здійснювати їх 100%-не інвестування за рахунок бюджетних коштів, тому закономірно, що першочерговим завданням є залучення інвестора. Більш того, такий інвестор, як правило, позбавлений можливості отримати кредитне фінансування під вказані проекти, оскільки немає предмета забезпечення кредиту. В окремих випадках, безумовно, вдається його отримати під забезпечення, надане у вигляді державної гарантії, відповідно до чинного українського законодавства.

Реалізація не кожного інфраструктурного проекту дає можливість інвестору (концесіонеру) отримати рефінансування вкладених коштів. Тому найпростішим способом вирішення проблеми альтернативного кредитування і рефінансування водогосподарських інфраструктурних проектів можуть бути інфраструктурні облігації.

У світовій практиці інфраструктурні облігації представлені двома видами.

Перший – це *корпоративні інфраструктурні облігації* (Казахстан, Австралія, Російська Федерація) – випущені приватними суб'єктами господарювання для фінансування інфраструктурних проектів, які потребують значних витрат. До них належать спорудження автомобільних і залізних доріг, реконструкція і зведення систем водопостачання, створення інфраструктури індустріальних районів. Такий вид інфраструктурних облігацій використовується концесіонерами або інвесторами в умовах державно-приватного партнерства для залучення коштів у проект і характеризуються низькою прибутковістю й тривалим терміном обігу. Вони, як правило, мають державні гарантії або гарантії третіх осіб щодо виплати відсотків, є довгостроковими (розраховані на періоди створення та експлуатації об'єкта), їх ставка на кілька відсотків повинна перевищувати депозитні.

Другий вид – *муніципальні цільові облігації* (США, Індія, Чилі), випуск яких здійснює орган місцевого самоврядування. Вони мають цільове використання коштів. У США муніципальні зобов'язання поділені на дві групи: облігації загального покриття (general obligation bonds) та облігації, забезпечені доходами від проектів (revenue bonds).

Відносно новим та інноваційним способом залучення довгострокового фінансування для інфраструктурних інвестицій у Польщі є випуск так званих дохідних облігацій, тобто таких, погашення яких гарантовано доходами емітента. Вони дають змогу емітентам отримати довгострокове фінансування на термін до 20–25 років, і при цьому не включаються до встановленого ліміту заборгованості місцевих органів влади. Облігації можна розглядати як альтернативу банківським позикам [62].

Розбіжність між дохідними і звичайними облігаціями (муніципальними облігаціями, забезпеченими загальною гарантією муніципальної влади) полягає в тому, що виплати по перших забезпечені тільки конкретними доходами, одержуваними з певних основних засобів, а не всіма активами емітента, як у випадку із звичайними муніципальними облігаціями.

Досить цікавим є досвід Польщі щодо випуску муніципальних водогосподарських облігацій. При випуску їх водогосподарською компанією MWiK у м. Бидгощі укладено угоду про муніципальну підтримку для підвищення фінансової привабливості облігацій. Угодою передбачалося таке:

- установлення тарифів на основі повної окупності витрат;
- невиплата компанією місту дивідендів протягом усього терміну обігу облігацій;
- допущення зміни структури власників компанії;
- невтручання міської влади в управління підприємством;

- зобов’язання міста надати фінансові субсидії компанії, якщо її фінансові показники будуть нижче певного рівня;
- підтримка компанії з боку міста в реалізації інвестиційної програми шляхом своєчасної видачі дозволів на будівництво та інших необхідних дозволів.

Хоча облігації є менш гнучким фінансовим інструментом, ніж банківські позики, вони дають змогу залучати значні кошти під процентні ставки порівняно з банківськими кредитами, але на більш тривалі терміни. Крім того, випускаючи облігації, емітент підвищує свою репутацію не лише серед учасників фінансового ринку, а й широкої громадськості. Втім у випадку публічної пропозиції для забезпечення всіх переваг цього інструмента випуск облігацій повинен бути, як мінімум, на 100 млн злотих.

Українське законодавство не містить в арсеналі законодавчо визнаних цінних паперів інфраструктурних облігацій, однак їх аналогом можуть бути корпоративні облігації та облігації місцевих позик.

Таким чином, залучення у сферу водокористування приватного капіталу шляхом укладання договорів державно-приватного партнерства, а також забезпечення можливості емісії інфраструктурних облігацій дасть змогу підвищити капіталізацію територіальних водогосподарських комплексів, модернізувати інфраструктуру, забезпечити сталий розвиток водогосподарських систем. В цілому інституціональне забезпечення раціонального водокористування в сучасних умовах має базуватись на засадах екологічної безпеки та забезпечення соціальної стабільності у суспільстві. Умонтування нових фінансово-економічних механізмів проектного управління територіальним водогосподарським комплексом у систему водних відносин має здійснюватися з міркувань економічної доцільності та сталості розвитку екосистем.

2.1.4. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним лісогосподарським комплексом

Проектне управління територіальними лісогосподарськими комплексами через застосування фінансово-економічних механізмів сучасного ринкового спрямування є перспективним і має стати пріоритетним напрямом реалізації стратегії розвитку лісогосподарського виробництва в нинішніх соціально-економічних умовах. Причиною актуалізації зазначеного питання є зростаючі організаційно-економічні проблеми забезпечення достатнього та ефективного централізованого фінансування галузевих структур, ураховуючи регіональні, зокрема так звані місцеві, особливості взаємовідносин територіальних громад із органами державного управління у досліджуваній сфері економічної діяльності.

Необхідно сформувати фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним лісогосподарським комплексом на основі врахування лісоресурсного потенціалу територіальних утворень, специфікації інституціоналізованих фіскальних та фінансово-кредитних інструментів

регулювання процесів лісокористування, підвищення рівня комплексності використання деревної та недеревної сировини.

У принципі прототип функціонально-територіальних утворень у певному структурному вигляді існує і практично функціонує в лісовому господарстві (у тому числі лісогосподарській і лісопромисловій частинах) України. Хоча в цьому плані існує низка досить серйозних проблем, пов'язаних з адміністративно-територіальною реформою, яка в широкому розумінні не була проведена, а тепер ускладнюється тим, що де-факто окремі регіони мають видозмінений статус, певні проблеми щодо реальної децентралізації повноважень тощо. У зв'язку із цим в окремих випадках, на наш погляд, необхідно обґрунтувати доцільність застосування принципів та механізмів згаданого проектного управління територіальними лісогосподарськими комплексами. В разі її визнання слід вирішити ці питання максимально наближено до реальних можливостей за принциповим алгоритмом (рис. 2.6).

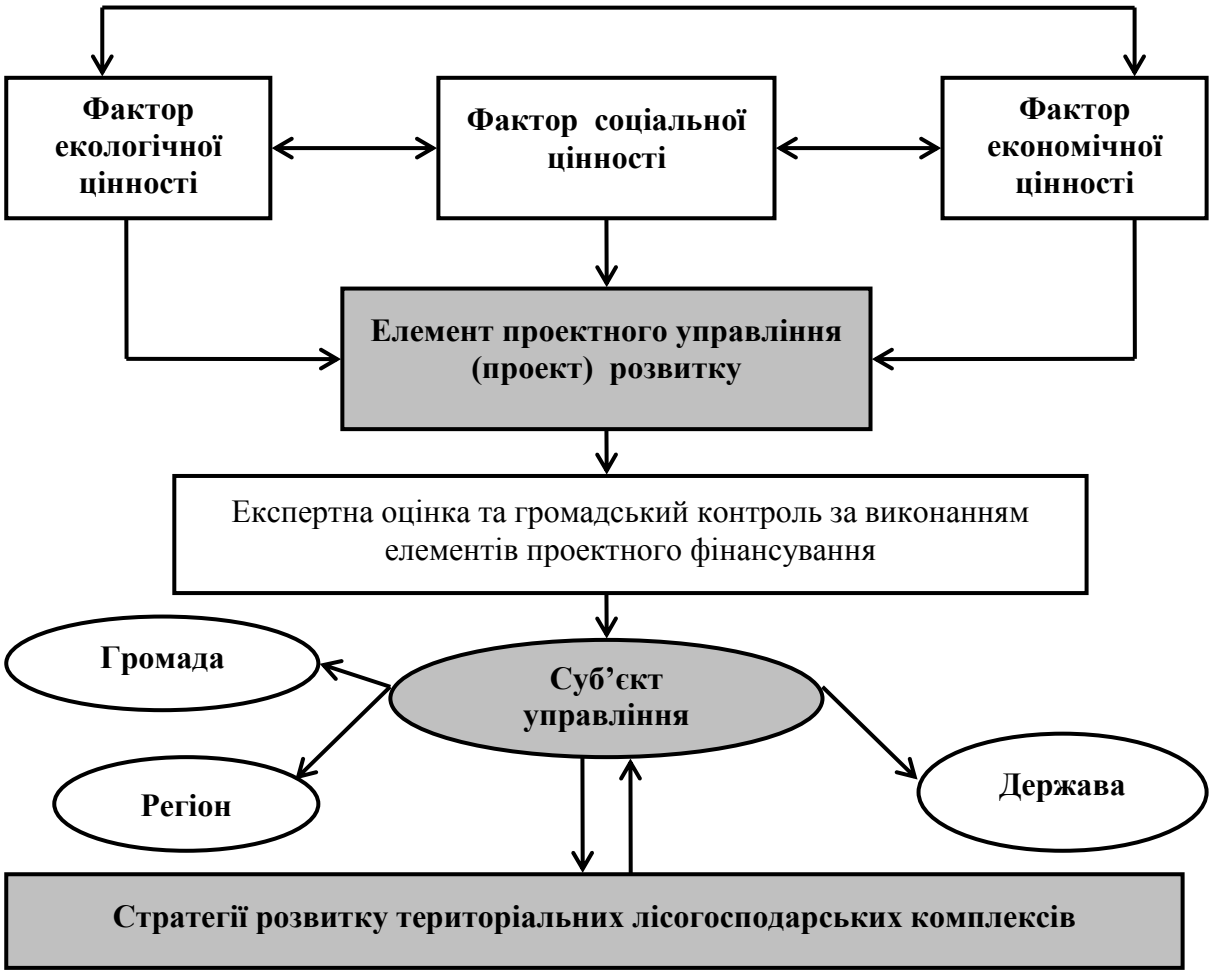


Рис. 2.6. Фінансово-економічний механізм проектного управління в лісогосподарському комплексі

Проектне управління в лісогосподарському комплексі на територіальному (регіональному, місцевому) рівні – це утворення у структурі державного

територіально-економічного комплексу, що має низку специфічних особливостей щодо прогнозування і реалізації.

Згідно із намірами України до якнайшвидшого повноправного приєднання в наближеній перспективі до Європейського Союзу, необхідним є, зокрема, забезпечення реальних можливостей для ефективного і повноцінного розвитку сільських територій, котрі можна визначити як території місцевих громад сільських населених пунктів. Виходячи із сучасних реалій, які характеризуються надмірним залученням земель до сільськогосподарського використання, що неодноразово визнано провідними вітчизняними науковцями як неминучий наслідок планово-адміністративної системи, вплив її багато в чому неможливо подолати без спеціальних заходів реформування економічних відносин у сфері лісоземельних відносин.

Саме тому необхідно максимально ефективне використання лісових насаджень для покращення екологічних стандартів та економічних показників діяльності місцевих територіальних громад сільських територій. У цьому контексті використання сировинних ресурсів лісу не розглядається як пріоритетний напрям у зв'язку із переважанням державної форми власності і відповідним механізмом надходження коштів до державного бюджету.

Особливо складна ситуація спостерігається з відтворенням лісоресурсного потенціалу, що негативно позначається на асиміляційній місткості окремих регіонів і призводить до загострення екологічних проблем. Значною мірою така ситуація спричинена відомчим підходом до регулювання процесів відтворення лісів, унаслідок чого спеціалізовані лісогосподарські підприємства, і суб'єкти аграрного підприємництва не використовують наявних можливостей для нарощення темпів відтворення лісів шляхом садіння та висівання, а також природного поновлення.

Однією з причин обмеженості інвестиційного забезпечення відтворення лісоресурсного потенціалу є недостатньо ефективна система фіскального регулювання спеціального лісокористування. Збір (рентна плата) за спеціальне використання лісових ресурсів є одним з природно-ресурсних платежів, спрямованих на фіскальне регулювання господарського освоєння лісоресурсного потенціалу. Він пред'являється за окремі види рубок та не має прямого впливу на використання земель лісогосподарського призначення.

Динаміка надходжень збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів у фактичних цінах упродовж 1999–2014 рр. загалом характеризується висхідною тенденцією. Якщо 1999 р. до Зведеного бюджету України надійшло 44 млн грн цього збору, 2002-го – 58, 2008-го – 213, то 2014-го – 624 млн грн. При цьому в порівняних цінах спостерігався інший тренд (порівняно з 1999 р.), оскільки в окремі часові інтервали зростання надходжень рентної плати забезпечувалося механічним підвищенням нормативів платежів у зв'язку з індексацією, зумовленою інфляційними процесами. У 2014 році надходження збору (рентної плати) за спеціальне використання лісових ресурсів до Зведеного бюджету України у порівняних цінах зросло проти 2008 р. на 22, а 2002-го – на 38 млн гривень.

Питома вага цих платежів у загальній величині зборів за спеціальне використання природних ресурсів протягом 1999–2014 рр. коливалася в межах від 1,2 до 3,0 %, що свідчить про низький рівень фіскальної віддачі господарського освоєння окремих складових лісоресурсного потенціалу.

Збір (рентна плата) за спеціальне використання лісових ресурсів потребує подальшого вдосконалення як в напрямі диференціації нормативів плати, так і розширення бази оподаткування. Потенційно вже сьогодні надходження зазначеного збору можна суттєво збільшити, якщо розшириться перелік лісоресурсних об'єктів, використання яких буде оподатковуватися.

З метою нарощення масштабів відтворення лісів як шляхом садіння та висівання, так і природного поновлення у базових нормативно-правових актах, які регулюють сферу природокористування, необхідно закласти відповідні стимули для суб'єктів лісогосподарського й аграрного підприємництва, а також домогосподарств у сільській місцевості. Такими стимулами можуть бути відшкодування названим суб'єктам втрат, пов'язаних з розширенням масштабів агролісомеліоративних заходів.

Формування системи стимулювання окремих суб'єктів підприємницької діяльності щодо збільшення лісовкритих площ зумовлено необхідністю зменшення рівня розораності території України, що дасть можливість укріпити агроландшафти та усунути численні прояви деградації ґрунтів. Більше того, розширення лісовкритих площ поступово сприятиме нарощенню асиміляційної місткості окремих територій, забезпечивши виконання вимог численних міжнародних природоохоронних конвенцій та підвищення інвестиційної привабливості природно-ресурсних активів, що в остаточному підсумку сприятиме соціально-економічному піднесенню України.

Об'єктивною реальністю розвитку лісового комплексу є встановлення переважно ринкових відносин між суб'єктами підприємництва різних форм власності замість адміністративних. Згідно з обраним напрямом на корпоратизацію і приватизацію з'являються орендні та приватні підприємства, проте ліси, згідно з Лісовим кодексом України, залишатимуться переважно в державній власності.

У цьому аспекті основою системи економічних відносин лісовирощування з іншими галузями має стати реальна таксова ціна деревини. Для її визначення в теорії та практиці застосовуються різні способи, які, відповідно, приводять до неоднакових результатів. Ця обставина є визначальною для встановлення фінансового стану лісового господарства, його можливої рентабельності або збитковості, зокрема фінансових можливостей застосування принципів проектного управління територіальними лісогосподарськими комплексами.

Найбільш перспективним для масштабного застосування фінансових можливостей проектного управління в лісогосподарському виробництві, на наш погляд, може бути рекреаційне лісокористування, яке потребує охорони і відповідного обладнання лісів рекреаційного призначення. Це дасть змогу підвищити їх оздоровчі та лікувальні властивості, зробити їх більш комфортабельними для відпочинку населення на дотерміновий період,

уникнути рекреаційної дегресії. Для кожного виду відпочинку потрібні свої специфічні території і ландшафти, тому завдання полягає в тому, щоб визначити й оцінити лісове середовище для забезпечення різних груп населення різноманітними формами відпочинку в лісі, розробити систему організації і ведення лісового господарства з урахуванням рекреації.

Рекреаційне використання лісів загалом має базуватись на узгодженні екологічних та економічних критеріїв. З одного боку, необхідно забезпечити певний прибуток від рекреаційної діяльності, з іншого – у місцевого населення має бути економічна зацікавленість щодо надання територіальних і трудоресурсних можливостей для ведення рекреаційного господарства в напрямі раціонального використання земельних і лісових ресурсів, брати активну участь в охороні лісів. Перспективним шляхом збільшення таких можливостей у майбутньому є виділення сільськими громадами за домовленістю (узгодженням) із спеціально уповноваженим державним органом з ведення лісового господарства (державною агенцією) малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення для нових лісових насаджень комунальної власності. Такі насадження можуть бути створені за рахунок залучення коштів із різноманітних джерел, котрі сільські громади в разі виявлення ними ініціативи можуть залучати згідно з чинним законодавством, до яких за необхідності вноситимуться додаткові норми.

Механізми розвитку просторово-територіальної організації у сфері лісокористування наразі є досить важливим і водночас дуже складним питанням з погляду реальних можливостей синхронізації із суміжними сферами діяльності не тільки в рамках національної економічної системи, але і з урахуванням зарубіжного досвіду та конкретних вимог до екологічних стандартів, які значною мірою впливають на рівень якості життя (за чіткими параметрами) для певної території, а також і конкретної частини суспільства. Для суттєвого згладжування таких ускладнень доцільно застосовувати методи управління, які мають ураховувати специфіку зазначеної сфери економічної діяльності, насамперед надання беззаперечного пріоритету саме природоохоронному напрямку ведення лісогосподарської діяльності, який реально може відігравати роль важливого фактору підвищення стандартів життєвого простору населення конкретних територіальних утворень (зокрема, сільських територій), оскільки лісокористування – специфічний від діяльності суспільства, що базується на достатності лісових ресурсів, у тому числі для створення просторово-територіальної бази [210].

З огляду на ситуацію у сфері лісокористування, доцільно наголосити на тому, що режим охорони і використання лісового потенціалу потребує значного посилення, передусім щодо заборони будь-яким чином (крім дійсно виняткових та невідкладних потреб) змінювати цільове призначення лісових земель лісового фонду. Особливо це стосується тих лісових масивів чи ділянок, які реально мають природоохоронне значення [27]. Перелік таких ділянок розроблявся в багаторічному процесі лісовпорядкування та існує й нині (категорії захисності лісів). За вирішення проблеми на користь лісових насаджень свідчить той факт, що лісистість території України є меншою, ніж

науково обґрунтована за її природно-кліматичними умовами. Іншими словами, зміна цільового призначення лісових земель лісового фонду повинна бути законодавчо практично заборонена, що потребує дієвих організаційних та управлінських важелів впливу на тих суб'єктів економічної діяльності, які мають бажання й можливості радикально змінювати цільове призначення таких земель [30].

Наразі необхідно в першу чергу визначити стратегічне спрямування (мету) здійснення лісокористування – за природозберігаючим чи за промисловим пріоритетом, що стане ключовим фактором для обґрунтування доцільності реалізації проектів управління територіальними лісогосподарськими комплексами. Якщо вибір буде зроблений на користь першого, що, на нашу думку, більш доречно в сучасній системі соціально-економічних координат, то потрібен ґрунтовний аналіз можливості вибору відповідної сукупності суб'єктів фінансово-економічного забезпечення проектного управління.

Іншим варіантом може бути раціоналізація (або модернізація) нинішньої системи господарювання, котра базується на поділі лісів на експлуатаційні та природоохоронні. В ній раніше виділялися групи і категорії захисності лісів. Таким чином, з достатньо високим рівнем вірогідності можна стверджувати, що проблема вибору стратегічного напряму розвитку просторово-територіального устрою лісокористування в Україні залишається невирішеною, щоправда, це не впливає однозначно негативно на розвиток лісового господарства. Мова йде саме про стратегічні перспективи сфери лісокористування, у тому числі приведення її у відповідність до значної кількості вже існуючих та активно діючих у рамках міжнародної спільноти стандартів природоохоронного спрямування.

По суті, у стратегічному плані реально можливим є вибір між двома моделями ведення лісового господарства. Одна із них має базуватись на індустріалізованому устрої (організації) ведення господарства. Вона набула переважного застосування і передбачає достатньо високий ступінь механізації процесів (лісогосподарських заходів). Інша (альтернативна) модель ґрунтується на максимальному використанні природних можливостей лісових насаджень до самовідновлення та позитивного впливу на елементи навколишнього природного середовища. На наш погляд, ці дві моделі мають практично однакове право на існування.

Одним із найбільш проблематичніших у цьому аспекті є лісоземельні відносини, оскільки земля – це територіальний базис для всіх складових частин економічної системи. Тому інститут власності на землю у сфері лісокористування достатньо тісно пов'язаний з аналогічним у масштабі національної економічної системи. Лісове господарство, як уже зазначалося, значно відрізняється від інших елементів економічної системи, в яких приватна, корпоративна чи комунальна власність переважають.

Методологічні засади забезпечення просторово-територіального розвитку сфери лісокористування передбачають формування характерних для сучасної ринкової економіки господарчих утворень. Важливим фактором, зокрема, є їхні

економіко-правові відносини з державними, регіональними та комунальними територіальними утвореннями (владно-контролюючими органами відповідного рівня і повноважень). Аналіз структури діючих лісогосподарських підприємств за адміністративно-територіальними одиницями (області, райони) ставить достатньо широке коло питань в цьому плані, але одночасно відкриває перспективні напрями їх ефективного вирішення, результативність яких, однак, тісно корелює із суб'єктивними факторами, у тому числі впливом владної структури.

Ключовим критерієм у методологічному аспекті вирішення вказаних вище питань є цілком зрозуміле прагнення практично всіх суб'єктів господарювання до найефективнішого розпорядження складовими частинами лісоресурсного потенціалу, які можуть перебувати в їхній власності, постійному або тимчасовому користуванні згідно з чинними нормами законодавства. Науково-методологічні засади реформування системи 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).

Таку інтерпретацію категорії власності на ліси можна розглядати як певним чином упорядковану та організовану систему відносин між суспільством загалом та окремими індивідами щодо їх ставлення й реальної участі у процесах лісокористування. Ключовим, на наш погляд, елементом такої суспільної діяльності є, наприклад, розподіл лісового фонду між різними суб'єктами господарювання. Характерні особливості цієї категорії за певних обставин можуть суттєво впливати на право присвоєння фінансових ресурсів, які утворюються в ході лісокористування і лісовирощування.

На наш погляд, основною метою певних змін (зокрема, розширення можливостей фінансування лісогосподарського виробництва в рамках проектного управління на територіальному рівні) є створення відповідних умов для максимально можливої ефективності регулювання (як державного, так і недержавного) процесами охорони, використання й відтворення лісоресурсного потенціалу. Дослідженнями встановлено, що реалізація поставленої мети практично неможлива без відповідної зміни структури певної частини об'єктів лісового фонду. Надійною методологічною та методичною базою для цього є їх еколого-економічна оцінка, установлення кількісних та якісних параметрів, визначення суб'єктів власності. Оскільки в Україні намічається (вона стала практично ледь не основною з вимог сучасного періоду) досить стійка тенденція суттєвого посилення місцевого самоврядування, вкрай необхідним є поступове відродження приватного і комунального (муніципального) лісоволодіння на базі колишніх колгоспних, радгоспних і міських лісів, значні площі яких на цей час стають усе більш занедбаними.

Оцінка лісів, які перебувають в статусі постійного користування підприємств, що підпорядковуються різним неспеціалізованим міністерствам і відомствам, зокрема агропромислового комплексу характеризуються незадовільними лісівничо-таксаційними показниками. У зв'язку із цим

необхідно вирішити проблему поліпшення організаційних структур лісового фонду, породно-вікової структури, продуктивності та якості лісів різного народногосподарського призначення.

Це зумовлено не потребами виконання ситуативних завдань, а концептуального розуміння, оскільки значення лісу виходить за межі галузевої сфери, набуває територіально-просторового міжвідомчого характеру, тобто відображає загальнодержавні інтереси. Отже, однією із можливих достатньо ефективних управлінсько-інституціональних форм організації лісогосподарського виробництва на регіональному рівні (як базовий прототип формування і розвитку стійких територіальних лісогосподарських комплексів) можна розглядати функціонально-територіальні утворення (ФТУ) [27], які матимуть важливе значення для збалансованого розвитку не лише сфери лісокористування, але й соціально-економічної системи в цілому.

До найбільш перспективних у плані проектного управління на територіальному рівні із достатніми можливостями застосування прогресивного фінансового механізму, на наш погляд, належить використання лісових насаджень як об'єктів специфічного характеру для розвитку сільських територій, зокрема званого сільського зеленого туризму, для чого придатні насамперед наявні лісові насадження. Крім того, певні перспективи пов'язані зі створенням нових цільових лісових насаджень на непридатних для сільськогосподарського використання землях у межах сільських територіальних громад з метою забезпечення вимог підвищення стандартів якості навколишнього природного середовища як загалом, так і в регіональному масштабі, а також іншими напрямами, актуальними для різних територіальних лісогосподарських структур.

2.1.5. Фінансово-економічний механізм проектного управління мінерально-сировинним територіально-господарським комплексом

Конкурентоспроможність мінерально-сировинного комплексу України залежить від таких факторів, як якість і повнота оцінки надр; рівень технологій видобутку і переробки сировини (освоєння надр); досконалість нормативно-правової бази у сфері надрокористування.

Ефективна взаємодія суб'єктів та об'єктів простору надрокористування здійснюється через інформаційно-технологічне середовище управління, яке визначається рівнем інформаційно-комунікаційних технологій, застосованим інструментарієм та кваліфікацією спеціалістів. Інтеграція цього фазового простору сьогодні практично не здійснюється і кожен напрям удосконалюється незалежно один від одного. Світовий досвід доводить, що для вирішення означених проблемних питань, ефективного та цільового використання грошових коштів та інших ресурсів, а також інтеграції сфери надрокористування застосовується проектний підхід до управління та проектний менеджмент. Із упровадженням стандартів управління проектами формується єдиний понятійний апарат, що забезпечує продуктивну взаємодію спеціалістів-геологів, гірників, управлінців, узгодження проектів, формування програм і портфелів проектів.

Управління проектами – це безперервне управління змінами, розвитком. Наразі цей механізм роззосереджений між окремими процесами, рівнями й операціями надрокористування, недостатньо формалізований, що призводить до неузгодженості загальної системи управління даним процесом.

Сьогодні управління проектами – це основний інструмент надрокористування у країнах із розвиненим гірничодобувним виробництвом.

Стартовою операцією надрокористування є оцінка надр. Її повнота та якість визначаються трьома факторами: природним (наявність корисних копалин); рівнем знань і ефективністю пошукових технологій, що використовуються при оцінці надр (орієнтованість на виявлення й оцінку прихованих родовищ корисних копалин); організацією робіт з оцінки надр.

У межах мінерально-сировинного комплексу слід виділяти державний і регіональний рівні. Зокрема, на державному проектний менеджмент у сфері організації оцінки надр дасть змогу розглядати її не як операційну, а проектну діяльність, сформувати портфель проектів і програм, раціонально управляти ними на основі системи збалансованих показників. Оцінка ефективності всього портфеля проектів повинна спиратися на загальну результативність, тобто кількість виявлених нових родовищ і сумарну величину їх запасів, а критерії оцінки ефективності окремих пошукових проектів мають базуватися на оцінці обсягу невизначеності інформації про наявність родовищ корисних копалин у земних надрах.

Застосування проектного підходу на регіональному чи локальному рівнях можливе в межах конкретних родовищ корисних копалин. Зокрема, у нафтовидобувних компаніях діє модель проектного управління, у межах якої розробка родовища регламентується проектно-технічною документацією (ПТД) в довготерміновій і бізнес-планом у середньостроковій перспективі [26]. У ПТД закріплюються встановлені державою значення показників, які є обов’язковими до виконання – рівень видобутку та коефіцієнт вилучення запасів.

На нашу думку, під проектним управлінням мінерально-сировинним територіально-господарським комплексом слід розуміти процес координації всіх видів ресурсів (людських, матеріальних, фінансових) на всіх стадіях життєвого циклу родовища корисних копалин на основі сучасних методів управління з метою виконання визначених згідно з проектом основних завдань та задоволення інтересів його учасників.

Для просування в напрямі освоєння проектного підходу до управління мінерально-сировинним комплексом необхідно створити систему незалежної експертизи проектів надрокористування, яка із представників вітчизняних і зарубіжних спеціалістів, що мають міжнародну сертифікацію. При цьому система повинна постійно стежити за об’єктивністю і професіоналізмом кожного експерта, що досягається їх щорічною звітністю у відповідному центрі.

Перспективи проектного управління у сфері надрокористування необхідно почати із створення такої системи управління державними програмами та проектами, коли за реалізацію кожного із них відповідатиме конкретна посадова особа, зокрема за результати проекту, складений чіткий

календар подій тощо. Доцільним буде створення і розвиток національної системи проектного управління.

Проектне фінансування є основою фінансово-економічного механізму проектного управління. Його слід розуміти як систему організації інвестиційного процесу, за якого ініціатор та/або спонсор проекту здійснює позику фінансових та інших ресурсів у третьої сторони, що не впливає на якість його балансу, кредитоспроможність і величину ризику, дає змогу фінансувати або кредитувати проект, джерелом доходу та виконання фінансових зобов'язань якого є потік грошових коштів від реалізації проекту, а його активи враховуються як застава при кредитуванні [208].

Проектне фінансування зачіпає інтереси банків, інвестиційних фондів та інших власників капіталів, передбачає нову схему руху грошових коштів. Як елемент нової господарської практики воно входить до системи комплексів (кластерів) різного спрямування, тим самим потребуючи інтеграції із загальною методологією формування територіально-господарських комплексів та програмного управління. Не викликає сумніву необхідність реалізації ідей програмно-цільового планування в ринкових умовах, хоча зрозуміло, що основа проектного фінансування – це банківсько-фінансова сфера [208].

Варто констатувати, що принципи проектного підходу і, зокрема, проектного фінансування широко застосовувалися у процесі експлуатації родовищ корисних копалин у різних країнах. Таке фінансування сформувалося як особливий вид економічної діяльності і в цьому статусі воно має хороші перспективи для розширення практичного застосування. Механізм проектного фінансування виник у зв'язку із неефективністю, а іноді й неможливістю використання інших методів забезпечення інвестиційних проектів.

До 1980-х рр. на світових ринках домінували проекти, реалізовані в паливно-енергетичному секторі, переважно нафтогазовій промисловості (рис 2.7).

Однак нафтові кризи спричинили падіння цін на цей вид сировини та негативно вплинули на портфелі інвестиційних проектів у зазначеній сфері бізнесу. Тому застосування схем проектного фінансування відтоді поширилося також на інші сектори економіки – зв'язок, телекомунікацію, енергетику (ТЕС, лінії електропередач), соціально-економічну інфраструктуру (аеропорти, дороги, порти і причали, водопостачання тощо), гірничодобувну та інші галузі мінерально-сировинної промисловості.

Проектне фінансування залишається однією із найпоширеніших форм залучення та організації інвестицій у реальний сектор економіки як у промислово розвинених країнах, так і тих, що розвиваються. Ця форма вважається перспективним напрямом активної взаємодії реального сектору економіки та фінансово-банківської сфери.

Вдалим прикладам проектного фінансування, яке об'єднало величезні капітали індивідуальних інвесторів, можна вважати здійснене British Petroleum для розробки нафтових родовищ у Північному морі, будівництво трубопроводу Транс–Аляска (Trans – Alaska Pipeline). Кожен з цих проектів оцінювався більше ніж в 1 млрд дол. США. Жодна із компаній – учасників проекту не в змозі була б профінансувати такий проект самостійно.

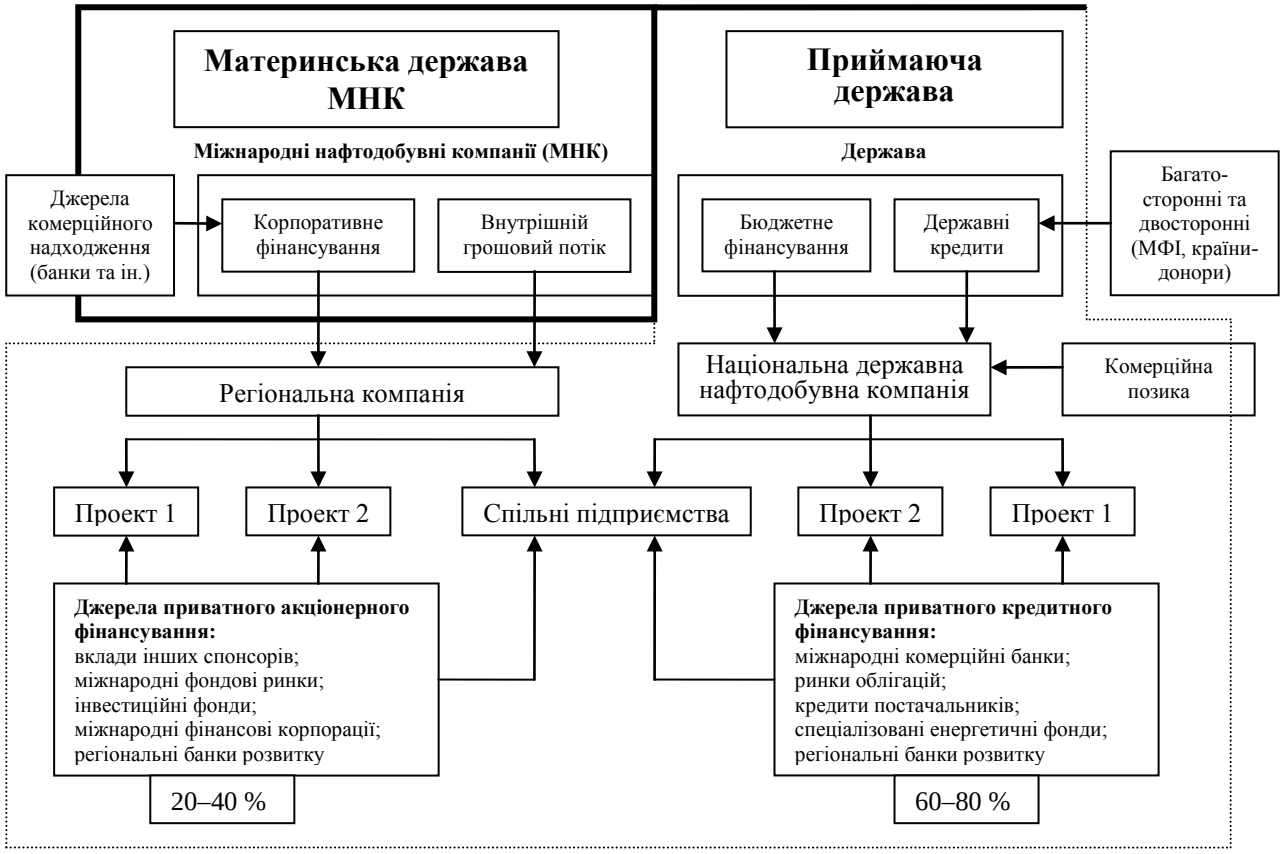


Рис. 2.7. Фінансування нафтодобувних проектів у 80–90 рр. XX ст.

Варто зазначити, що застосування проектного фінансування в Україні у процесі реалізації великих проектів застосовується не часто, що спричинено нестабільністю фінансової сфери – неефективним фондовим ринком, постійними коливаннями відсоткової ставки Національного банку України, падінням курсу національної валюти.

Основними учасниками проектного фінансування у сфері надрокористування є територіальна громада – власник надр, держава – головний розпорядник ресурсів від імені народу України, проектна компанія (спеціального призначення – оператор проекту), засновники проектної компанії (ініціатори або спонсори проекту), кредитори (банки) та інвестори (спеціалізовані фінансові інститути й фонди), постачальники (та/або лізингові компанії) товарів і послуг, підрядники, покупці продукції проекту, страхові та перестрахувальні компанії, радники і консультанти (фінансовий, юридичний та ін.) (рис. 2.8). Таким чином, щоб проект відбувся, необхідний баланс інтересів усіх потенційних його учасників: територіальної громади, надрокористувача, місцевих та центральних органів влади.

Наразі більшість великих комерційних банків світу спрямовують значну кількість грошових позик на кредитування інвестиційних проектів, причому не тільки як учасники, але й організатори проектного фінансування. Така ситуація обумовлена можливістю банків отримати додатковий прибуток, а також покращити власний імідж на світовому фінансовому ринку [208]. Принципове рішення органів влади про готовність надати природні ресурси у тимчасове

користування кваліфікованої спеціалізованої компанії є стартовим для підготовки, фінансування та реалізації проекту у сфері надрокористування.

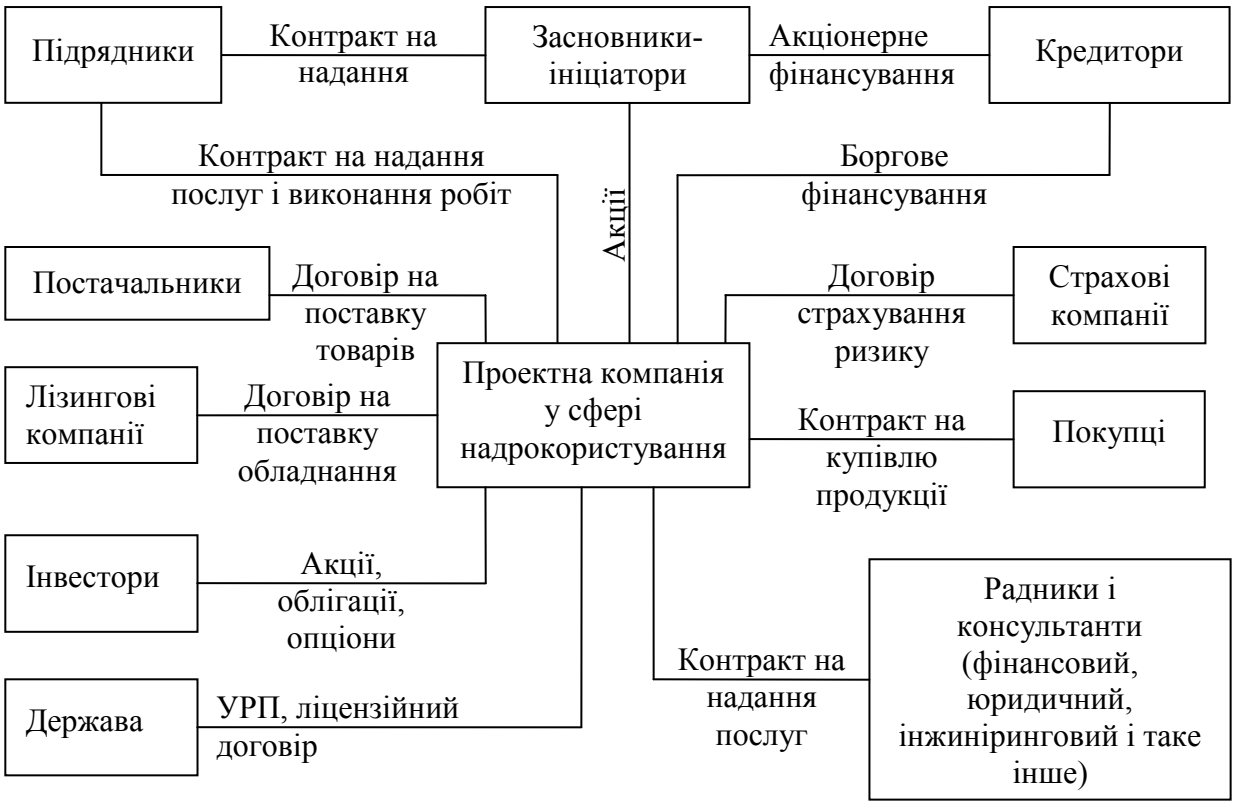


Рис. 2.8. Учасники проектного фінансування у сфері надрокористування

Усі учасники проекту пов’язані між собою системою двосторонніх (іноді багатосторонніх) договірних відносин, які передбачають певні права та обов’язки сторін, санкції в разі невиконання договірних зобов’язань, механізми вирішення спорів тощо. Набір таких договорів може бути різний:

між державою, місцевою громадою і проектною компанією – ліцензійний договір (або концесійна угода, тобто договір на кшталт «податок плюс роялті») чи угода про розподіл продукції (УРП);

між проектною компанією і покупцями – угоди типу «бери і плати» чи «бери або плати»;

між проектною компанією та постачальниками – різні угоди, наприклад, за типом «поставляй або плати»;

між проектною та лізинговою компаніями – угоди про різні форми лізингу (прямий, міжнародний, фінансовий лізинг);

між проектною компанією та радниками і консультантами – договори про надання послуг тощо.

Проте для всіх договорів загальним є те, що вони являють собою систему двосторонніх договорів, які об’єднують кожну із сторін у численну сукупність учасників проектного фінансування, ефективність якого безпосередньо залежить від рівня розвитку економіко-правового середовища в межах країни, де здійснюється проект. Порушення контрактних зобов’язань одного з учасників може призвести до суттєвих збитків для інших та неефективної

реалізації проекту в цілому. Саме тому найважливішою умовою успішного здійснення проекту та залучення проектного фінансування є наявність дієвої системи контрактного права, розвинених інститутів цивільно-правових відносин, що ефективно захищають інтереси всіх сторін у ході проектного фінансування правовідносин.

Основою проектного підходу до управління мінерально-сировинним комплексом, на нашу думку, насамперед має бути проектна компанія. У сфері надрокористування вона діятиме як тимчасово створена установа з окремим фінансовим балансом і правами тимчасового використання мінерально-сировинних ресурсів для виконання інвестиційного проекту за замовленням місцевої громади чи інших зацікавлених сторін, що об'єднуватиме на певний термін державні, муніципальні та комерційні бізнес-структури.

Замовником та ініціатором формування проектної компанії на основі локалізованих у межах певної території мінерально-сировинних ресурсів може бути громада, що зацікавлена в отриманні частини доходів від експлуатації родовищ корисних копалин та наступній реалізації певних інфраструктурних проектів. Засновники компанії надають початковий власний капітал для виконання проектного завдання. Через 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 повинні бути гарантами щодо запозичених коштів і прав використання природних активів, а власне компанія має залучати на основі підрядних договорів виконавців та учасників інвестиційного проекту для його реалізації.

Метою створення подібної проектної компанії є забезпечення раціонального надрокористування та врахування інтересів місцевих громад і населення в цілому як власника мінерально-сировинних ресурсів, органів державного та місцевого самоврядування – як розпорядників від імені народу України та приватного бізнесу – як тимчасового власника та користувача.

Головним завданням діяльності компанії з управління мінерально-сировинним комплексом є реалізація проектів сталого розвитку в межах територіальних громад в умовах децентралізації управління природними ресурсами. Її формування на базі родовищ корисних копалин дасть змогу проводити моніторинг за станом навколишнього природного середовища, чіткий контроль за збереженням гірничої ренти, цілеспрямованого її використання, перетворення природної ренти від експлуатації мінерально-сировинних ресурсів в інші форми капіталу, унеможливити її неефективного використання та знеособлення в межах бюджету на локальному, регіональному чи державному рівні. Передбачається, що громада має бути учасником процесу експлуатації того чи іншого родовища і входити до господарського комплексу, який буде там формуватися. При цьому вона матиме економічну вигоду від використання корисних копалин, що розташовані на її території, використовуючи частину доходів і розпоряджаючись ними на свій розсуд.

Увесь життєвий цикл функціонування проектної компанії умовно можна поділити на три етапи. Приблизно 2/3 сукупних витрат за повний життєвий цикл припадає на експлуатаційні витрати, але вони розподіляються протягом періоду, що майже в 4–5 разів триваліший, ніж капітальні витрати. Основні капіталовкладення (96–98 %) припадають на інвестиційний етап, тому саме із ним пов'язані найбільші ризики фінансування. Відповідно, необхідно забезпечити підписання і виконання договорів, дотримання графіків поставок та будівництва, своєчасний запуск об'єктів проекту з метою уникнення порушень термінів етапів його виконання та зростання проектних витрат порівняно із запланованими, щоб були забезпечені необхідні терміни та рівні окупності інвестицій.

Проектне фінансування застосовується для достатньо складних проектів, ризики яких доречно вилучити із балансу компанії – ініціатора проекту. До таких відноситься також організація видобутку в межах корисних копалин. З метою мінімізації ризиків фінансування інвестиційних проектів у мінерально-сировинних галузях завжди здійснюється в основному з позикових коштів (частка власних коштів інвестора коливається в межах 15–30 %) і на принципах проектного фінансування [125]. Тому головними суб'єктами при здійсненні інвестиційних проектів у мінерально-сировинній сфері є представники фінансово-банківської спільноти, хоча вони, як правило, не належать до безпосередніх учасників правовідносин із розпорядником надр (державою) у певному інвестиційному проекті. Саме за представником фінансових кіл визначають ступінь надійності правових гарантій, пропонованих чинним законодавством, для довгострокового кредитування здійснюваного інвестиційного проекту. Тому при підготовці законодавчих актів у сфері надрокористування необхідно виходити не тільки з інтересів держави, але й прагнути відобразити баланс інтересів широкого кола прямих і опосередкованих учасників процесу освоєння надр.

Ключовим питанням при фінансуванні будь-якого проекту є повернення запозичених коштів, що видаються під заставу. Заставою можуть бути як матеріальні (майно), так і нематеріальні (права) активи. Найбільшою ліквідністю характеризуються спеціальні дозволи на користування надрами. Вже на стадії підготовки техніко-економічного обґрунтування проекту можна обчислити вартість ліцензії на видобуток корисних копалин, спираючись на розрахунок фінансових потоків при розробці родовища, використовуючи метод дисконтування грошових потоків.

Застава спеціальних дозволів на користування надрами має більшу ліквідність, ніж майно і майнові права компаній у цій сфері у зв'язку зі своєю первинністю в ієрархії гірничих відносин. Право користування надрами виникає на більш ранніх стадіях інвестиційного циклу в добувній промисловості, а тому є основоположним по відношенню до всіх інших прав видобувних підприємств (компаній) [125].

Для фінансово-банківського співтовариства – потенційних кредиторів проектів – отримання спеціального дозволу на користування надрами як забезпечення за кредитом є найбільш привабливим, тому що дає можливість

саме цій кредитній установі розширити заставну базу при кредитуванні проекту за рахунок усіх наступних майнових і немайнових прав з найменшими ризиками неповернення кредиту. Доречним є вжиття комплексу заходів, що дають змогу сформувати на основі спеціальних дозволів на користування надрами нового сегмента фондового ринку [98]. Це сприятиме збільшенню обсягу залучених фінансових ресурсів у реальний сектор економіки країни, використовуючи під заставу ліцензії на видобуток корисних копалин, що будуть належати проектним компаніям.

Для успішного застосування проектного фінансування та проектного підходу до управління у сфері надрокористування необхідно вжити такі заходи: удосконалювати систему контролю за реалізацією проектів і підвищувати ефективність функцій екологічного моніторингу; упроваджувати персональну цивільну та кримінальну відповідальність за невиконання умов згідно з проектно-технічною документацією; забезпечувати основу для використання спеціальних дозволів на користування надрами як заставу для кредитування проектів у сфері надрокористування; сприяти стійкій взаємодії між усіма потенційними інвесторами – підприємствами, банками, фондами, лізинговими компаніями та іншими інститутами.

2.2. Орієнтири та пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-господарських комплексів

2.2.1. Цільові орієнтири державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-господарських комплексів

Оскільки проектне управління сталим розвитком територіальних природо-господарських комплексів потребує формування певного типу взаємодії між усіма зацікавленими сторонами, який би сприяв синергійному поєднанню їх зусиль з метою ефективного використання ресурсів та енергії територій, то очевидно, що успішна реалізація регіональних і місцевих проектів сталого розвитку на основі ефективного використання й відтворення наявних ресурсів неможлива без горизонтальної та вертикальної координації між усіма учасниками проектного управління.

Горизонтальна координація включає в себе як взаємне узгодження діяльності зацікавлених сторін, котрі працюють у співмірному територіальному масштабі, так і координацію між окремими секторами, представленими на території певного рівня. Необхідність горизонтальної координації полягає в тому, що незалежні та фрагментовані підходи до вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем не можуть забезпечити для підвищення добробуту громад і досягнення збалансованого розвитку у довгостроковій перспективі.

Вертикальну координацію можна визначити як узгодження інтересів зацікавлених сторін у багаторівневих системах з метою сприяння їх ефективності та стійкості. Вона може здійснюватися у найрізноманітніших

формах. Найбільш традиційним є такий розподіл повноважень, за якого органи влади вищого рівня та їх підрозділи безпосередньо приймають стратегічні рішення, обов'язкові до виконання органами влади нижчого рівня та їх підрозділами, тим самим забезпечуючи загальну узгодженість дій і результатів (рис. 2.9).

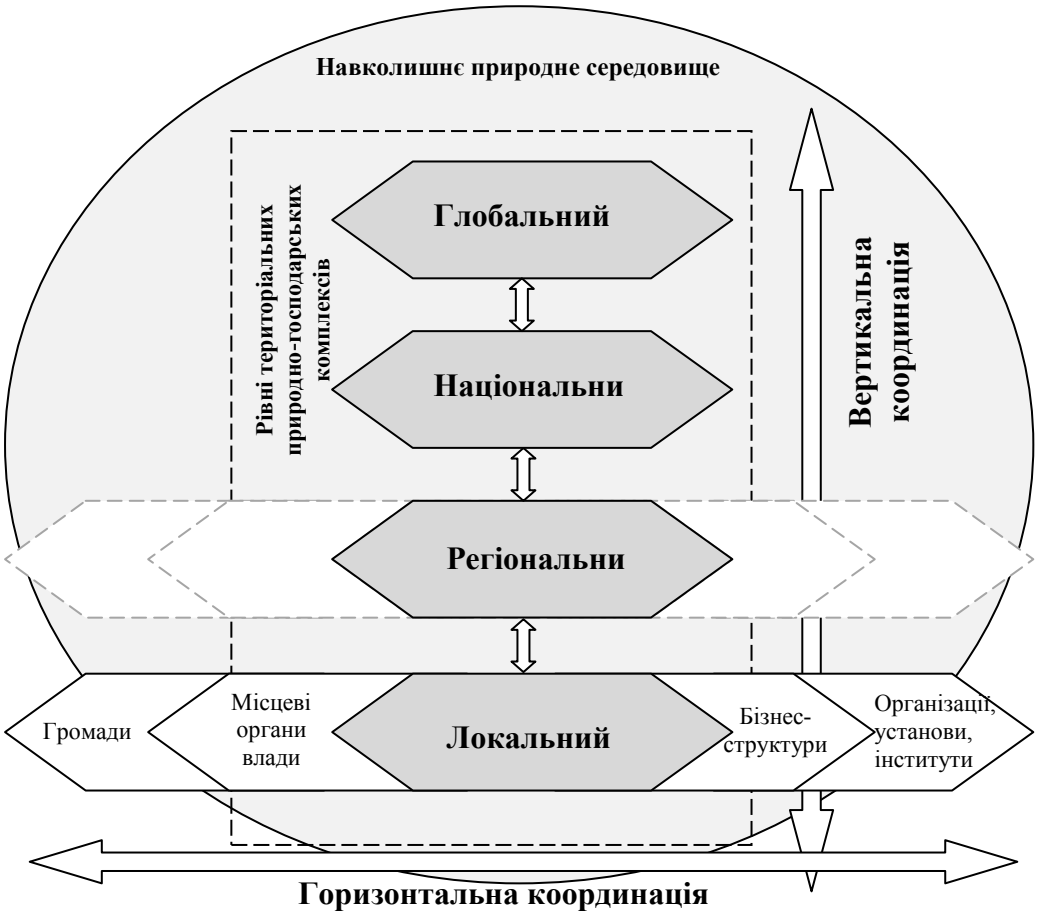


Рис. 2.9. Горизонтальна та вертикальна координація у фракталі управління територіальними природо-господарськими комплексами

Системна основа державної підтримки проектів сталого територіального розвитку. Державна підтримка проектів сталого територіального розвитку передбачає тісну взаємодію між центральними органами влади через територіальні проектні компанії з місцевими громадами субнаціональних рівнів. Така взаємодія неможлива без ефективних двосторонніх каналів обміну інформацією та ресурсами, які б пронизували всю систему по вертикалі. З огляду на це, визначення цільових орієнтирів та пріоритетів державної підтримки проектного управління сталим розвитком територіальних природо-господарських комплексів, на нашу думку, можливе завдяки визначенню основних принципів, механізмів та інструментів здійснення вертикальної координації, тобто узгодження інтересів центральних органів влади (держави) та субнаціональних територіальних економічних систем (регіонального і муніципального рівнів).

Ефективна система вертикальної та горизонтальної координації є необхідною реакцією на прискорення темпів змін динамічних соціо-еколого-економічних систем та ускладнення економічних, соціальних і екологічних проблем, які виникають при цьому. Побудова найбільш ефективної моделі вертикальної координації є досить актуальним завданням у країнах Європейського Союзу, де основну увагу приділяють досягненню оптимального взаємозв'язку між центральним урядом і муніципалітетами [252, 278, 289].

Механізми та інструменти вертикальної координації територіальним розвитком. Вертикальна координація є процесом, в якому центральні органи влади впливають на діяльність місцевих владних органів з метою налагодження колективних дій для досягнення сталого комплексного розвитку територій. Низка дослідників визначають координацію як процес керування, що відбувається за допомогою управлінських інструментів з метою впливу на поведінку підлеглих установ, організацій, суб'єктів [264, 298]. При цьому виокремлюють три групи управлінських інструментів, за допомогою яких здійснюється вертикальна координація: нормативно-правові, фінансові та комунікативні. Використання їх можливе у вигляді поєднання кожного з них відповідно до попередньо розробленої стратегії впливу: детермінування діяльності (керуючий суб'єкт чітко вказує керованому суб'єкту, як слід діяти в тих чи інших обставинах) чи стимулювання діяльності (керуючий суб'єкт стимулює такі дії керованого суб'єкта, які в остаточному підсумку приводять до бажаних результатів). Фактично йдеться про інструменти прямого та непрямого впливу. Крім того, управлінські інструменти можуть ґрунтуватися на добровільному або примусовому виконанні.

Підсумовуючи зазначене вище, можна виділити чотири механізми вертикальної координації: прямий контроль, стандартизація, стимулювання і взаємне регулювання, для яких характерні конкретні види управлінських інструментів і методи їх застосування (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Механізми вертикальної координації

Механізм	**Управлінські інструменти та методи їх застосування**
Безпосереднє керівництво	Нормативно-правові інструменти: обов'язкове виконання; прямий вплив
Стандартизація	Нормативно-правові та економічні: обов'язкове виконання; прямий вплив
Стимули	Фінансові та комунікативні: обов'язкове та добровільне виконання; непрямий вплив
Взаємне регулювання	Комунікативні: добровільне виконання; непрямий вплив

Механізм безпосереднього впливу передбачає наявність вертикально підпорядкованих зв'язків між національним та субнаціональними рівнями. До компетенції центральних органів влади належить чітке детальне визначення правил та законів, що регулюють діяльність регіональних і муніципальних органів влади, особливі правила втручання у внутрішню організацію

муніципальних утворень, контроль за їх дотриманням та санкціонування в разі виявлення порушень.

Механізм стандартизації також передбачає прямий вертикальний зв'язок між центральним рівнем та регіонами й муніципалітетами, однак нормативно-правові інструменти не встановлюють детальне регулювання діяльності, а здійснюють втручання у внутрішню організацію керованих систем через визначення завдань та очікуваних результатів їх діяльності. Саме такі механізми найбільш характерні для проектного управління територіальним розвитком, за якого територіально-економічні системи регіонального та муніципального рівнів беруть участь у проектах з обґрунтованими завданнями, параметрами та вихідними результатами, а технологічний процес досягнення поставлених завдань чітко не регламентований, а відтак перебуває під контролем управляючих органів.

Механізм стимулювання полягає у керуванні діяльністю суб'єктів територіальних економічних систем на основі фінансових і нефінансових стимулів, наприклад через збільшення або зменшення частки видатків з бюджетів вищих рівнів. Для цієї групи механізмів не характерний прямий вплив, однак вони можуть скеровувати діяльність суб'єктів територіального виробничо-господарського процесу в бажаному напрямі.

Мета механізмів координації на основі взаємного регулювання полягає в досягненні консенсусу, по-перше, між різними урядовими установами, повноваження яких можуть стосуватися питань територіального розвитку, по-друге, між центральним рівнем та регіонами й муніципалітетами у процесі розробки планів, програм розвитку, проектної документації за допомогою комунікативних інструментів.

Сучасна трансформація цільових орієнтирів державної підтримки проектів територіального розвитку. Змістові орієнтири державної підтримки проектів територіального розвитку можна диференціювати відповідно до двох типів вертикальної координації, які простежуються в працях європейських дослідників і ґрунтуються на зазначених вище методах прямого та непрямого впливу [251, 276]: вертикальна координація в межах так званих жорстких просторів пов'язана з окремими територіями, а увага зосереджується на координації діяльності основних учасників та зацікавлених сторін, інтереси котрих представлені в межах цих територій; вертикальна координація так званих м'яких просторів акцентується здійснює на тих питаннях, які будуть вирішуватися за участю зацікавлених сторін, а також на значущості останніх для вирішення певного конкретного поставленого завдання. Ці два підходи формують своєрідну координатну сітку для визначення завдань та пріоритетів вертикальної координації у сфері територіального розвитку.

Так, *перший тип* прив'язаний до чітких адміністративно-територіальних одиниць, вертикальна координація стосується інтеграції між адміністративними та політичними рівнями. За такої координації зацікавленим у територіальному розвитку сторонам необхідно адаптуватися до існуючої системи адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, чимало асоціацій та представницьких організацій – торгових палат, профспілок та НУО,

формуються в межах місцевих або регіональних адміністративно-територіальних утворень. Ефективність управління при координації першого типу залежить від здатності адаптуватися до рамкових умов, що здатні змінюватися (наприклад, при адміністративно-територіальній реформі).

На відміну від зазначеного вище, вертикальна координація *другого типу* не має чітких меж, формуючи так звані м'які простори. Концентрація уваги на вирішенні проблем, а не на межах територій, призводить до того, що різні рівні часто конкретно не визначені. Формування багаторівневої вертикалі у цьому випадку пов'язане насамперед із залученням численних суб'єктів різноманітної політичної та економічної ваги, зі змінним географічним ареалом діяльності і мережевих відносин з іншими суб'єктами та функціями, які вони виконують (рис. 2.10).

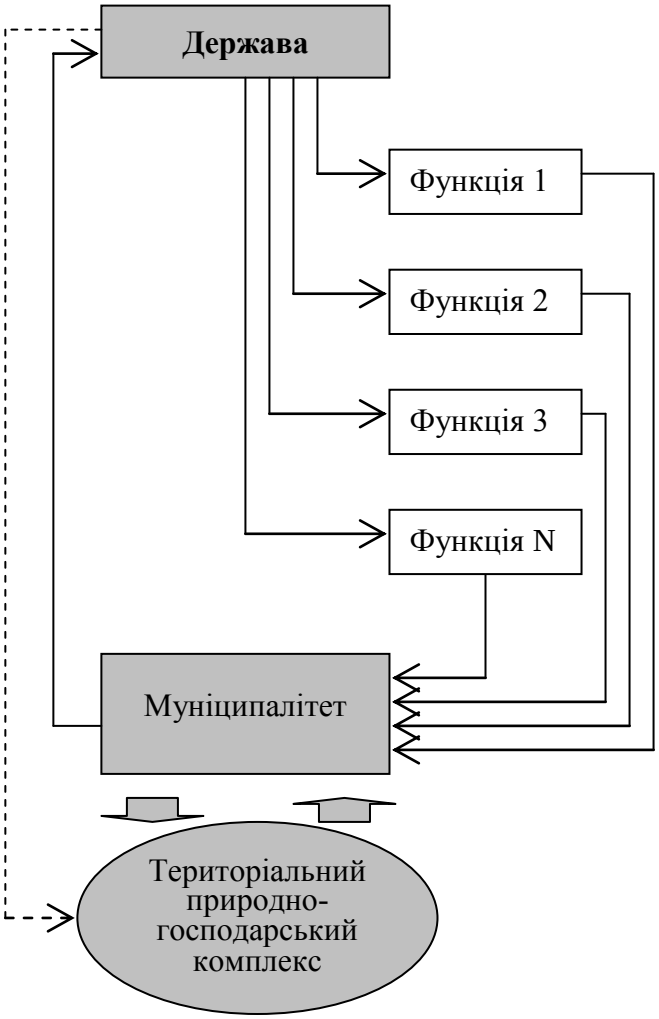


Рис. 2.10. Схема визначення пріоритетів державної підтримки розвитку територіальних природно-ресурсних комплексів

Таким чином, головним змістовим орієнтиром формування державної підтримки проектів територіального розвитку є відхід від розуміння вертикальної координації як жорстко детермінованої взаємодії між суб'єктами різних територіальних рівнів, за котрої розвиток менших територіальних одиниць розглядається як складова частина розвитку більших одиниць. Проти

такого підходу виступає той факт, що сучасні тенденції економічної інтернаціоналізації та глобалізації посилюють здатність окремих населених пунктів, громад і дійових осіб щодо втручання і встановлення впливу на характер розвитку одиниць вищих рівнів (у тому числі так званий процес глокалізації, тобто посилення ролі регіонів та субнаціональних територіальних утворень взагалі). Така еволюція міжрівневих взаємозв'язків зумовлює концептуальні зміни в регіональній політиці, де необхідно також змістити основний акцент із завдань фінансування інфраструктури та надання інших регіональних і місцевих інвестицій до заохочення регіонів і місцевостей автономно визначати кластери галузей господарства і найбільш ефективних форм реалізації власних ендогенних потенціалів [245]. Такий підхід фактично означає те, що роль і можливості розвитку окремих населених пунктів, муніципалітетів і регіонів визначається не їх положенням в ієрархічній системі адміністративно-територіального поділу, а наявними на їх території активами та ендогенними потенціалами щодо їх капіталізації.

Інноваційна модель державної підтримки проектного управління сталим розвитком ТПГК передбачає використання зазначеної різноманітності та динаміки виробничо-господарських процесів територій як відправної точки щодо розробки проектного управління їх розвитком. Територіальна динаміка може бути надзвичайно багатогранною та різноманітною, унаслідок чого кожний учасник господарських відносин виробляє різні типи установок управління відповідно до завдань, які йому необхідно вирішити. Територіальна динаміка в сукупності з установками управління висувають певні вимоги до державної політики, які полягають у заохоченні територіального розвитку найбільш цілеспрямованим та економічно ефективним способом.

У зв'язку з цим завданням державної підтримки територіального розвитку є належне забезпечення різноманітних вимог зі збереженням при цьому загальної узгодженості у довгостроковій перспективі між інтересами місцевих/регіональних груп економічних суб'єктів. Крім того, державна політика повинна орієнтуватися на нівелювання значних структурних диспропорцій, організаційних та інфраструктурних недоліків, провалів ринку для того, щоб забезпечити місцевий та регіональний розвиток на ефективній, збалансованій та стійкій основі, базуючись на територіальній динаміці та відповідних установках управління, які виникають спонтанно. Якщо процес такої державної підтримки успішний, він зміцнює зацікавлені місцеві та регіональні громади, сприяє зростанню їх соціально-економічного значення, впливаючи на вибір способів організації місцевого та регіонального врядування.

Територіальні природо-господарські комплекси характеризуються щільною мережею багатосторонніх відносин, динаміка яких може сприяти або перешкоджати розвитку. Залучення місцевих громад та природокористувачів до розробки та виконання проектів розвитку територій надає низку переваг, оскільки місцеві учасники володіють безпосереднім знанням щодо ситуації, яка склалася, кількості та якості наявних ресурсів, власних можливостей і потреб, невирішених проблемних питань тощо. Саме тому одним із сучасних цільових

орієнтирів державної підтримки проектного управління сталим розвитком можна назвати налагодження каналів для ефективного збору інформації про стан природо-господарських комплексів, її зберігання, обробку та використання при прийнятті відповідних управлінських рішень. Отримана інформація повинна використовуватися для планування розвитку територій, розробки й виконання відповідних програм, планів, проектів, моніторингу використання програмних засобів та якості надання основних суспільних послуг [290, 300].

Структура визначення орієнтирів державної підтримки проектів розвитку ТПГК. Таким чином, з огляду на зазначене вище, можна зробити узагальнення, що пріоритети державної підтримки проектів територіального розвитку формуються в межах певної системи координат, в якій *перша вісь* визначає рівні діяльності (глобальний, наднаціональний, національний, міжрегіональний, регіональний, субрегіональний, локальний та сублокальний), *друга* – завдання управлінського впливу (наприклад, координація процесів, інтеграція інтересів та діяльності, мобілізація ресурсів, адаптація механізмів управління, модернізація інфраструктури тощо), а *третя* – інструменти, за допомогою яких можливе здійснення поставлених управлінських завдань (закони, правила, рекомендації, інструкції, керівництва, стратегії, програми та ін.) (рис. 2.11).

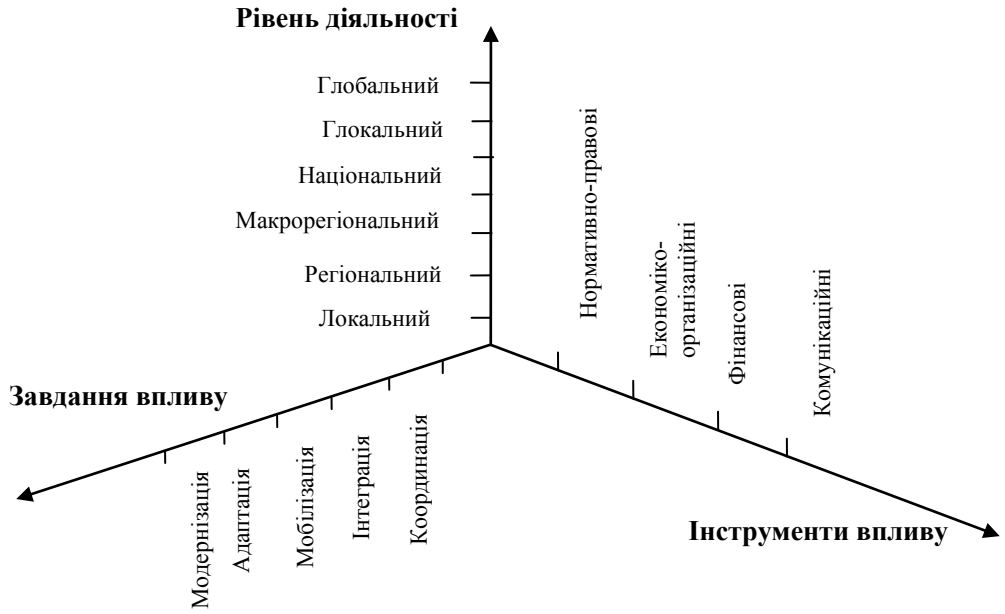


Рис. 2.11. Структура визначення орієнтирів державної підтримки проектів розвитку ТПГК

У документах ООН [130, 132] наголошується, що відповідь на ці та інші виклики, пов’язані зі сталим розвитком, мають бути дані на глобальному, регіональному, національному й місцевому рівнях. Вони можуть бути надійною основою для використання ЦСР для запуску і підтримки проектів як імовірних пріоритетів для урядів, бізнесу й громадянського суспільства. ЦСР також можуть сприяти цілісному осмисленню всіх вимірів сталого розвитку й припиненню пошуків дебатів, що протиставляють один вимір іншому. Виклики, на які відповідають запропоновані ООН та SDSN ЦСР, внутрішньо

взаємозалежні, а тому для переходу до сталого розвитку необхідно, щоб вони розглядалися разом, а не окремо або по черзі. Наприклад, питання стійкого управління ресурсами прісної води тісно пов'язані із цілями, що стосуються сільського господарства, міст, села й екосистем. У цілому за результатами Ріо+20 на рівні ООН сформовано базовий пакет чотирьох взаємопов'язаних вимірів сталого розвитку, а саме: економічний (у тому числі викорінювання крайньої бідності), соціальна інтеграція, збереження й захист навколишнього природного середовища, належне управління, включаючи мир і безпеку. Суспільство для забезпечення сталого розвитку має прагнути до успіху в усіх чотирьох вимірах. Провали в одних сферах, наприклад у галузі охорони й захисту довкілля або гендерної рівності можуть підірвати прогрес в інших – сфері викорінювання бідності. Неналежне управління й відсутність безпеки спроможні перешкодити прогресу в економічних, соціальних і екологічних цілях [135].

Виходячи з вказаних орієнтирів і цілей сталого розвитку, одним із головних факторів забезпечення стійкості розвитку територіальних природно-господарських комплексів у довгостроковій перспективі є технологічна модернізація виробництв. Стрімкі технологічні зміни, особливо в інформаційних і комунікаційних технологіях, підсилюють інтеграцію світової економіки й глобалізацію ланцюжків поставок для більшості продуктів, відкривають нові можливості для ослаблення зв'язку між економічним зростанням і використанням ресурсів, особливо в містах, і відкривають безпрецедентні можливості включення регіонів і країн з низькими доходами

Наступним важливим фактором є децентралізація управління природно-антропогенними системами. В епоху глобалізації управління в країнах і між ними стає більш дифузійним і складним. Якщо в минулому національні уряди ухвалювали одноосібно більшість рішень, що стосуються внутрішнього економічного розвитку країни, то сьогодні вони повинні взяти до уваги широкий спектр учасників, включаючи бізнес, місцеві уряди, муніципалітети регіональні й міжнародні органи й організації громадянського суспільства.

Третій фактор – партнерство громад, громадян і бізнесу в розвитку природно-господарських комплексів, що забезпечується співпрацею всіх громад і пересічного населення з бізнес-структурами в економічних процесах. Інформаційна й комунікаційна революція приводить до безпрецедентної прозорості й зростаючих вимогам участі в прийнятті ключових рішень з боку всіх сегментів суспільства у всіх країнах. Тому дії, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територіальних природно-господарських систем, повинні мобілізувати урядові й муніципальні структури всіх рівнів, включаючи регіони та громади, а також громадянське суспільство й бізнес, в єдині бізнес-екосистеми територій.

Документами ООН, що їх рекомендовано використовувати при проектуванні розвитку територій, пропонується країнам використовувати поняття ***ключової екосистеми*** як такої, що, по суті, відповідає визначеному нами поняттю територіального природно-господарського комплексу. Так, зокрема, національним і місцевим урядам доцільно формулювати і ставити

цільові завдання щодо опису, керування і збереження ключових екосистем за допомогою прийняття політики й законодавства, яке звертається до основних причин деградації, втрати біологічного різноманіття та вимагає від індивідів, бізнесу й уряду покривати соціальні витрати на забруднення й використання екологічних послуг. Такі цільові завдання можуть, наприклад, включати припинення конверсії природних екосистем, особливо лісів, вологих земель. Значну увагу слід приділяти управлінню розвитком транскордонних й міжнародних екосистем, що потребує співробітництва між країнами з питань стратегій управління, механізмів моніторингу і стратегій фінансування проектів.

Там де для сталого розвитку необхідні структурні трансформації бізнес-моделей, наприклад, з метою декарбонізації енергетичної системи та розвитку альтернативної енергетики, сталого водокористування, відновлення лісистості, освоєння місцевих родовищ корисних копалин як альтернативи імпортній та завезеній з інших регіонів сировини уряд країни і місцева влада, громади і муніципалітети повинні виявляти ініціативу, працюючи разом із бізнесом над тим, щоб зробити необхідні трансформації можливими. При цьому слід розрізняти, по-перше, визначені згідно з цілями сталого розвитку пріоритетні галузеві та регіональні проекти, які необхідно підтримувати для забезпечення їх ефективної реалізації; по-друге, визначення власне у проектах пріоритетних проблемних питань (цільових орієнтирів), щодо яких може знадобитися державна підтримка. Такими цільовими орієнтирами для державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-господарських комплексів можуть бути, зокрема розв'язання питань так званих проблемних активів, а саме земель, лісових масивів, водойм, що за екологічним станом є малопридатними для ефективного природокористування, і тому потребують додаткових витрат і заходів для включення в господарський обіг, або їх використання пов'язано з проблемами правового чи фінансового характеру і потребує державного втручання.

При цьому головною умовою успіху заходів державної підтримки проектів розвитку ТПГК є відповідна життєздатна фінансова стратегія, спрямована на забезпечення життєздатності проекту. В цьому процесі виключно важливу роль відіграє консолідоване фінансування. Значна частина інвестицій у сталий розвиток ТПГК може бути профінансована за допомогою мобілізації, по-перше, приватних фінансів, по-друге, національних суспільних ресурсів, включаючи бюджети всіх рівнів. З позицій ООН, країни, що розвиваються, та постраднянські повинні прагнути до мобілізації внутрішніх ресурсів на рівні, що становить принаймні 20 % валового національного доходу. Бізнес і державно-приватні партнерства мають відігравати важливу роль у фінансуванні проектів сталого розвитку ТПГК, особливо тих, що стосуються інфраструктури й міського розвитку. Значення приватних фінансів зростатиме в міру того, як країни і регіони будуть ставати багатшими. Зі свого боку, донори проектів повинні підвищити ефективність допомоги шляхом підсилення підзвітності і сприяння більш тісному співробітництву між партнерами.

2.2.2. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіального земельно-господарського комплексу

В Україні впродовж останніх років відбувається адміністративна реформа, яка спрямована на оптимізацію державного апарату, спрощення бюрократичних процедур, полегшення умов ведення бізнесу, протидії корупції тощо. В результаті цих змін інституційна система, в якій функціонують територіальні земельно-господарські комплекси, є досить нестійкою та зазнає постійних трансформацій. Аналогічне стосується управління територіальними земельно-господарськими комплексами на різних ієрархічних рівнях. Зауважимо, що з часу набуття незалежності і до теперішнього часу управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні здійснюється за класичною радянською моделлю.

Однак в умовах децентралізації влади та нинішньої державної земельної політики, визначеної Земельним кодексом України (стаття 5) та Законом України «Про державний земельний кадастр» (статті 2 і 10), у нашій державі доцільно впровадити модель комплексної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами. Новітня система дає змогу вирішувати питання ефективності землекористування та його розвитку за принципом *від загального до приватного* (від національного рівня до місцевого) та від приватного до загального (від земельної ділянки до території країни), тобто в діалектичній єдності. Цілісна (комплексна) управлінська система забезпечить ефективний взаємозв'язок усіх інститутів, структур земельної політики та зацікавлених сторін, адміністрування розподілу земельних ресурсів зверху–вниз та ефективне використання й охорону земель та інших природних ресурсів, що тісно пов'язані із землею знизу–вверх.

На рівні територіальних громад переважатиме діяльність із регулювання земельних відносин, планування та адміністрування розвитку землекористування на всіх категоріях земель, що передбачає здійснення управління від земельної ділянки до території, а саме знизу–вверх. Тут у процесі планування розвитку землекористування встановлюються пріоритети держави, регіону, територіальної громади.

Наводимо модель реалізації пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку територіальних земельно-господарських комплексів (рис. 2.12). Оскільки результативність заходів у галузі соціально-економічного розвитку територій (у тому числі щодо капіталізації їх активів) значною мірою залежить від принципів і особливостей державної регіональної політики, то аналіз інструментів і методів капіталізації землекористування території доцільно почати саме з характеристики її особливостей.

Однак сьогодні більшою мірою робиться акцент на перерозподільній функції регіональної політики. Але перерозподіл може стосуватися лише окремих механізмів прийняття рішень у рамках економічної (бюджетної) децентралізації, пов'язаних, наприклад, із суспільними благами (*тобто розробка практичних інструментів в умовах децентралізації*). Замість перерозподілу в основу регіональної політики доцільно закладати принцип мобілізації і капіталізації ресурсного потенціалу території, основна мета якого – забезпечення самодостатності регіональної соціально-економічної системи.

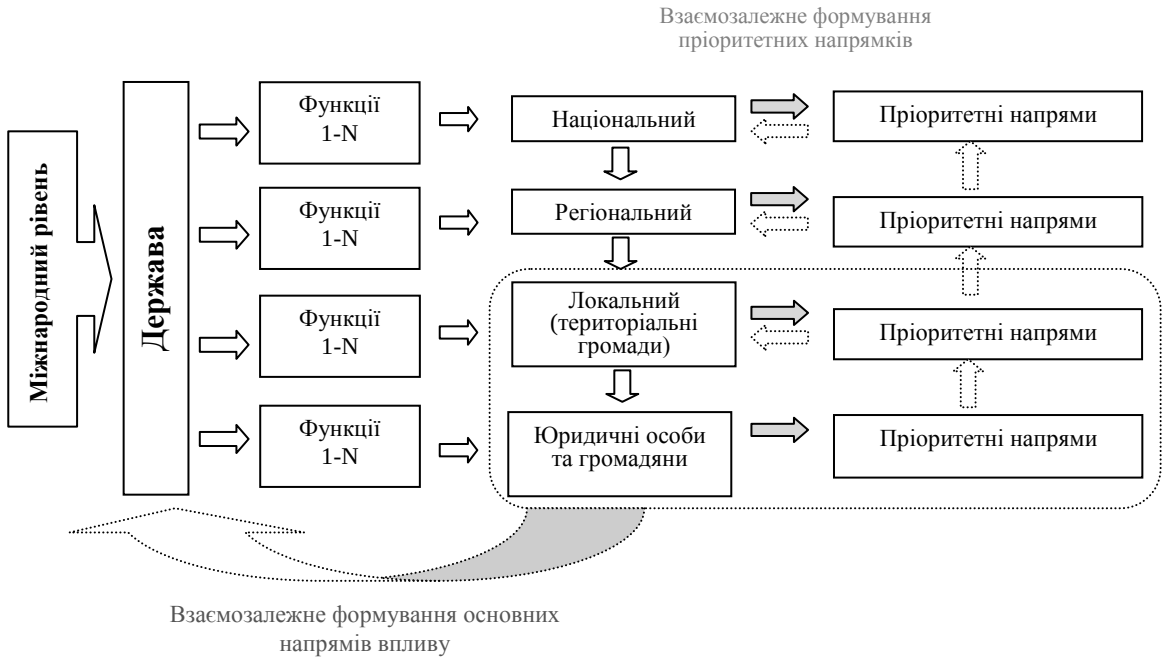


Рис. 2.12. Модель реалізації пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку територіальних земельно-господарських комплексів

Проте наразі не спостерігається активізації розробки та впровадження в практику регіонального управління інструментів державної регіональної політики, пов'язаної з мобілізацією і капіталізацією ресурсного потенціалу територій територіальних громад. Найчастіше децентралізація має принципово інший сенс. З погляду повноти інструментарію і спектра розв'язуваних завдань державна регіональна політика може бути розгляд трьох видів:

національна – система цілей і завдань органів державної влади України щодо управління політичним, економічним, екологічним і соціальним розвитком регіонів і територій;

регіональна – те саме стосовно лише територій;

регіональний аспект загальнодержавної політики – система дій, що управляють фінансовою, соціальною, зовнішньоекономічною, інвестиційною та іншими складовими державної політики, яка б ураховувала їх вплив на соціально-економічний розвиток регіонів і територій.

Таким чином, ключову роль у реалізації державної регіональної політики відіграє диференційована регіональна економічна політика, яка самостійно визначається та реалізується регіоном у контексті загальнодержавних інтересів. При цьому регіональна економічна політика будується на принципах довгостроковості і самодостатності, що є неодмінною умовою капіталізації земельних та інших природних ресурсів території, підвищення її конкурентоспроможності на зовнішніх ринках. Розглядаючи особливості регіональної економічної політики, яка реалізується державою, та її проекції на рівні конкретного регіону і території, слід приділити також значну увагу підходам і методам управління розвитком земельно-господарських комплексів.

Формуючи цілі та завдання вирішення проблем, визначимо насамперед їх

сутність і складність, оскільки вони мають багатомірну та багаторівневу конструкцію суспільних, групових й індивідуальних інтересів, мотивацій, очікувань (рис. 2.13).

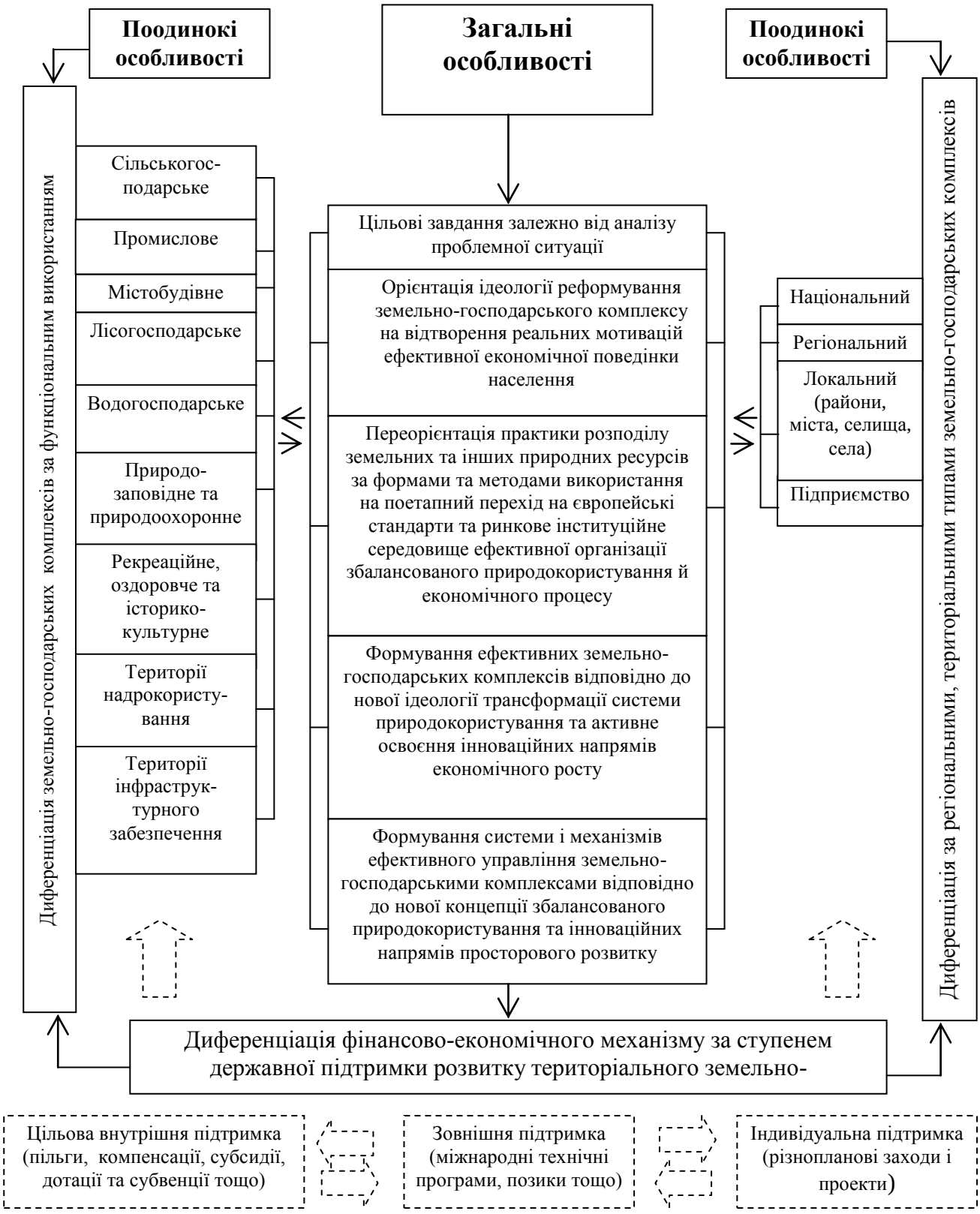


Рис. 2.13. Модель структурного аналізу проблемної ситуації щодо трансформації державної підтримки розвитку територіальних земельно-господарських комплексів

Усі цільові завдання, залежно від аналізу масштабу проблемної ситуації, можна поділити на чотири групи:

підвищення мотиваційного ефекту перетворень та розроблення пропозиції ефективних землевпорядно-організаційних, еколого-економічних, правових, фінансово-економічних, інвестиційних та інших заходів;

освоєння стимулюючого потенціалу фінансово-економічних відносин власності на землю та інші природні ресурси на основі коректування їх змісту, форм і механізмів відповідно до рівня впливу;

орієнтація земельно-господарських перетворень на освоєння інноваційних напрямів економічного зростання продуктивності земельно-господарських комплексів;

удосконалення інституціональної основи і механізму регулювання процесу переходу до екологобезпечної та економічно-ефективної системи управління земельно-господарськими комплексами.

У процесі аналізу масштабу формування державної підтримки проблемної ситуації щодо подальшого реформування виділяються проблеми трьох рівнів:

загальні, які відіграють ключову роль у створенні системи збалансованого природокористування, формуванні ефективного земельно-господарського комплексу та однаково характерні для всієї території України;

особливі, котрі існують для різних типів земельно-господарських комплексів за функціональним використанням, що виділяються на різних рівнях;

одиничні, властиві виключно конкретним регіональним, територіальним типам земельно-господарських комплексів (національний, регіональний, локальний (району, міста, селища, села) та підприємства).

Враховуючи, що земельно-господарський комплекс має територіальну прив’язку до адміністративно-територіальних утворень (регіон, район, місто, селище, село), планування перспективи його розвитку повинно узгоджуватися із соціально-економічним розвитком цих територій. На рівні територій найбільш узагальненим показником є валова додана вартість за видами економічної діяльності. Саме ВДВ та її складові (оплата праці найманих працівників, податки, за виключенням субсидій на продукцію, валовий прибуток/змішаний дохід) – це соціально-економічна категорія, яку пропонується застосовувати для визначення стратегічних пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального земельно-господарського комплексу. Стратегічні пріоритети ранжовано за таким критерієм, як рівень створюваної валової доданої вартості на одного працюючого за видом економічної діяльності, що характеризує максимізацію доходів у міру переходу від використання природних конкурентних переваг до створення і застосування штучних та інвестиційну привабливість галузі.

Тобто така система ранжування інвестиційних пріоритетів дає змогу цілеспрямовано здійснювати державну підтримку різних галузей економіки, оскільки пріоритети для відповідного регіону, області, територіальної громади матимуть свою модель.

На підставі викладеного можна стверджувати, що у процесі визначення пріоритетів майбутнього розвитку територіальних земельно-господарських комплексів має сенс цілеспрямоване конструювання такого середовища (*капіталізації землекористування*), в якому найбільш затребуваним буде превалюючий сектор, чи секція економіки, однак за необхідності, й ті, що потребують допомоги. Крім того, зазначена модель може бути використана при формуванні пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального земельно-господарського комплексу у структурі власне галузі.

При цьому стратегічні пріоритети мають базуватися на традиційних та інноваційних секторах економіки для відповідної території і визначатися наявністю і значним запасом ресурсів, а також специфічних технологій і компетенцій, методів і підходів управління, ступенем адаптації під існуючі умови системи.

Модель ранжування дасть змогу використовувати її унікальні особливості, які сприятимуть створенню особливих і відмінних від інших проектів розвитку територіальних земельно-господарських комплексів, що будуть прив'язані до фінансових потоків, які утворюються у зв'язку з використанням та перерозподілом земельних й інших природних активів.

У випадку невиконання сільськогосподарським землекористувачем агроекологічного зобов'язання застосовується наступні санкції: перше зауваження – зменшення доплати до ділянки, їх частини тощо, яких стосується зауваження; друге зауваження – доплата не призначається в поточному і в наступному роках; наступні зауваження – доплата підлягає поверненню.

У процесі збалансованого розвитку в Україні потрібно орієнтуватися на практичну реалізацію принципу загального, але диференційованого підходу до визначення пріоритетного напряму з урахуванням наявності природних ресурсів, людського капіталу, місцевих традицій тощо на різних рівнях, тобто використання новітньої системи управління, де пріоритети державної підтримки в діалектичній єдності корелюватимуть на всіх рівнях відповідно до поставлених завдань.

Для прикладу: державна підтримка може полягати у прямому бюджетному фінансуванні (співфінансуванні) розробки перспективних планів (*проектів землеустрою*) розвитку землекористування територіальних громад, особливо об'єднаних, як базової основи визначення ресурсів для їх фінансової стабільності. Так, згідно із статтею 46 Закону України «Про землеустрій» для встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних утворень розробляються проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних утворень. Це відбувається з метою створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов для їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації.

Отже, одним із основних завдань проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць при його

розробленні є обґрунтування проектних пропозицій стосовно зміни меж з урахуванням перспективи розвитку землекористування, де при аналізі адміністративно-територіальної одиниці пропонуємо використовувати модель ранжування стратегічних пріоритетів за видами економічної діяльності. На підставі аналізу проблемної ситуації необхідно формувати пріоритети державної підтримки для повноцінного життєвого середовища, покращення соціальних, економічних та екологічних умов населення, основним серед яких та цільовим показником соціального, економічного й демографічного розвитку території є зростання валової доданої вартості.

2.2.3. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіального водогосподарського комплексу

Національна водна політика повинна спиратися на уявлення про те, що водне господарство – це, з одного боку, ресурс соціально-економічного розвитку держави, а з іншого – провідна природоохоронна галузь. Вода – невід'ємна складова господарського комплексу, компонент навколишнього природного середовища, основа, що забезпечує сприятливі умови життєдіяльності. Отже, управління і водними ресурсами, і водним господарством повинно ґрунтуватися на механізмах та пріоритетах, що стимулюватимуть збалансований розвиток територіального водогосподарського комплексу.

Низький рівень забезпеченості нашої країни водними ресурсами та повсюдне погіршення їх якості вимагає чіткої структуризації пріоритетів державної політики підтримки проектів розвитку територіального водогосподарського комплексу. Формування національної водної політики має базуватися на принципах збалансованості, пропорційності, екологічної безпеки водокористування та охоплювати всі рівні ієрархії системи управління водними ресурсами: національний, регіональний (басейновий) та місцевих територіальних громад. Крім того, водна політика повинна включати широкий спектр економічних підойм, які максимально враховуватимуть специфіку водокористування у промисловому і сільськогосподарському секторах, водопостачання житлово-комунального господарства тощо (рис. 2.14).

У зв'язку з неможливістю швидкого вирішення всіх проблем водна політика повинна будуватися на принципах визначення стратегічних цілей, на які орієнтується вся водогосподарська діяльність і з якими зіставляються сучасні та перспективні дії, а також цілі перехідного періоду.

Основним програмним документом, що визначає стратегічні цілі та пріоритети реалізації водної політики, є Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (табл. 2.2) [70].

Обґрунтовані пріоритети зумовлені головними водними інтересами суспільства, досягнення яких сприятиме вирішенню водогосподарських проблем і протиріч, зняти водні обмеження щодо соціально-економічного розвитку.

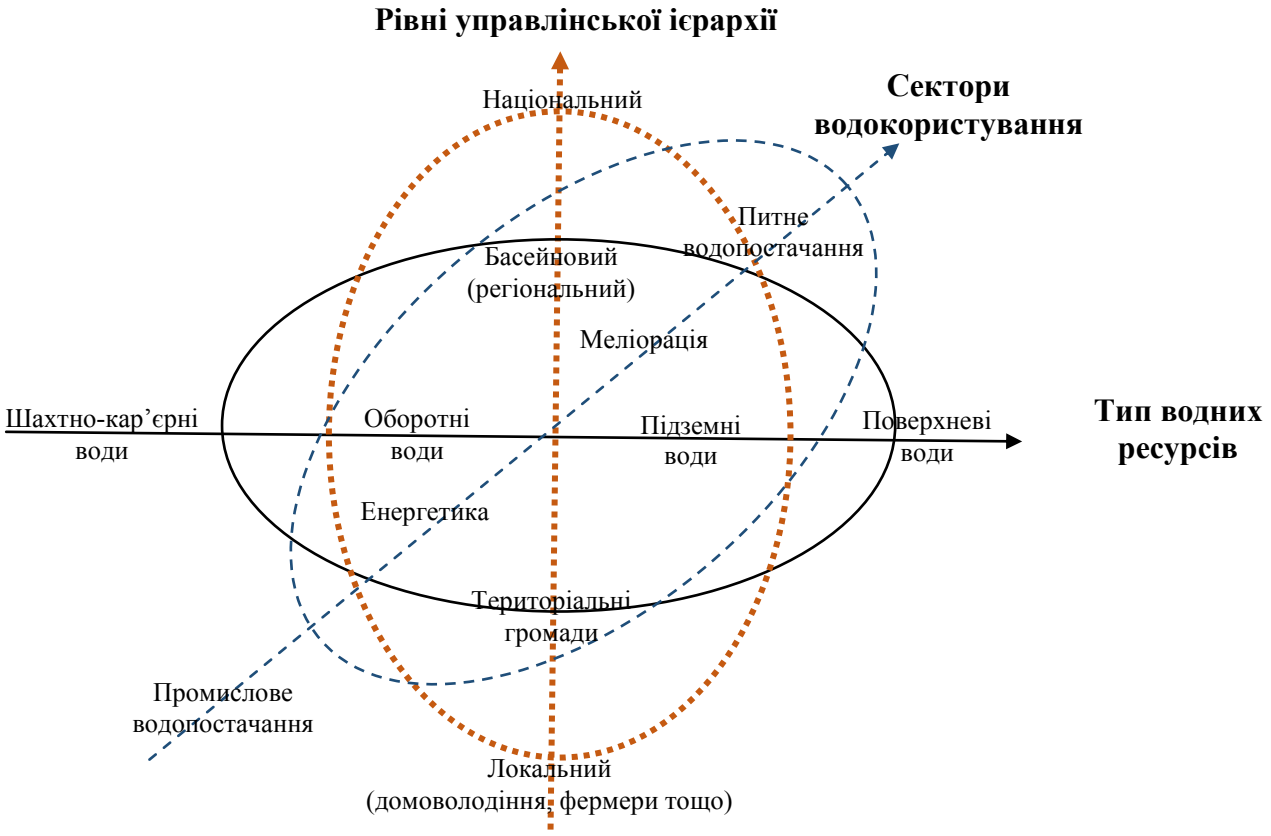


Рис. 2.14. Сфери пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального водогосподарського комплексу

Таблиця 2.2

Принципи та пріоритети національної водної політики

Принципи	Пріоритети
Соціальна спрямованість системи водокористування	Поліпшення якості забезпечення водними ресурсами населення та галузей економіки
Комплексний підхід до територіальної організації водокористування залежно від водно-ресурсного значення річкових басейнів	Підвищення технологічного рівня водокористування, упровадження маловодних та безводних технологій
Пріоритетність економічних важелів регулювання водокористування, оптимальне їх поєднання з організаційними та правовими	Оптимізація водних балансів річкових басейнів, підтримання водно-регулюючих функцій ландшафтів
Залучення громадськості до процесів планування і контролю процесів використання водних ресурсів	Відновлення та підтримка сприятливого гідрологічного режиму водних об'єктів та запобігання шкідливої дії води
Еколого-економічна регламентація та державне управління водокористуванням	Вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази реалізації національної водної політики, зокрема у сфері меліорації

Гострі соціально-економічні проблеми розвитку суспільства і держави на нинішньому рівні розвитку продуктивних сил розв'язуються шляхом достатньо інтенсивного використання водно-ресурсного потенціалу країни. Це пов'язано з неможливістю різко змінити режим, що сформувався у водокористуванні, та інфраструктуру водного господарства Разом з тим пріоритетним є забезпечення

водної (водогосподарської та водно-екологічної) безпеки за рахунок своєчасного виявлення й оцінки відповідних ризиків та здійснення превентивних заходів на державному рівні. До пріоритетів належить також планомірне вирішення найгостріших водних проблем, у тому числі через обмеження або припинення діяльності окремих водокористувачів. Інтереси будь-якого господарюючого суб'єкта в цьому випадку повинні підпорядковуватися довгостроковим інтересам суспільства й держави. Недопустима ситуація, коли економічні інтереси суб'єктів ринкових відносин реалізуються за рахунок погіршення якості життєвого рівня населення, для якого водні ресурси є основою життя і діяльності [40].

В макроекономічному плані пріоритет державної політики полягає у спрямуванні доходів (водної ренти) від експлуатації водно-ресурсного потенціалу на вирішення соціальних проблем: забезпечення населення чистою питною водою за рахунок відновлення та охорони природних водних джерел; реабілітацію здоров'я населення, яке споживає питну воду, що не відповідає вимогам стандартів; захист від повеней тощо. Істотна частина вказаних доходів повинна направлятися і на розвиток освіти, охорони здоров'я, культури, науки, що сприяють вирішенню відповідних проблем у водно-ресурсній сфері. Водно-ресурсний потенціал країни та окремих регіонів розглядається передусім з погляду збереження ролі природних водних об'єктів у формуванні навколишнього природного середовища як екологічного каркасу територій. Ця частина природного потенціалу не підлягає господарському використанню. Разом з цим, відновлювана частина водних ресурсів розглядається як основа економічного розвитку України, а також предмет міжнародної торгівлі, оскільки, згідно з довгостроковим прогнозом, у XXI ст. якісна вода може стати одним з найдефіцитніших природних ресурсів у світі [4].

Метою національної водної політики є досягнення балансу екологічних і економічних інтересів суспільства, пов'язаних із використанням водних ресурсів, а також гарантування безпеки у водно-ресурсній сфері. Реалізація цієї мети пов'язана з вирішенням таких завдань: установлення режиму стійкого (невиснажливого) використання водних та інших ресурсів водних об'єктів і державне регулювання дотримання цього режиму всіма господарюючими суб'єктами; приведення потреб водокористувачів у відповідність до екологічно допустимих меж використання водно-ресурсного потенціалу; відновлення в екологічно обумовлених і економічно виправданих межах раніше порушених і змінених природних водних об'єктів та їх екосистем, їх біологічного і ландшафтного різноманіття; забезпечення ефективного й безпечного функціонування водогосподарських систем і споруд, планомірне приведення водогосподарської інфраструктури у відповідність до мети державної політики сталого водокористування.

Національна водна політика має включати такі імперативи:

- регіональне планування водокористування та управління водними ресурсами (у басейнах річок або їх ділянках);
- екосистемний підхід до планування водокористування, здійснення водозахисної і водогосподарської діяльності;

- мінімізація антропогенної дії на водні об’єкти та їх водозбірні території;
- баланс між екологічними й економічними пріоритетами при управлінні водними ресурсами;
- відвертість і гласність планування водокористування та управління водними ресурсами, узгодження інтересів водокористувачів; збереження стійкості природних водних екологічних систем і стабільного стану природних комплексів;
- розмежування сфер і меж відповідальності держави, місцевого самоврядування, господарюючих суб’єктів і громадян за стан водних об’єктів, водогосподарських систем і споруд, запобігання шкідливій дії вод і забезпечення компенсації за заподіяння ушкоджень майну та шкоди здоров’ю в результаті нераціонального використання водних та інших ресурсів водних об’єктів або шкідливої дії водогосподарської сфери;
- попередження і зниження небезпек, запобігання надзвичайним ситуаціям, що виникають унаслідок нераціонального використання водних ресурсів або шкідливої дії водних об’єктів;
- платність і повна відновлюваність використовуваних водних та інших ресурсів (біологічних, гідроенергетичних тощо) водних об’єктів.

Згідно із наведеними завданнями та принципами національної водної політики виконуються заходи за такими основними напрямами: зміцнення системи державного управління водними ресурсами; стратегічне планування використання водно-ресурсного потенціалу; прискорений розвиток законодавства; удосконалення системи механізмів державного регулювання водокористування; розробка і реалізація державних програм; вирішення комплексу завдань, пов’язаних із усуненням несприятливих наслідків здійсненого в попередній період масштабного перетворення територій; створення системи державних інформаційних ресурсів у сфері водокористування; розвиток наукової сфери; забезпечення постійної взаємодії всіх інститутів суспільства, зацікавлених у вирішенні проблем сучасного водокористування [78].

Основними фінансовими джерелами реалізації наведених пріоритетів розвитку водогосподарського комплексу є кошти підприємств-водокористувачів, інвесторів, бюджетів усіх рівнів. Формування бюджету здійснюється за рахунок плати за користування водними й іншими ресурсами водних об’єктів (плата за спеціальне водокористування). Стійкість бюджетного фінансування державних цільових програм забезпечується створенням відповідних цільових бюджетних фондів. Першочерговим завданням є залучення коштів підприємств-водокористувачів на цілі реалізації водозахисних і водогосподарських програм, яке розв’язується передусім за рахунок пред’явлення відповідних нормативних вимог щодо виконання програмних заходів. Для цього використовуються проектний підхід і механізм нормування водокористування.

По всіх видах збитків і категоріях водогосподарських і водно-екологічних ризиків на законодавчому рівні здійснюється чітке розмежування сфер і меж

відповідальності держави, місцевого самоврядування, організацій і громадян за відшкодування збитків. У цілях створення необхідних фінансових резервів відбувається планомірний перехід до системи страхування водогосподарських і водно-екологічних ризиків, що виникають при нераціональному водокористуванні й небезпеці шкідливого впливу водогосподарського комплексу на природні водні об'єкти.

По напрямах водогосподарської діяльності, пов'язаних із наданням послуг і постачанням водних ресурсів як товарної продукції, здійснюється державне стимулювання водогосподарського будівництва, ефективного функціонування водогосподарської інфраструктури. За рахунок законодавчих заходів створюються сприятливі умови для залучення інвестицій реформування і розвиток водогосподарського комплексу, здійснюється передача водних об'єктів у тривале користування, а водогосподарських об'єктів – у власність. Розвиток ринкових відносин у водному господарстві відбувається на основі ефективної тарифної, інвестиційної, амортизаційної та антимонопольної політики [214].

Необхідність переходу водного господарства на модель сталого розвитку обумовлена потребою уповільнення негативних тенденцій використання водних ресурсів та прискорення інноваційного оновлення матеріально-технічної бази водоспоживання. Проблема посилюється різною природою організаційних і технічних колізій водокористування в різних галузях національної економіки через специфіку технологічного процесу, водомісткість готової продукції і технічний рівень інфраструктури використання водних ресурсів. Лише з удосконаленням окремих підойм регулювання розвитку водного господарства його перехід на модель сталого розвитку надто проблематичний. Тому першочергового значення набуває завдання формування інтегрованої системи, що дасть можливість узгоджувати сучасні потреби у водних ресурсах з майбутніми, забезпечувати баланс державних та корпоративних інтересів у господарському водокористуванні, вміло поєднувати ринкові важелі регулювання з адміністративними, зважувати правові суперечності щодо вилучення водної ренти та відшкодування збитків тощо.

2.2.4. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіального лісогосподарського комплексу

До першочергових завдань щодо нарощення лісоресурсного потенціалу регіонів та підвищення ефективності використання лісових ресурсів шляхом реалізацію комплексу лісогосподарських та лісоохоронних проектів належать:

- створення економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів невиснажливого і збалансованого лісокористування внаслідок упровадження проекту стимулювання суб'єктів лісогосподарського та аграрного підприємництва щодо збільшення площ заліснення і проведення агролісомеліоративних робіт;
- здійснення реструктуризації регіональних лісогосподарських комплексів на основі запровадження інвестиційно-інноваційної моделі

лісокористування шляхом реалізації проектів використання відходів лісосічного виробництва та неліквідної деревини;

- повноцінний розвиток лісогосподарського підприємництва, насамперед малого та середнього бізнесу як головного чинника соціально-економічного розвитку регіонів багатолісних районів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення лісопромислової інтеграції лісогосподарських та лісопереробних підприємств на основі максимально ефективного використання їхніх конкурентних переваг;
- розбудова та модернізація лісогосподарської інфраструктури для підвищення інвестиційної привабливості регіональних лісогосподарських комплексів, поліпшення умов запровадження передових інноваційних технологій лісовирощування та лісопереробки;
- удосконалення системи охорони довкілля та використання лісових ресурсів, механізмів й інструментів вироблення та реалізації регіональної лісової політики на основі проектного підходу.

Розробка пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального лісогосподарського комплексу має випливати з основних напрямів розвитку лісового господарства і національної економіки в цілому та гарантування екологічної безпеки соціально-економічного розвитку. Дієвість державної підтримки забезпечується синхронною реалізацією комплексу заходів фінансового, організаційного, та еколого-технічного характеру (рис. 2.15).

Для забезпечення раціонального використання лісових ресурсів, перетворення лісоресурсного потенціалу в дієвий чинник розвитку місцевим органам влади варто зосередити особливу увагу насамперед на реалізації заходів щодо: інвентаризації лісових ресурсів та здійснення їх економічної оцінки; законодавчо-нормативного впорядкування майнових питань і господарської діяльності, пов’язаних із використанням лісових насаджень; сприяння розвитку рекреаційно-оздоровчої і туристичної інфраструктури із залученням наявного потенціалу пам’яток природи через виявлення їх можливої історичної цінності за різноманітними критеріями.

Головними пріоритетами щодо державної підтримки перспективних проектів розвитку лісогосподарського виробництва мають бути розширення внутрішньогалузевої спеціалізації, створення на сучасній технологічній базі переробних потужностей у максимально можливій близькості до ресурсної бази, екологізація виробництва, розвиток спеціалізованої транспортної та максимально розгалуженої ринкової інфраструктури, сприяння розвитку підприємництва, реалізація інноваційної політики, забезпечення ефективного управління комунальною власністю, у тому числі проектів розвитку комунального лісоволодіння з урахуванням особливостей та реальних можливостей того чи іншого громадського утворення.

Ключовим моментом в цьому плані має стати розуміння того факту, що держава як інституційне утворення зобов’язана виконувати повноваження із чіткого контролю за повнотою виконання законодавства та реального захисту

інтересів суспільства. Щодо державного регулювання у сфері відтворення та раціонального використання лісових ресурсів (особливо в регіональному розрізі) існує нагальна потреба суттєвого посилення існуючої виконавчої вертикалі від центрального до районного і, особливо, місцевого рівня.



Рис. 2.15. Основні напрями реформування лісового господарства в умовах децентралізації управління лісовими ресурсами

Класичні лісогосподарські підприємства (держлісгоспи, міжгосподарські лісгоспи в структурі агропромислового комплексу, ліспаркгоспи, мисливські

господарства) є державними підприємствами. Три лісопаркові господарства міста Києва можна досить умовно вважати комунальними. Але в перспективі принципово можливе створення і приватних, і реально комунальних (муніципальних) лісогосподарських підприємств. Тут украй важливим є насамперед визначення власне статусу, з одного боку державного підприємства, а з іншого – лісогосподарського підприємства. Принциповим моментом є спеціалізація підприємства на відновленні, захисті (охороні) та раціональному використанні лісових насаджень. Експлуатація деревних запасів в організаційно-правовому і, відповідно, фінансовому аспекті має бути виділена у окремий вид інституціональних структур. Умовно кажучи, рубки всіх видів повинні виконувати окремі спеціалізовані госпрозрахункові підрозділи.

Передумови сучасної системи державної підтримки та, відповідно, державного регулювання лісокористування закладені ще за часів радянського суспільного устрою. Основою інституціональної системи того періоду була виключно державна форма власності на землі лісового фонду і лісові ресурси. Однією з інституціональних особливостей лісового господарства України у період після здобуття суверенітету і практично до нинішнього часу є формальне збереження державної форми власності на землі лісового фонду й лісові насадження. Але при цьому відбувається фактичне «розмивання» виключного статусу державної форми власності. Цей процес проходить дещо хаотично, певною мірою – має свою внутрішню логіку, яка здебільшого полягає у своєрідному трактуванні питань власнісного статусу складових частин лісового фонду.

Наразі для України особливо важливим є той конкретний аспект вказаного питання, який стосується вкрай складної ситуації із забезпеченням збереження цільового призначення земель лісового фонду, особливо вкритих лісовою рослинністю. В цьому плані не достатньо дієвими виявляються заходи, спрямовані на категоричне недопущення зміни статусу їх цільового призначення, щоправда, можуть бути і винятки, але саме винятки. У практичному аспекті з метою забезпечення більш дієвої структури інституціоналізації відтворення і раціонального використання лісових ресурсів доречно ставити питання про створення районних управлінських структур у сфері охорони, відновлення та раціонального використання лісів, які б були реально зацікавлені у розширеному відтворенні (створенні лісових насаджень в обсягах, що перевищують розміри їх експлуатації) лісоресурсного потенціалу. Це можливо за рахунок залісення вирубок, неугідь та низькопродуктивних земель, які неефективно використовуються у сільському господарстві, особливо в регіонах, де значні площі сільськогосподарських угідь зазнають згубного впливу водної і вітрової ерозії. Тому проблема захисту земель від несприятливих факторів не втрачає своєї актуальності.

Суттєвою проблемою розвитку сфери використання та відтворення лісових ресурсів як у всеукраїнському (державному) масштабі, так і регіональному розрізі, є недостатні повноваження центрального органу виконавчої влади в цій сфері. Особливо це стосується не стільки формального, скільки реального аспекту проблеми. Йдеться не про декларування власне

повноважень, наповнення їх реальним змістом щодо виконання на безпосередньо наближеному до виробництва рівні. Таким базовим рівнем є лісогосподарські підприємства, які потребують певного реформування. Метою останнього має бути, зокрема, приведення їх функціональних можливостей до вимог існуючого інституціонального середовища у сфері природоохоронної діяльності.

Відтворення, охорона і використання лісових ресурсів забезпечується належним чином тільки в лісах, підпорядкованих Державному комітету лісового господарства України. Лісівничо-таксаційні показники лісів, підпорядкованих Мінагрополітики та іншим міністерствам і відомствам України (це близько 34 %) через відсутність відповідної охорони, збереження, відтворення і використання у 2–3 рази нижчі потенційно можливих. Вихід деревини з 1 га лісових земель, що перебувають у користуванні неспеціалізованих відомств, становить лише 0,2 м³ при приростi 3,2 м³, що свідчить про неефективне їх використання.

Створення власної економічно незалежної фінансової бази лісоресурсної сфери, крім іншого, передбачає перехід галузі на рентні відносини. Плата за лісові ресурси, як і землі лісового фонду, має рентну основу і повинна встановлюватися за правилами ринку в умовах конкуренції. Рентна плата за ресурси повинна стати основним джерелом наповнення бюджету та формування необхідних коштів на покриття витрат, пов’язаних з відновленням лісових насаджень їх вирощуванням, охороною і збереженням [49]. Є всі підстави вважати, що за умови реалізації рентного оподаткування є можливості досить суттєвого збільшення надходжень коштів до фонду розвитку лісового господарства. Таким чином, одним із стратегічних завдань відтворення лісових ресурсів та їх раціонального використання в теоретико-методологічному аспекті можна визначити гарантоване забезпечення фактичного переходу на самоокупність (самофінансування і самозабезпечення) на основі чітко регламентованого економіко-правового механізму міжрегіонального перерозподілу рентних платежів.

Конкретні функції управління лісами слід покласти на державні органи влади як окрему самостійну спеціалізовану державну структуру управління лісовими об’єктами всіх форм власності й господарювання (міністерство, комітет тощо). Така структура реально виражатиме національні інтереси у сфері розвитку і раціонального використання лісоресурсного потенціалу, тобто вирішуватиме завдання стратегічного характеру (в першу чергу охорони, збереження і розширене відтворення). Оскільки значення лісоресурсного потенціалу виходить за межі галузевої сфери, інституціональні утворення повинні мати міжвідомчий характер.

Виконання зазначених стратегічних завдань може суттєво ускладнюватися такими негативними факторами зовнішнього та внутрішнього змісту:

- послаблення захисних функцій лісових насаджень природоохоронного призначення внаслідок збільшення обсягів лісокористування при переході галузі на самофінансування і самозабезпечення;

- втрата певної частини інноваційного потенціалу лісового господарства через низьку соціально-економічну мотивацію праці в галузі та недостатнє матеріально-технічне і фінансове забезпечення;
- порушення усталених господарських і технологічних зв'язків між нижчими організаційними структурами й державними інституціями внаслідок поширення ринкових відносин;
- контраверсійний характер взаємовідносин сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва в плані землекористування, особливо на територіях з обмеженими землересурсними можливостями.

З метою попередження можливостей виникнення вказаних негативних явищ необхідно вжити відповідних заходів щодо організаційно-правової модернізації системи відтворення і раціонального використання лісових ресурсів. Вони мають бути спрямовані на забезпечення постійного зростання показників ведення лісового господарства та підвищення частки галузі в економіці держави, чого можливо досягнути перш за все шляхом вирішення комплексу конкретних завдань, зокрема:

- передача повноважень щодо управління лісогосподарською діяльністю економічно самостійним ринково орієнтованим організаційним структурам, які є безпосередніми виробниками лісопродукції;
- удосконалення нормативно-правової бази відтворення і раціонального використання та приведення її у відповідність до вимог ринкової системи господарювання та міжнародних нормативів;
- упорядкування (структуризація системи) форм реалізації права власності на землі лісового фонду і лісові насадження, у тому числі визначення правового статусу земель лісового фонду, які перебувають у віданні підприємств Мінагрополітики, Міноборони України та інших лісокористувачів, з метою поліпшення їх охорони, збереження та раціонального використання;
- збільшення надходжень до бюджету держави за рахунок упровадження рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, а також рентного доходу від лісозаготівельного виробництва, деревообробної промисловості та маркетингової діяльності;
- формування фонду розвитку лісового господарства за рахунок частки рентного доходу від плати за деревину, частки доходу від лісогосподарської діяльності і надання послуг, частки зборів за нанесення шкоди лісам та інших джерел фінансування;
- підвищення біологічної стійкості лісів до антропогенного навантаження та негативних природних факторів – паводків, селепроявів, вітровалів тощо;
- збереження, охорони та відтворення біологічного різноманіття лісових екосистем, посилення природоохоронної функції лісів, незалежно від їх цільового призначення [2].

Вказані вище проблеми безпосередньо стосуються складу і структури лісового ринку, роль і значення якого в умовах сучасної української економіки дещо недооцінені. Разом з тим, він є винятково важливим фактором

упорядкування відносин у ланцюгу руху продукції (робіт, товарів, послуг) лісового сектору. Лісовий ринок як елемент лісоекономічного простору в теоретико-методологічному аспекті складається з ринків окремих лісових ресурсів, продукції (робіт, товарів послуг) виробничих суб'єктів лісового сектору економіки. Найбільш традиційним є ринок деревини, який в Україні представлений реалізацією деревини на корені за фіксованими (таксовими) цінами, та ринком лісоматеріалів різного ступеня готовності до споживання (лісоматеріали круглі, лісоматеріали первинної обробки, лісоматеріали та деталі з деревини). Перший можна більш точно охарактеризувати як консервативний «ерзацринок» саме через фіксований характер ціноутворення. Нетрадиційним і практично нерозповсюдженим в силу об'єктивних та суб'єктивних обставин в нашій країні є ринок лісу як об'єкта економіко-правових відносин (продаж лісових ділянок для ведення лісового та мисливського господарства, земельних ділянок для залісення та вирощування лісових насаджень).

Винятково актуальною на нинішній час проблемою забезпечення в контексті пріоритетів державної підтримки проектів відтворення та раціонального використання лісових ресурсів, особливо на рівні територіальних громад, є започаткування досить важкого і довготривалого процесу переорієнтації всіх учасників (ієрархічних структурних ланок) лісогосподарського комплексу на психологічний пріоритет охорони, захисту та відтворення лісових ресурсів порівняно із заходами щодо використання (експлуатації) лісових ресурсів. Складність цього завдання полягає в об'єктивній неможливості швидко подолати неприбутковий характер таких заходів традиційними фінансово-економічними методами. Тому для створення відповідних реальних передумов доцільно ввести в теорію і практику таке поняття, яке відображало б не лише вартісну цінність (суто ресурсну складову), але і комплексу значимість лісоресурсного потенціалу як загалом, так і за структурною схемою інституціонального забезпечення вказаної частини економічного простору.

Для здійснення аналітичної оцінки передумов та реальних перспективних можливостей структуризації інституціонального забезпечення відтворення та раціонального використання лісових ресурсів у регіональному розрізі запроваджено коефіцієнт лісосировинної насиченості обсягу продукції (робіт, послуг) лісогосподарського виробництва, який визначається за формулою:

$$K_{ЛН} = \frac{З_{ЛД}}{П_{ЛД}},$$

де $K_{ЛН}$ – коефіцієнт лісосировинної насиченості обсягу робіт, продукції чи послуг лісового господарства;

$З_{ЛД}$ – обсяги заготівлі ліквідної деревини;

$П_{ЛД}$ – обсяги робіт, продукції чи послуг підприємств лісового господарства.

Розрахунки за наведеною формулою можуть використовуватися як база для групування регіонів (адміністративно-територіальних одиниць) з метою розробки та ухвалення конкретних заходів щодо визначення та реалізації пріоритетних напрямів державної підтримки лісогосподарського виробництва на рівні проектних рішень щодо конкретних територіальних одиниць. Також досить важливим критерієм можна вважати розподіл (виділення груп) регіонів, в яких відтворенням лісоресурсного потенціалу цілковито (100 % від їх річного обсягу) опікується Державне агентство лісових ресурсів України. Цей факт можна визнати однією із досить суттєвих передумов для упорядкування просторово-територіальної структури лісового фонду України через передачу всіх лісів таких регіонів до повного відання Держагенції наряду із посиленням роботи із пріоритетних напрямків забезпечення відтворення і раціонального використання лісових ресурсів.

Отже, виходячи із викладеного вище, можна зробити висновок, що виведення галузі із кризового стану бачиться, зокрема, у суттєвому підвищенні ефективності забезпечення державної підтримки пріоритетних напрямів розвитку лісогосподарського комплексу в територіальному плані. Цьому може сприяти, зокрема, створення комунального лісогосподарського сектора, який має стати одним із основних пріоритетів державної підтримки. Важливого значення при здійсненні державної підтримки проектів розвитку територіальних лісогосподарських комплексів набуває усунення конфлікту інтересів між різними ієрархічними рівнями управління лісовим господарством [51].

2.2.5. Пріоритети державної підтримки проектів розвитку мінерально-сировинного територіально-господарського комплексу

Ефективність функціонування мінерально-сировинного комплексу України залежить від таких факторів: якість і повнота геологічного вивчення та оцінки надр; технологічний рівень видобутку й переробки продукції видобувних підприємств (рівень освоєння мінерально-сировинних ресурсів); досконаліть нормативно-правової бази у сфері надрокористування. Застосування проектного підходу до управління мінерально-сировинним комплексом сприяє ефективному та цільовому використанню грошових коштів та інших ресурсів, а також інтеграції галузі. Впровадження стандартів управління проектами формує єдиний понятійний апарат, що створює підґрунтя для продуктивної взаємодії спеціалістів-геологів, гірників, управлінців, узгодження проектів, формування програм і портфелів проектів.

Сьогодні в Україні розвиток мінерально-сировинного сектору стримується низкою проблем, а саме: значною кількість родовищ стратегічно важливих корисних копалин, що перебувають на стадії зменшення обсягу видобутку, вичерпання запасів вуглеводнів на більшості діючих родовищ; відсутність державної підтримки у сфері оподаткування геологорозвідувальних робіт (ГРР); практично повна відсутність можливості залучення іноземного капіталу в пошукові проекти; видобуток корисних копалин не компенсується

приростом їх промислових запасів, відсутність сучасних геологічно-картографічних матеріалів в окремих перспективних родовищ; складність і тривалість процедури отримання й передачі прав користування надрами; задоволення внутрішнього попиту на певні корисні копалини переважно за рахунок імпорту за наявності значних запасів власних, проте відносно низькоякісних руд з обмеженим видобутком; платність і закритість геологічної інформації про надра.

Вирішення означених проблемних питань можливе завдяки ефективно спрямованій державній підтримці розвитку мінерально-сировинних територіально-господарських комплексів. Структура пріоритетів державної політики у сфері надрокористування містить такі складові:

- забезпечення сприятливих умов для ведення ГРР;
- гарантування прозорості процедури видачі спеціальних дозволів на користування надрами;
- формування відносин у сфері надрокористування на договірних засадах та за умови державно-приватного партнерства;
- доступність залучених фінансових ресурсів;
- делегування повноважень на регіональний та локальний рівні, залучення місцевих громад до процесу надрокористування;
- доступність архівної геологічної інформації.

Забезпечення сприятливих умов для ведення ГРР. Геологорозвідувальні роботи в Україні здійснюються за рахунок коштів надрокористувачів, які здебільшого спрямовані на дорозвідку й експлуатацію вже відомих родовищ, а не на пошуки нових. Це пов’язано з тим, що практично всі видобувні компанії не бачать сенсу вкладати додаткові кошти на геологорозвідку, адже, по-перше, для проведення геологорозвідувальних робіт необхідні додаткові умови щодо отримання ліцензій, по-друге, пошук нових родовищ – пов’язаний з великою кількістю ризиків та потребує значних інвестицій.

Таблиця 2.3

Фактори, що впливають на розвиток геологорозвідувального бізнесу

Держава	Фактор	Приватний бізнес
Державна підтримка у вигляді диференційованих ставок по оподаткуванню	Оподаткування	–
Надання ліцензій на спрощених умовах	Надання ліцензій	–
Страхування на ранніх стадіях проведення ГРР	Інвестиції	Основні капіталовкладення за рахунок приватного бізнесу
Відкрити більш вільний доступ до інформації	Геологічна інформація	Надання інформації державі
	Результат	На початку результати проведення ГРР необхідно запропонувати на розгляд державі, яка може взяти їх у своє користування або ж виставляє на продаж видобувним компаніям

ГРР мають свою специфіку у зв’язку із тривалістю циклу і суто затратним характером. Від початку пошукових робіт до закінчення розвідки і введення родовища в експлуатацію минає багато років, а дохід з’являється лише після перших продажів гірничої продукції. Тому компанії, що проводять ГРР, мають повне право розраховувати на особливий підхід держави до оподаткування їх бізнесу [104].

Гарантування прозорості процедури видачі спеціальних дозволів на користування надрами. Простота і прозорість процедури отримання спеціальних дозволів на користування надрами часто визначають рішення компанії про інвестиції в пошукові роботи. Ще більше значення має можливість передачі (вільного продажу) цих прав. Для компаній, які із самого початку не прагнуть доводити об’єкт до експлуатаційної стадії, а мають намір виконати ГРР на ділянці, різко збільшити її перспективи і продати із максимальною вигодою для себе, цей фактор відіграє визначальну роль. Варто констатувати, що процедура одержання спеціального дозволу є доволі складною і тривалою (рис. 2.16). Можливість законного користування надрами залежить від значної кількості органів місцевого самоврядування та державного управління. Для цього процесу характерна наявність великої кількості корупційних ризиків, пов’язаних з ухваленням рішень колегіальними органами [86].

Крім цього, практично неможливо визначити часові рамки для ухвалення позитивних рішень представницькими органами влади. Значно ускладнюють процес належного оформлення використання надр передбачені платежі за адміністративні послуги, які заявник зобов’язаний сплатити ще на етапі підготовки рішення, що надасть йому право легально використовувати надра. Крім цього, низку документів для заявника виготовляють суб’єкти господарювання за визначену суму. Процедура належного оформлення дозвільної документації для легального використання природних надр не передбачає гарантованого права на одержання документації в разі сплати коштів [86]. Таким чином, виникають ризики неодержання всього пакета дозвільних документів після здійснення платежів заявником.

Отже, система надання дозвільних документів на користування надрами містить значні корупційні ризики. У зв’язку з цим часто виникає нелегальне користування надрами. Нерідко така діяльність відбувається за сприяння посадових осіб правоохоронних органів, органів державної влади чи місцевого самоврядування. Яскравим прикладом зараз в Україні є нелегальний видобуток бурштину, коли недосконалість законодавства та системна бездіяльність органів державної влади призвели до негативного стану довкілля та економіки. Основним чинником подолання корупції у сфері надрокористування є реальна зацікавленість депутатами місцевих рад у легальному використанні надр, дієве сприяння в одержанні та погодженні необхідних документів [86]. З іншого боку, позиція представників територіальних громад має перешкоджати нелегальному використанню надр. Це створюватиме необхідне підґрунтя для легалізації господарських відносин у цій сфері та зменшення обсягів корупції.

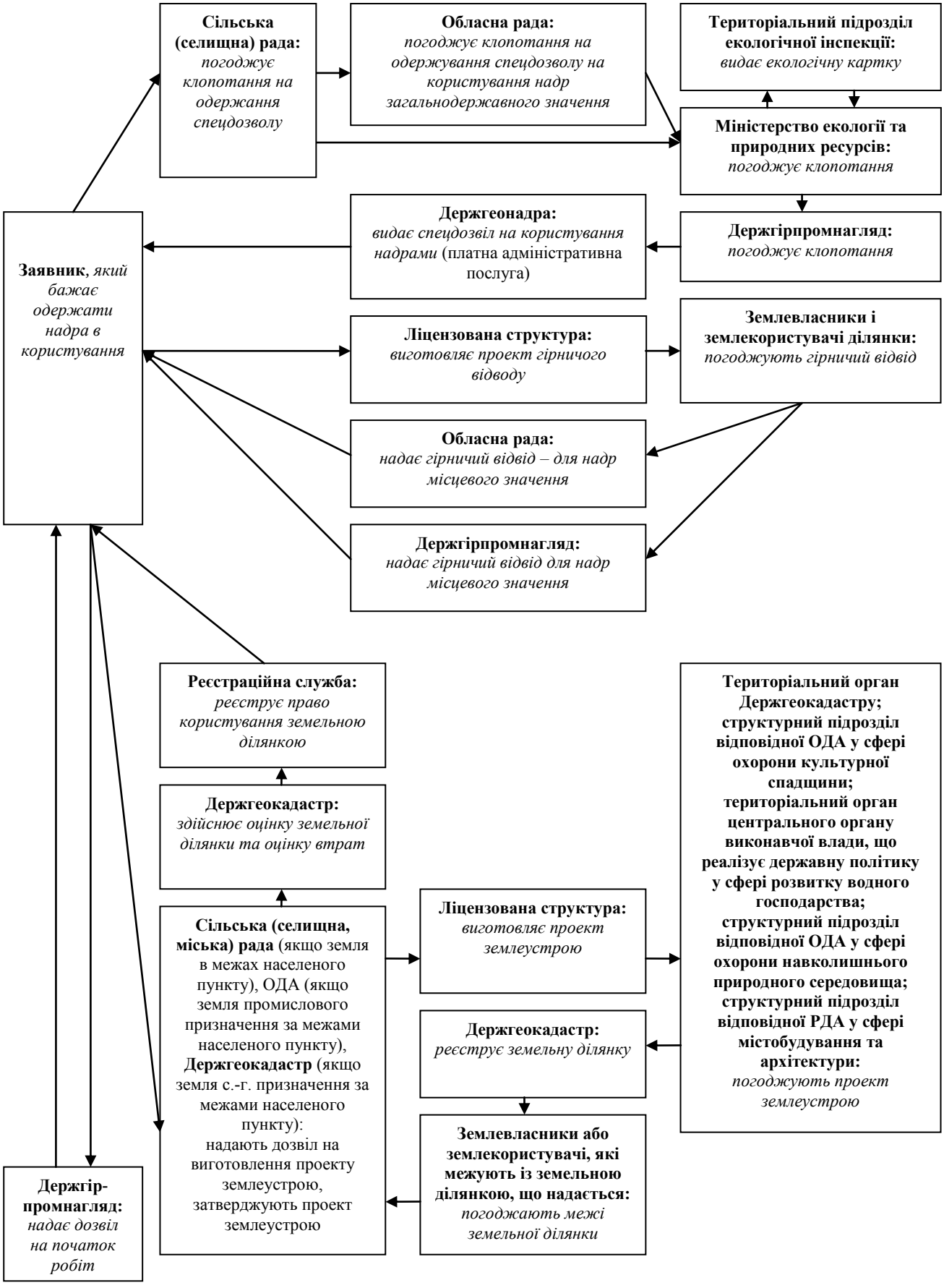


Рис. 2.16. Схема порядку видачі спеціальних дозволів на користування надрами

Формування відносин у сфері надрокористування на договірних засадах та за умови державно-приватного партнерства. Світова практика свідчить, що у більшості країн договірні правові форми завжди широко застосовувалися для регулювання відносин у сфері надрокористування. Договорами регулювалися геологорозвідувальні, експлуатаційні роботи, відносини між державою і видобувними компаніями. Погляди на юридичну природу цих договорів різнобічні, але здебільшого зводяться до двох основних груп. Перша концепція, що отримала втілення в Законі України «Про угоди про розподіл продукції» 1999 року, визначає ці договори як громадянсько-правові, а друга полягає у визначенні особливого статусу надр як об'єкта правових відносин. У світовій практиці використовуються дві основні договірні форми: концесійні договори, що базуються на принципі оподаткування і ставки роялті (tax and royalty concession contract), і сервісні договори (контракти). Контракти поділяються на три основні групи: угоди про розподіл продукції (УРП); сервісні договори із ризиком (ризикові договори з надання послуг); сервісні договори без ризику (прості без ризику договори надання послуг) [3]. Основна різниця між зазначеними угодами полягає у принципах розподілу видобутої сировини. Так, якщо в концесійних договорах весь видобуток в основному передається концесіонеру, який виплачує на користь держави обґрунтовані платежі (податки і ставки роялті), то в угодах про розподіл продукції передбачається розподіл видобутої сировини між державою та іноземною компанією-інвестором із урахуванням процента по відшкодуванню витрат, причому угоди характеризуються нижчою податковою базою. Виділяється також комбінована форма, що містить ознаки концесійного договору і УРП. Сервісні договори із ризиком передбачають підряднику виплату коштів за його ризики, експертизу при видобутку, а такі країни, як Бразилія, надають іноземних компаніям в подальшому право викупу на отримані виплати деякої кількості продукції, що виробляється. При цьому аналоги в таких угодах безпосередньо пов'язані із розмірами виплат підряднику: чим більше виплати, тим вище рівень податків, і навпаки. Прості сервісні договори без ризику передбачають виплату підряднику за його послуги за будь-якого результату, а також можуть враховувати або ні право на придбання частки сировини, що видобувається [103]. У випадку, якщо коштів державного бюджету недостатньо для фінансування геологічного освоєння нових територій, у надрокористувачів не зацікавлені у відкритті нових родовищ, це може призвести до швидкого вичерпання мінерально-сировинної бази. Подібна тенденція спостерігається в Україні. Впровадження державно-приватного партнерства у сферу надрокористування принесе користь державі, бізнесу і громаді [104].

Трактування сутності державно-приватного партнерства дає змогу ідентифікувати його як співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних органів влади й органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, установленому Законом України «Про державно-приватне партнерство». При

цьому його основними ознаками можна вважати: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій із джерел, не заборонених законодавством [86].

Усі учасники державно-приватного партнерства у сфері ГРР отримують певні переваги від його впровадження. Зокрема, для держави – це комплексне геологічне вивчення території країни, контроль за відкриттям нових родовищ, створення підприємств геолорозвідувального бізнесу; надрокористувачів – фінансова підтримка при розвідці родовищ, приріст мінерально-сировинної бази; для громади – інфраструктури і створення нових робочих місць.

Основними причинами уповільнення розвитку державно-приватного партнерства є недостатній рівень уваги держави до реалізації відповідної політики і недосконаліть системи управління його розвитком; відсутність дієвих заходів щодо створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності; наявність галузевих особливостей господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами.

Проблеми надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства пов’язані переважно з дефіцитом бюджетних коштів та складністю механізму надання державної підтримки; відсутністю щорічного фінансування довгострокових проектів ДПП; невизначеність методології надання державної підтримки в рамках їх реалізації.

У зв’язку з відсутністю позитивного досвіду впровадження реалізації проектів державно-приватного партнерства на національному та місцевому рівні необхідно розробити проект закону України «Про Стратегію розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [86].

Її метою має бути визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами влади, місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутом громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану довкілля.

За умови комплексного забезпечення ефективності у сфері надрокористування, можливе створення підприємств на основі державно-приватного партнерства [104].

Доступність залучених фінансових ресурсів. Ураховуючи постійне зменшення виконання геологорозвідувальних робіт за рахунок державного бюджету, виникає необхідність формування привабливих умов для приватних інвестицій у цю сферу. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є залучення юніорських (венчурних) компаній, що являють собою малі компанії з недержавною формою власності, які в основному спеціалізуються на геологорозвідувальних роботах. Відповідно до світового огляду стану геологорозвідки родовищ кольорових металів, починаючи з 2005 р., більше як

50 % світових обсягів геологорозвідувальних робіт у цій галузі фінансувалося і здійснювалося саме такими компаніями; 30–35 % – великими видобувними компаніями (понад 500 млн дол. США річного доходу), близько 15 % – середніми (50–500) і тільки 1–2 % – державними та іншими компаніями. 30–35% – великими видобувними компаніями [127].

Невеликі незалежні геологорозвідувальні компанії часто не можуть фінансувати ГРР за рахунок власних коштів і отримати кредит у банку. Відповідно, у юніорських компаній залишається один шлях – залучення коштів на ринку ризикового капіталу. Таким чином, рівень розвитку і власне наявність цього ринку часто є критичним фактором, що визначає можливість становлення юніорського бізнесу в країні [104]. Основними чинниками, які перешкоджають цьому, є невідповідність вітчизняної моделі місцевого самоврядування вимогам європейського адміністративного простору, неспроможність посадових осіб органів місцевого самоврядування реалізувати міжнародні програми фінансування проектів на засадах співфінансування, обмеження органів місцевого самоврядування у праві на здійснення діяльності з міжнародного співробітництва. Їх можна швидко ліквідувати завдяки консолідації зусиль місцевої влади, адекватній кадровій політиці, пошуку та використанню альтернативних джерел мобілізації фінансових ресурсів [86].

Делегування повноважень на регіональний та локальний рівні, залучення місцевих громад до процесу експлуатації мінерально-сировинних ресурсів. Відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад у країні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Згідно із ст. 140, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Отже, необхідно гарантувати, щоб територіальна громада набула свого конституційного права. Для цього потрібно шляхом загальних зборів оформляти територіальну громаду в статусі публічного власника з правом власності на природні ресурси на його території.

З метою ефективного використання надр на місцевого рівні доцільно поглибити децентралізацію управління мінерально-сировинною базою і надати територіальним громадам право розпоряджатися усім фондом родовищ корисних копалин місцевого значення. Водночас необхідно розробити новий регламент зарахування родовищ корисних копалин до категорії місцевих, оскільки зараз він трактується дуже звужено. Розмежування корисних копалин загальнодержавного і місцевого значення здійснюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» № 827 від 12.12.1994 р. Відповідно до цього документа до категорії родовищ корисних копалин місцевого значення належать: сировина для хімічних меліорантів ґрунтів (вапняк, гіпс, гажа, сапропель); для будівельного вапна та гіпсу (гіпс, вапняк, крейда); піщано-гравійна (пісок) і цегельно-черепична (суглинок, супісок).

Доцільно поширити це поняття на малі родовища торфу, бурого вугілля, будівельного каменю, низькоякісних фосфоритів, пиляного вапняку тощо [127]. Розширення прав і посилення відповідальності у сфері надрокористування на регіональному рівні пов'язані зі створенням відповідного фонду геологічної інформації, зокрема кадастру родовищ на проявів корисних копалин місцевого значення.

Власне факт переведення родовищ корисних копалин до категорії місцевих і надання відповідних прерогатив регіонам є передумовою істотного підвищення соціально-економічної ефективності сфери надрокористування. Воно, без сумніву, сприятиме стимулюванню регіональних інвестиційних проектів, залученню місцевих фінансових резервів.

Реалізація комплексу відповідних заходів у регіонах можлива шляхом створення відповідних структурних підрозділів, а також формування в рамках обласного бюджету фонду розвитку мінерально-сировинної бази (передусім за рахунок платежів за користування надрами). Таким чином, стане доступним цільове, замовне проведення ревізійно-оціночних, геологопошукових та інших робіт, підготовка тендерних процедур щодо місцевої сировини, оперативної ліквідації сировинної дефіцитності тощо.

Завдання раціонального розвитку та освоєння мінерально-сировинної бази регіонів у сучасних умовах пов'язані з реорганізацією управління надрокористуванням, а саме посиленням їх прерогатив. Йдеться про механізми делегування повноважень, визначення доцільних меж регіональної, муніципальної і державної власності. Реформування має передбачати, зокрема, передачу на регіональний (обласний) рівень права надання ліцензій (спеціальних дозволів) на користування надрами щодо місцевих видів корисних копалин, ведення їх обліку тощо.

Доступність архівної геологічної інформації. Основний принцип діяльності держави у сфері надрокористування має базуватися на тому, що геологічна інформація призначена для широкого кола користувачів і не повинна засекречуватися й продаватися (або надаватися за цінами, які не перевищують витрат, пов'язаних з її зберіганням, обробкою, тиражуванням тощо). За оцінками Геологічної служби штату Іллінойс (США), використання архівних даних, у тому числі керну свердловин, дає змогу знизити вартість запланованих ГРР на 40–70 % [4]. Тому доступність архівних і фондових геологічних матеріалів, а також вартість їх купівлі у власників безпосередньо впливає на інвестиційну привабливість геологорозвідувального бізнесу в країні.

Державна служба геології та надр має відігравати роль банку даних геологічної інформації, котру необхідно перевести в електронний вигляд із можливістю вільного доступу усіх бажаючих. Банк даних являє собою сукупність інформації, отриманої геологічною службою, виробленої за її замовленням державними й приватними компаніями та науковими установами, що здійснюють загальне геологічне вивчення надр (гідрогеологічні, сейсмологічні, геофізичні, геохімічні дослідження, картографування, аерофотозйомки і т. ін.), а також тієї, що отримують компанії, які ведуть пошук, розвідку та видобуток корисних копалин. Геологічна інформація, одержана

приватними інвесторами, має передаватися державі в момент отримання, відповідним чином обробленою і представленою у вигляді, придатному для подальшого використання. Це пов'язано з тим, що така інформація є суспільним товаром і її споживачів не бажано позбавляти можливості використовувати цю інформацію навіть на короткий проміжок часу. Разом з тим, особам, які отримали геологічну інформацію, має забезпечено право її подальшої передачі третім особам спільно з правами на мінеральні ресурси, а крім того, її захист з метою запобігання можливості використання на шкоду їх інтересам. У цьому випадку держава гарантує особам конфіденційність отриманої від них геологічної інформації протягом певного терміну, необхідного для того, щоб реалізувати свої права. Конфіденційність передбачає, що держава протягом заявленого терміну зобов'язується надавати цю інформацію тільки обмеженому колу користувачів, забороняє її подальше поширення тощо [66].

2.3. Механізм фінансування сталого розвитку територіальних природно-господарських комплексів

2.3.1. Принципи фінансування територіальних природно-господарських комплексів

Сучасні інноваційні процеси впровадження механізмів сталого розвитку у господарську діяльність пов'язуються з акцентованими аспектами створення системи сталих фінансів, відповідального, так званого належного врядування урядів і муніципалітетів господарськими системами територій та соціальної інтеграції суспільства з метою викорінення бідності, про що йшлося на черговій Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку «Ріо+20», яка відбулася 20–22 червня 2012 р. в Ріо-де-Жанейро. Конференція та документи, що вийшли за її наслідками у 2013–2016 рр. загалом підтвердили курс на сталий розвиток з визначенням певних нових акцентів, зокрема щодо створення фінансової основи сталого розвитку. Результативною складовою «Ріо+20» стало обґрунтування шляхів подальшого втілення в життя принципів попередньої зустрічі «Ріо-92» на період до 2030 року за допомогою здійснення таких заходів:

- переходу до більш безпечних для екології моделей економіки, приділяючи особливу уваги подоланню бідності ті інституціоналізованому відповідальному використанню природних ресурсів;
- перспективного створення на глобальному рівні фінансової системи забезпечення сталого розвитку суверенного типу;
- більш широкого використання поновлюваних джерел енергії, що дасть змогу істотно скоротити викиди вуглецю й масштаби забруднення середовища життя, одночасно сприяючи економічному зростанню;
- формування на рівні країн і регіонів сталих природно-антропогенних екосистем за рахунок імплементації нових технологічних укладів, розвитку

екологічної інфраструктури та застосування сучасних організаційно-правових, економіко-стратегічних і технологічних рішень у сфері поводження з відходами;

- збереження біоресурсів, захисту океанів від вилову риби, руйнування морських екосистем і негативного впливу зміни клімату шляхом сталого використання і поновлення біоресурсів;
- раціональної облаштованості міст і створення в них більш сприятливих умов для життя, екологізація урбанізованих та урборуральних територій через створення екологічних каркасів міст і міських агломерацій;
- більш ефективне управління лісами, що забезпечуватиме скорочення масштабів обезлісення вдвічі до 2030 року, уникнення, за оцінками, збитку в обсязі 3,7 трлн дол. США від зміни клімату в результаті викиду парникових газів, збереження біорізноманіття, збільшення чистої води й виробництва медичних препаратів, забезпечуваних лісами;
- глобальне протистояння негативним кліматичним та ландшафтним змінам, включаючи захист від подальшої втрати озонового шару;
- поліпшення способів збереження й управління водними ресурсами з метою сприяння розвитку й захисту від опустелювання тощо.

На саміті уряди країн, бізнес, громадські організації й університети представили близько 700 нових цілей і проектів у сфері сталого розвитку й «зеленої» економіки. У цілому Конференція «Ріо+20» виправдала очікування науковців, урядів і громадськості, хоча країнам частково не вдалося закріпити та розширити принципи декларації «Ріо-92», зокрема в частині інституціональних змін у господарюванні, створення фінансової основи для сталого розвитку світового господарства. Проте багато рішень за своєю сутністю залишилися декларативними, у тому числі створення світової системи фінансів сталого розвитку, а отже, вони потребують детального опрацювання для впровадження в господарську практику вже на національному рівні і, відповідно, потребують стратегічних перетворень в управлінні та орієнтації на схему «доброго» (належного) врядування окремих держав, регіонів та муніципалітетів.

Загальна стратегія перетворень в управлінні з метою сталого розвитку територіальних формувань (країн, регіонів тощо) базується на постулаті про те, що належне суспільне й приватне управління, достатнє фінансування розвитку й глобальне партнерство є найважливішими умовами економічного піднесення й викорінювання бідності. Наголошується, що посилення соціальної інтеграції та боротьба з дискримінацією потребують належного суспільного і приватного управління. Перетворення в державному і місцевому управлінні, включаючи глобальне партнерство з питань глобальних суспільних благ, наприклад стабільного клімату, і належне суспільне управління має велике значення для забезпечення екологічної стабільності.

За роки, що пройшли від часу проведення «Ріо-2012» з управлінської проблематики, сформувався де-факто четвертий вимір сталого розвитку. Хоча підсумковий документ конференції називає три виміри сталого розвитку

(економічне, соціальне й екологічне), у наступних документах і власне заключній резолюції підкреслюється важливість належного управління, а також миру й безпеки, які іноді називають основою сталого розвитку. Таким чином, порядком денним на 2015–2030 роки визначено чотири основні виміри сталого розвитку: економічний (включаючи викорінювання крайньої бідності); соціальна інтеграція; екологічна стабільність; належне управління, включаючи мир і безпеку.

Зважаючи на це, аспект сталих фінансів, якому було приділено достатньо уваги на саміті і який після цього потрапив до кола інтересів національних урядів, потребує розкриття в усіх чотирьох вказаних вимірах сталого розвитку.

У світлі рішень саміту щодо національних тенденцій сталого розвитку України в контексті відповідних світових течій, слід наголосити на стратегічних, принципових питаннях, вирішення яких забезпечуватиме створення системи сталого фінансування територіальних природно-господарських комплексів. Зокрема, у сфері:

економічного розвитку – інтеграція на основі проективно-діяльністного підходу до залучення природних активів у господарський обіг та створення фінансової основи сталого розвитку територіальних природно-господарських комплексів через відповідні розподільчі й акумулятивні механізми, якими по-перше, ідентифіковувалась, по-друге, вилучалась, по-третє, розподілялась на потреби економічного, екологічного і соціального розвитку регіональна природна рента, отримувана в результаті господарської діяльності;

соціальної інтеграції – побудова в країні та на місцях механізму відповідального корпоративного управління природокористуванням на основі відкритості, прозорості, соціальної інтеграції та партнерства, публічно-приватного партнерства, корпоративної соціальної й екологічної відповідальності та ефективної взаємодії бізнесу і громад у результаті проведення децентралізації управління природокористуванням з делегуванням муніципальним структурам широких прав у використанні природних активів за збереження загальнонародної власності на природні ресурси;

екологічної стабільності – створення фінансової основи для забезпечення сталого розвитку громад, регіонів і країни в цілому через застосування механізмів сек'юритизації природних ресурсів, запровадження принципових схем стабілізаційних та суверенних фондів для формування достатніх фінансових ресурсів, що забезпечуватимуть економічну та екологічну сталість в умовах економічних і екологічних криз, а також соціальну стабільність на відповідних територіях;

належного управління – створення та розбудова системи високоефективних територіальних господарських корпоративних інститутів природокористування – корпорацій з управління природними ресурсами регіонів або корпорацій сталого розвитку, орієнтованих на інвестиційно-проектні механізми управління і фінансування розвитку громад та структурний підхід до управління природними і похідними від них у результаті сек'юритизації фінансовими активами.

На основі викладеного можна запропонувати основні принципи забезпечення сталого фінансування розвитку територіальних природно-господарських комплексів.

Принцип структурного управління та корпоративності, що пов'язується з упровадженням у господарську практику діяльності спеціалізованих корпоративних структур, які здійснюють управління природними активами, замість наявного зараз простого господарського їх використання підприємствами-користувачами природних ресурсів. Цей принцип пов'язано із широким поняттям корпорації як колективного системного об'єднання певних суб'єктів різних відносин (соціальних, економічних та інших) – юридичної особи, що інтегрує в єдине ціле їх інтереси, має керівний орган і внутрішню систему делегування повноважень та відповідальності за виконання цільової мети її створення. Більш вузьке розуміння корпорації орієнтоване в основному на комерційну сферу функціонування підприємств з ознаками спільного капіталу. Принцип корпоративності орієнтує, по-перше, на делегування функцій управління певним керівним органам, по-друге, на колективне виконання суб'єктами – юридичними і фізичними особами, що входять до корпорації, певних розподілених між ними функцій, підпорядкованих меті створення корпорації, по-третє, на синергетичний характер взаємодії членів корпорації і отримання комплексного, емерджентного ефекту від її функціонування, що є, у свою чергу, фактором сталості економічного розвитку. Принцип структурного управління передбачає створення окремого суб'єкта, який здійснює управління природокористуванням. При цьому важливим фактором є дотримання також принципу сек'юритизації – роздільного управління природними ресурсам та похідними від них фінансовими активами.

Принцип суверенного фінансування сталого розвитку – достатньо інноваційний і пов'язаний зі створенням на корпоративній основі спеціалізованих фінансових закладів (за типом так званих суверенних фондів або фондів суверенного добробуту, фондів сталого розвитку тощо), що акумулюють і виділяють на цілі сталого розвитку кошти, отримані від залучення природних ресурсів та інших активів у господарський обіг. Фінансову основу для суверенного фінансування потреб сталого розвитку може становити як природна сировинна рента, так й інші фінансові відрахування з прибутку підприємств, внески громадян, громадських організацій тощо. З погляду сталості, увага зосереджується на таких функціях суверенних фінансових інститутів, як накопичення багатств для майбутніх поколінь, реалізація соціально-економічних та екологічних проектів, захист економіки від коливань цін на сировину, науково-технічна реструктуризація тощо. До головних принципів діяльності суверенних фінансових інститутів належать, зокрема: легітимність, коли накопичений капітал не витрачається моментально, а розподіляється між різними, у тому числі майбутніми поколіннями; стійкість фондів (sustainable); їх імпліцитна відповідальність (liability) за фіскальну і макроекономічну політику уряду, з політикою якого мають бути скориговані результати їх діяльності щодо суверенних фондів. Сталість функціонування суверенних фондів забезпечується якістю активів, у які вкладають кошти. З

цього приводу показовим є досвід Норвегії, де перелік таких активів є дуже обмеженим, а власне інвестиції здійснюють дуже помірковано. В Україні поки що концепт суверенних фондів не набув поширення, проте дуже привабливою є як ідея його створення на рівні країни, так і реалізація концепту суверенного фінансування потреб сталого розвитку на регіональному і муніципальному рівні із застосуванням різних схем пайового та корпоративного спільного (консолідованого) інвестування. Відкритим залишається питання про ступінь ризику і можливі активи таких фондів. Їх діяльність може гіпотетично носити як більш ризиковий характер (типу хедж-фондів, що орієнтовані на задану дохідність при певному ризику), так і менш (на зразок стабілізаційних фондів, фондів майбутніх поколінь, орієнтованих на довгострокове накопичення капіталу).

Принцип відповідальності передбачає відповідальне використання економічних активів і спрямований на включення поняття сталого розвитку у практику різної, передусім інвестиційної діяльності. Основою підходу є розвиток компаній (корпорацій), які поряд із формальним дотриманням норм законодавства задовольняють певні критерії корпоративної відповідальності, беруть на себе вищі зобов'язанні, ніж передбачено законом. Відповідальне корпоративне інвестування можна представити щонайменше шістьма ключовими напрямами: комерційним (прозорість бізнесу, повноцінне виконання партнерських та фіскальних зобов'язань), інвестиційним (відповідальна 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).

Проектний принцип – формування фінансової інфраструктури та ефективних схем проектного управління й фінансування із забезпеченням фінансової та економічної ефективності в цілому й 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 безпечну для країни ставку доходу на вкладений капітал з урахуванням галузевих ризиків. Для України сьогодні це більше 15–20 % річного чистого доходу на вкладений капітал (ураховуючи величину облікової ставки НБУ 15,0 % з 16.09.2016 р.). З іншої позиції, проектне фінансування вважається галуззю фінансування інвестицій, що забезпечує техніко-економічну ефективність діяльності компанії та дає змогу генерувати достатні для цього грошові потоки. Проектний принцип застосовується у тісному зв'язку з принципом структурного управління і передбачає створення окремої структури з управління проектом. Проектна компанія може залучати до виконання проекту на основі підрядних договорів виконавців й учасників інвестиційного проекту. Результати його виконання у вигляді новостворених господарських об'єктів можуть бути передані корпоративним структурам із природокористування, які

розраховуються з акціонерами і кредиторами проектної компанії, а також перебирають на себе управління господарським об'єктом і використовують його в економічній діяльності з метою подальшого отримання прибутку.

Принцип сталого страхування – це стратегічний підхід до управління сталим розвитком ТПГК, що включає систематичну ідентифікацію, оцінку, управління і моніторинг ризиків та можливостей у страховому бізнесі, пов'язаному з екологічними, соціальними й управлінськими питаннями функціонування ТПГК. Воно спрямоване на зниження ризику, розробку інноваційних рішень, підвищення ефективності бізнесу й сприяння сталому розвитку. Страхування у цьому випадку є засобом запобігання наслідкам екологічного ризику в господарській діяльності, оскільки його мета полягає в забезпеченні захисту від непередбачених випадків. У діючій міжнародній практиці страховий ризик визначається як явище, здатне спричинити певні втрати, котрих можна уникнути за рахунок купівлі страхового документа. Сьогодні, згідно з чинним законодавством України, визначення екологічного страхування не існує.

Таким чином, в Україні на основі вказаних принципів забезпечення сталого фінансування розвитку ТПГК можна отримати результати, на які орієнтовані рекомендації «Ріо-2012» та супутніх документів (зокрема, «Декларації природного капіталу»):

стале фінансування розвитку ТПГК, включаючи інновації та інвестиції, що реалізується через інвестиційно-проектний підхід, принципи структурного та проектного управління, консолідованого й суверенного фінансування, котрі, по-перше, орієнтовані на отримання конкретного, обмеженого певними часовими рамками господарського та фінансового результату управлінської діяльності (проективно-діяльнісний аспект) і, по-друге, визначаються властивостями консолідованого фінансування та можливістю додаткового залучення й запозичення фінансових ресурсів із різних джерел для забезпечення такого результату (проектно-фінансовий аспект). Стале інвестування також передбачає розвиток стратегій соціального та екологічного партнерства і відповідальності, інноваційний розвиток, підвищення за рахунок інвестиційно-інноваційної системної ролі людського та фінансового капіталу у виробництві вартостей при сталих стримуваних темпах фізичного використання природних ресурсів, зниження ступеня кореляції між зростанням виробництва і фізичною експлуатацією природних ресурсів, що характерно для постіндустріальних технологічних та суспільних («постмодерн», «мета-модерн») укладів;

нові зобов'язання – технологічне зростання, економіка знань, «зелена», «синя» та «наноекономіки»: забезпечення готовності до переходу на нові технологічного уклади виробництва і впровадження новітніх екологічно та соціально орієнтованих механізмів господарювання з відповідними інноваційними перетвореннями, структурна трансформація господарства щодо новітніх технологічних укладів, покращення якості бізнесу і життя через інновації і сучасні технології; упровадження соціальних та екологічних інновацій у бізнес-стратегії; концептів «синьої» та «зеленої» економіки,

підтримка економічного зростання, зайнятості, індивідуальної участі громадян в економічних процесах («наноекономіка») розвитку й інновацій у суспільстві, в якому бізнес працює на укріплення територіальної громади в дієвому співробітництві з муніципальними структурами;

«належне врядування», державно-приватне партнерство і соціальна інтеграція: налагодження міжсекторального і багатостороннього партнерства для сталого розвитку; відкриті і прозорі правила для державно-приватного партнерства, нормативна передбачуваність; співробітництво у сфері освіти і науки, співробітництво з бізнесом на всіх рівнях влади із залученням муніципальної, регіональної та загальнодержавної ланки, зниження соціальної напруги через децентралізацію влади і делегування ширших повноважень регіонам та муніципалітетам у використанні природних активів, зниження через це соціальної напруги, створення інституціональної та фінансової основи для запровадження в Україні інституту громадянської власності на природні ресурси;

ціннісний підхід у державній політиці в галузі природокористування: визнання екологічної (екосистемної) цінності природного капіталу; пріоритет щодо охорони довкілля, платне ресурсокористування, обґрунтовані тарифи і податки (платежі) для системи природних ресурсів (енергії, води, землі, лісу, мінеральної сировини та ін.); викорінення корупції в державному і приватному секторах у дозвільній сфері природокористування; розробка та впровадження дієвої національної стратегії (плану дій) сталого розвитку за участю всіх зацікавлених субєктів на рівноправній основі з отриманням гарантованих економічних, включаючи фінансові, екологічних і соціальних результатів.

2.3.2. Стале фінансування розвитку територіального земельно-господарського комплексу

У зв’язку із збільшенням масштабів виснажливого та нераціонального землекористування, що підриває природно-ресурсний потенціал розширеного відтворення національної економіки в цілому та регіональних господарських комплексів зокрема, виникає потреба в диверсифікації форм та засобів фінансового забезпечення відтворення й охорони земель. На жаль, спектр форм та джерел фінансування проектів відтворення земельно-ресурсного потенціалу є надмірно звуженим через наявність численних інституціональних обмежень та збереження багатьох рудиментів адміністративної системи управління земельними ресурсами. Не розроблено дієвого інструментарію імплементації передового іноземного досвіду в частині залучення фінансових ресурсів приватних підприємницьких структур до фінансування проектів екологічної реабілітації порушених та деградованих земель. Нормативно-правове забезпечення еколого-економічного регулювання раціонального землекористування не охоплює навіть критично необхідного набору стимулів як для корпоративного сектору, так і домашніх господарств.

Проблеми раціоналізації землекористування особливо актуалізувалися в останній час, коли аграрна сфера зазнала масштабних інституціональних

трансформацій, а ринок земель несільськогосподарського призначення не відповідає класичним ринковим атрибутам. Особливою резонансністю відзначаються заходи щодо реформування відносин власності на земельні ресурси, упровадження перспективних організаційно-правових форм аграрного природокористування, удосконалення системи фіскального регулювання залучення земельно-ресурсного потенціалу в господарський оборот. Виникла необхідність у диверсифікації форм та засобів фінансування територіального земельно-господарського комплексу, щоб максимальною мірою усунути прояви екологодеструктивного землекористування та підвищити дієвість відтворення земельно-ресурсного потенціалу.

Враховуючи наявність численних інституціональних обмежень щодо розподілу земельного капіталу, земельні ресурси стали ефективним бюджетонаповнюючим чинником лише стосовно тих категорій земель, які є повноцінним елементом системи товарно-грошових відносин. Насамперед це стосується земель населених пунктів [52, 202]. Органи місцевого самоврядування як виразники потреб та інтересів територіальних громад базового рівня вже тривалий час мають можливість розпоряджатися землями комунальної власності. Саме продаж земель комунальної власності й становить левову частку надходжень коштів від продажу земельних активів до Зведеного бюджету України.

Упродовж періоду 2007–2015 рр. в динаміці надходження коштів від продажу землі до Зведеного бюджету України в цілому спостерігається нисхідна тенденція. Якщо 2007 р. від продажу землі до бюджетів усіх таксономічних рівнів надійшло 3 168,6 млн грн, 2010-го – 1 505,8, 2012-го – 1 096,6, то 2015 р. – 922,9 млн грн (рис. 2.17). Тобто у 2015 році порівняно з 2007-м надходження коштів від продажу землі до Зведеного бюджету України зменшилися більше ніж у 4 рази. Особливо інтенсивне зниження їх рівня відбулося у 2009 р. порівняно з 2008-м, що спричинено значною мірою згортанням ділової активності у зв’язку з наслідками світової фінансової кризи.

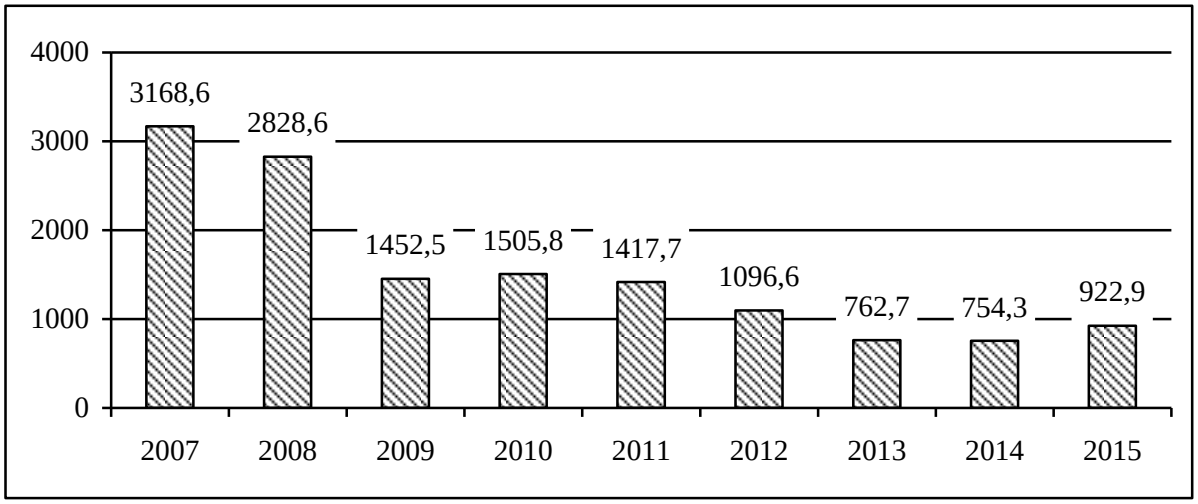


Рис. 2.17. Динаміка надходження коштів від продажу землі до Зведеного бюджету України по роках, млн грн *(розраховано за даними Державного казначейства України)*

У структурі надходжень коштів від продажу землі до Зведеного бюджету України найбільшу питому вагу становлять кошти, які надходять до місцевих бюджетів (як правило, від продажу земель у межах населених пунктів).

Зокрема, 2007 р. вони дорівнювали 2 854,1 млн грн, 2010-го – 1 354,9, 2012-го – 985,8, 2015 р. – 888,4 млн грн (рис. 2.18). Як і в динаміці надходження коштів від продажу землі до Зведеного бюджету України, тут також найбільше падіння спостерігалося 2009 року порівняно з 2008 роком.

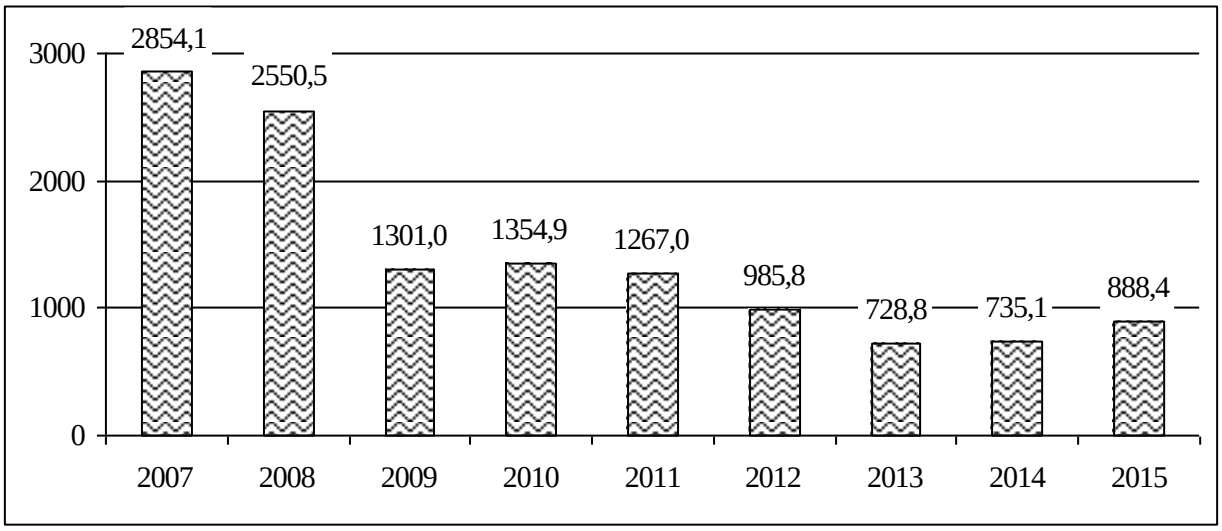


Рис. 2.18. Динаміка надходження коштів від продажу землі до місцевих бюджетів по роках, млн грн *(розраховано за даними Державного казначейства України)*

На зміни в дохідній частині Зведеного бюджету України негативно впливає чимало факторів, зокрема: існування тіньових схем ведення бізнесу, надання податкових пільг, неузгодженість потреб у податкових надходженнях з можливостями їх отримання; недосконаліть правових норм щодо забезпечення державного контролю в процесі управління ресурсами, низька частка власних доходів місцевих бюджетів, що призводить до збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Однак, до основних причин такого різкого зниження надходжень коштів від продажу земельних ділянок можна віднести економічну кризу в країні та непродумані зміни в земельному законодавстві, зокрема щодо повноважень територіальних громад із розпорядження землями державної власності в межах населених пунктів і передачі розпорядження сільськогосподарськими землями Держгеокадастру України.

Основними фіскальними інструментами, які використовуються для регулювання процесів володіння та користування земельними активами є земельний податок й орендна плата з юридичних і фізичних осіб [52]. У структурі надходжень плати за землю (включає названі платежі) до Зведеного бюджету України (плата за землю повністю надходить до місцевих бюджетів) 2007 р. найбільшу питому вагу становив земельний податок з юридичних осіб (72 %). Частка його з фізичних осіб, орендної плати з фізичних та юридичних

осіб дорівнювала відповідно 4, 4 і 19,9 %. Тобто основним фіскальним інструментом на той час був земельний податок з юридичних осіб. У структурі зазначених надходжень 2015 р. порівняно з 2007-м відбулися значні зрушення. Так, найбільшу питому вагу (63,5 %) становила орендна плата з юридичних осіб. Частка земельного податку з юридичних осіб дорівнює 24 %, орендної плати з фізичних осіб – 9,2, земельного податку з фізичних осіб – 3,4 %.

Слід зазначити, що у зв'язку із внесенням змін до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 р., надходження плати за землю стало однією із складових податку на майно (п.п. 265.1.3 ПКУ). Наразі земельний податок є місцевим (п.п. 10.1.1 ПКУ), а не загальнодержавним (як це було до 2015 р., до набуття чинності зазначеного закону), установлення якого здійснюється органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному Податковим кодексом України. До сектору державного управління входять суб'єкти землеволодіння та землекористування, діяльність яких пов'язана з використанням земель державної власності, а саме: суб'єкти аграрного підприємництва та науково-дослідні установи, які використовують землі сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності; державні лісогосподарські підприємства та науково-дослідні установи, яким згідно з Лісовим кодексом України надано право постійного лісокористування; бюджетні водогосподарські організації, котрі регулюють використання земель водного фонду державної власності.

У секторі державного управління основними джерелами фінансування територіального земельно-господарського комплексу є кошти державного та місцевих бюджетів, зокрема цільові фонди, а також фінансові ресурси, залучені відповідно до міжнародних природоохоронних конвенцій та в рамках реалізації спільних проектів екологічного спрямування. На сектор державного управління покладено фінансування заходів щодо виконання загальнодержавних програм охорони земель, мінімізації наслідків їх радіаційного забруднення, формування системи кадастру та моніторингу земель, а також частково відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

На сектор муніципального управління покладено фінансування місцевих програм відтворення та охорони земель, трансакційних витрат щодо організації конкурсного продажу земель комунальної власності, збереження та відтворення особливо цінних земель. Диверсифікація джерел фінансування розвитку територіального земельно-господарського комплексу на рівні муніципалітетів може бути забезпечена через емісію облігацій місцевої позики під заставу земель комунальної власності, а також використання комунальних земельних активів як внеску до статутних фондів муніципальних корпоративних утворень.

Потенційно найбільш сприятливе інституціональне підґрунтя диверсифікації джерел фінансування розвитку територіального земельно-господарського комплексу спостерігається в корпоративному секторі та секторі фермерських та домашніх господарств, де джерелами фінансування є власні кошти, що не накладає комплекс обмежень, як у частині використання коштів державного та місцевих бюджетів. У цьому секторі нарощення обсягів

фінансування заходів щодо відтворення та охорони земель пов'язується з наявністю зовнішніх і внутрішніх стимулів.

Зовнішні стимули випливають із загальнодержавних та регіональних пріоритетів раціонального землекористування, а внутрішні – пов'язані з необхідністю відтворення земельно-ресурсного потенціалу як необхідної передумови підвищення рівня капіталізації аграрного бізнесу в цілому [50, 174]. Певним дестимулятором щодо нарощення обсягів фінансування відтворення та охорони земель є те, що більшість сільськогосподарських угідь перебуває в оренді, що культивує виснажливе використання цієї складової земельного капіталу тимчасовими землекористувачами.

В цілому фінансування відтворення та охорони земель у корпоративному секторі та секторі фермерських і домашніх господарств як просторового базису розвитку територіального земельно-господарського комплексу зводиться до наступного: фінансування заходів щодо відтворення природної родючості угідь, консолідації земель та подолання негативних наслідків надмірної парцеляції, упровадження ґрунтозахисних систем землеробства, фінансування заходів щодо створення захисних лісосмуг з метою зменшення проявів вітрової та водної ерозії ґрунтів, щодо заліснення малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

2.3.3. Стале фінансування розвитку територіального водогосподарського комплексу

Забезпечення сталого розвитку територіального водогосподарського комплексу має бути підкріплене необхідними фінансовими ресурсами. Без такого забезпечення або його низьких кількісних характеристик сталий розвиток не буде ефективно впроваджуватися. Умови, в яких перебуває Україна, суттєво ускладнюють можливості належного рівня фінансової підтримки розвитку водогосподарського комплексу, тому постає нагальне питання розробки нових підходів до цього процесу, які б дали змогу ефективно використовувати наявні ресурси та залучати інноваційні механізми.

Такі механізми передбачають розробку принципово нових підходів, спрямованих на пошук і впровадження ефективних форм і методів фінансової підтримки [56]. Основною їх відмінністю від консервативних є новизна у використанні для конкретної країни або перспективність упровадження. При розробці інноваційних механізмів необхідно враховувати наступні умови. По-перше, складність упровадження нового інструментарію. Протягом останніх десятиліть формувалися її особливості та каркас роботи. Коли виникає потреба змін, то, зрозуміло, система намагатиметься зберегти свою специфіку. Мова йде про її внутрішній спротив, що є закономірним явищем, котре необхідно враховувати про реалізації державної політики. По-друге, повільність упровадження реформ, що повинні змінити ситуацію, значна декларативність реформ, недотримання часових показників їх упровадження. Реалії сьогодення показують, що уряд прагне реформування для модернізації та адаптації національної економіки до європейських вимог, але часові показники є досить

розмиті. По-третє, значний вплив позаекономічних факторів на процес прийняття рішень щодо виділення фінансів. Це є суттєвою проблемою, яка може нівелювати будь-яке рішення щодо підтримки того або іншого проекту. Часто складається ситуація, коли необхідно виконувати роботи для поліпшення ефективності водоочисних споруд або комплекс водоохоронних заходів, але кошти не можна виділити через неврегульованість цієї процедури.

Основними механізмами фінансової підтримки сталого розвитку ВГК є такі:

- державна підтримка, що сьогодні є переважаючою формою і забезпечує можливість комплексу функціонувати. Позитивною ознакою є охоплення й регіональних його складових, що дає змогу реалізувати державну політику у водній сфері;
- використання ресурсів українських приватних структур, що використовується порівняно нечасто, проте має значний потенціал;
- використання ресурсів зарубіжних приватних структур, що у зв'язку з неврегульованістю вітчизняного законодавства та інших факторів скоріше є потенційною формою;
- залучення ресурсів міжнародних організацій, які є донорами коштів, що надходять до систем комплексу під окремі проекти. Особливо значні перспективи мають кредити на реалізацію відносно невеликих проектів місцевого рівня, котрі не досить тривалі в часі;
- використання ресурсів внутрішнього потенціалу. ВГК генерує фінансові ресурси, котрі можливо спрямовувати на реалізацію конкретних заходів. У разі залучення цих коштів на процеси підтримки сталого розвитку необхідним є завдання їх структурування для визначення найбільш пріоритетних цілей. У найкращому варіанті доцільно використовувати всі шляхи фінансової підтримки. Зрозуміло, що такий варіант є ідеальним і в силу багатьох причин – малоймовірним. Реалії свідчать, що працюють кілька варіантів, які доповнюють один одного. Разом з тим окремі напрями не можуть розкритися через внутрішні проблеми держави.

На нашу думку, інноваційні механізми фінансового забезпечення (рис. 2.19), через їх значну кількість та складну структурованість, можливо розподілити на кілька похідних груп (які, за необхідності, теж можуть бути диференційовані).

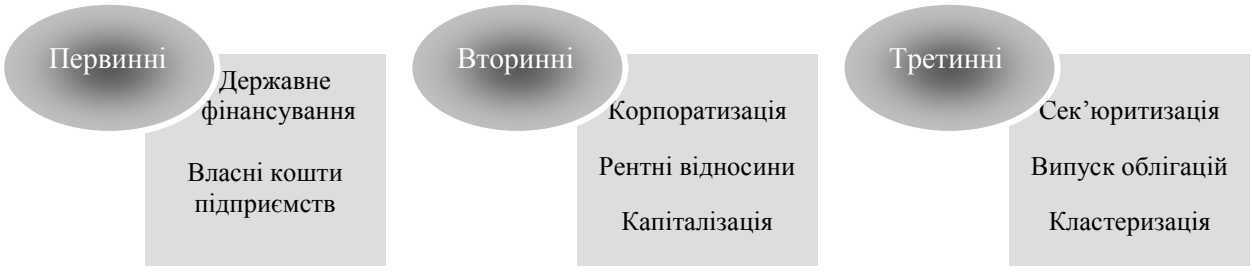


Рис. 2.19. Структура механізмів фінансового забезпечення сталого розвитку територіальних водогосподарських комплексів

Розподіл механізмів значною мірою ґрунтується на врахуванні часових особливостей їх прояву. Як правило, первинними серед них є ті, на яких формувалися фінансові відносини комплексу. Це група механізмів, яка безпосередньо стосується процесу розвитку і підтримки необхідного рівня функціонування ВГК, зокрема інструменти державного фінансування та внутрішні фінансові ресурси.

Вторинні (похідні) формуються на основі первинних і можуть включати такі інструменти, як капіталізація, рентні відносини, корпоратизація тощо. Важливою передумовою активізації цих механізмів є відрегульованість відносин між комплексом та іншими суб'єктами, які беруть участь в економічних процесах, пов'язаних із водними ресурсами. Третинні (похідні) – можуть визначатися такими діями, як випуск водних акцій (на основі діяльності комплексу), фінансова кластеризація тощо. Чим вищий рівень розвитку держави, тим більше використання механізмів фінансового забезпечення та їх залученість до вирішення питань підвищення ефективності комплексу. Наприклад, у США застосовуються всі наведені групи механізмів, як і в країнах ЄС. Важливо, що вони можуть визначатися наявністю як інноваційного, так і консервативного потенціалу, адже кожна група механізмів, у контексті інноваційності, відчуває також і вплив консервативних тенденцій. Основною причиною цього можуть бути: наявність спільної сфери діяльності механізмів (коли всі без винятку інструменти функціонують в межах єдиного державного простору з усім притаманним йому набором факторів впливу); наслідкова дія тенденцій (через комплексність впливу кожний механізм або група відчувають дію інших процесів); низький рівень розвитку інституційного середовища, що обумовлює генерацію протилежних процесів; не досить чіткі межі розвитку інструмента (часто використання одного з певною мірою є консервативним, а після проходження певної межі – набуває ознак інноваційності).

Відповідно до цього, виділені групи механізмів значно різняться за можливим проявом інноваційності. Доцільно зробити припущення, що найбільший рівень інноваційності ймовірний у другій і третій групах, а менший – у першій. Це можна пояснити тим, що віддалення від таких форм підтримки, як державна (наприклад) формує сприятливі передумови для більш інтенсивного використання новітніх форм.

Розглянемо докладніше місце і значення виділених груп механізмів щодо процесів фінансового забезпечення. Первинні механізми, що визначаються значним часовим потенціалом і впливом консервативних тенденцій, є найбільш апробованою формою фінансового забезпечення комплексу. Вони показали свою результативність протягом останніх десятиліть. Разом з тим, їх застосування виявляє комплекс проблем, котрі значно впливають на ефективність функціонування ВГК у цілому, не кажучи про намагання забезпечити сталий розвиток. Наприклад, використання такого механізму, як державна підтримка забезпечує реалізацію базових функцій комплексу при постійному декларуванні дефіциту фінансових ресурсів. Використання внутрішніх ресурсів є ефективною формою фінансового забезпечення.

Комплекс генерує вагомі ресурси, які можуть бути спрямовані на реалізацію засад сталого розвитку.

Вторинні механізми є похідними, визначаються перехідним часовим потенціалом формування та меншим впливом консервативних тенденцій порівняно з попередньою групою. Вони наразі перебувають переважно на стадії впровадження. Для їх успішної апробації необхідні певні передумови та сформоване інституційне середовище. Разом з тим, за умови активації вони можуть сприяти формуванню значних фінансових ресурсів для потреб забезпечення сталого розвитку комплексу. Капіталізація є більш загальним процесом (на відміну від решти) і полягає у залученні ресурсів (у т.ч. природних) до процесу суспільного виробництва з їх подальшою трансформацією у вартість (що сприяє формуванню доданої вартості) [23]. Доцільність проведення капіталізації пояснюється недокапіталізованістю значної кількості природних ресурсів, що суттєво ускладнює їх вихід на ринок та участь у всіх його процесах. Лісові, водні, земельні ресурси переважно перебувають на так званій доринковій стадії, яка не дає змоги вийти їм на ринок з тими інструментами, що сприятимуть активному позиціонуванню. Логічним наступним кроком капіталізації є проведення процедури сек'юритизації. Впровадження рентної політики дасть змогу наповнення бюджету з метою формування грошової бази для регулювання процесів ресурсозбереження на загальнодержавному рівні. Упровадження рентних відносин сприятиме поліпшенню економічної ефективності комплексу та забезпечить фінансування водної галузі на основі власних ресурсів (на противагу бюджетному фінансуванню) [17]. Процеси корпоратизації, подібно до ренти, сприятимуть залученню додаткових фінансових ресурсів для комплексу та підтримки його сталості. Коли формуються корпоративні структури із залученням систем ВГК, то, на основі їх діяльності, виникають потужні фінансові потоки, які можливо спрямувати на сталість. Умовою таких потоків є прибутковий характер діяльності корпорацій.

Третинні механізми також за своїм походженням є похідними і визначаються початковим часовим потенціалом та незначним впливом консервативних тенденцій. Всі механізми, що формують групу, перебувають на стадії впровадження внаслідок не досить сприятливих умов середовища. Сек'юритизація – процес, заснований на формуванні активів або прав власності, які, будучи передані спеціальній структурі, є основою для випуску цінних паперів. У свою чергу, вихід на ринок цінних паперів дасть змогу залучити додаткові фінансові ресурси для підтримки процесів сталого розвитку. На відміну від України, у західних державах акції водних компаній набули значного поширення і розглядаються як перспективне джерело отримання прибутку. Разом з тим, використання цього механізму дає змогу залучати значні фінансові ресурси для підтримки сталого розвитку комплексу.

Крім виділених механізмів, для кращого фінансування доцільно запровадити принципи *фінансової кластеризації та концентрації.* Це можуть бути як перехідні форми (наприклад, між другою і третьою групами). Фінансова кластеризація передбачає формування кластерів, що пов'язані з

комплексом, тобто подібних осередків фінансових організацій, які визначаються єдиною спрямованістю. Причому фінансові кластери за характером своєї діяльності можуть бути заздалегідь орієнтовані на потреби комплексу (найкращий варіант).

Можливо, щоб ці кластери були сформовані і засновані за участю структур комплексу, що забезпечило б йому кращий доступ до необхідних фінансових ресурсів. Можливо провести аналогію з процесом формування фінансово-промислових груп, коли, крім промислових підприємств, до її складу входили і банківські установи. Разом з тим у нашому випадку фінансові кластери не належать безпосередньо до структур ВГК, але взаємодіють із ними.

Таким чином, алгоритм активізації фінансових кластерів для потреб ВГК передбачає:

- формування кластера, визначення базових напрямів і особливостей його функціонування, можливостей контакту зі структурами комплексу;
- діяльність ВГК і генерація потреби в необхідних фінансових ресурсах (для реалізації проекту, завдання тощо);
- запит до організацій фінансового кластера щодо необхідних фінансових ресурсів;
- оцінка показників запиту зі сторони організацій кластера, виконання необхідних дій щодо можливості надання потрібної допомоги;
- надання необхідних фінансових ресурсів структурам комплексу. Як приклад фінансових кластерів для підтримки функціонування ВГК, можна навести кластер з підтримки проектів модернізації водної інфраструктури, основною метою діяльності якого є фінансове забезпечення реалізації цих дій на всіх рівнях. Також можна сформувати кластер з фінансового стимулювання розвитку ВГК (підтримка новітніх форм діяльності – капіталізації, корпоратизації, сек'юритизації тощо). Безперечно, для того, щоб розпочати фінансову кластеризацію, потрібна достатньо розвинута фінансова інфраструктура, яка б забезпечила дієвість подібного механізму. На жаль, у теперішній її немає, тому кластеризацію можливо розглядати як перспективний захід. Важливу роль у формуванні фінансової інфраструктури відіграє позиція держави, яка має забезпечити формування необхідних умов для її розвитку.

Фінансова концентрація передбачає зосередження фінансових ресурсів у межах комплексу для реалізації проектів, спрямованих на підтримку сталого розвитку [210]. Безперечно, сьогодні в межах комплексу зосереджуються фінансові ресурси, які або генеруються ним, або надходять ззовні. Однак, чіткої роботи з цими ресурсами не проводиться, а в окремих випадках вони розподіляються не досить ефективно. Мова йде про чітку прив'язку ресурсів до проектів сталого розвитку. При використанні механізмів необхідно чітко орієнтуватися на відмінності та особливості розвитку комплексу. Зрозуміло, що механізми в межах групи можуть ефективно використовуватися для одного регіону і не знайти свого використання і інших. Це значною мірою пов'язується з просторовими особливостями розвитку ВГК, перебігом екологічних та економічних процесів.

Визначимо основні особливості, які необхідно враховувати при активізації механізмів сталого фінансування територіальних водогосподарських комплексів.

По-перше, загальний рівень розвитку регіону, що має вирішальний вплив на можливості активізації того або іншого механізму. Якщо він високорозвинутий, сформована достатня фінансово-економічна інфраструктура, генеруються значні потоки, то це формуватиме сприятливі умови до включення ВГК в ці процеси та можливості використання інноваційного інструментарію. У цьому аспекті можливо зробити висновок, що високий рівень регіону обумовлює такі ж можливості використання фінансових інструментів, що, у свою чергу, сприятливо відображається на підтримці процесів сталого розвитку ВГК. Якщо ж регіон не є достатнім за ступенем розвитку, то це закладає несприятливі умови і щодо можливості впровадження інноваційного інструментарію. Разом з тим, існують і винятки. Наприклад, для регіону *А* характерні не досить високі показники розвитку, існують проблеми щодо державного фінансування, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій. На фоні цього зарубіжна кредитна установа надає кошти для впровадження, наприклад, бізнес-інкубатора. Останній поєднує кілька приватних структур, є можливість залучення наукових організацій і доступ до ресурсів, що дає змогу використовувати такі інструменти, як фінансова кластеризація та ін. Таким чином, це є прикладом точкових проектів, які не змінюють загальної ситуації в регіоні, а визначаються локальним використанням.

По-друге, показники розвитку ВГК у вимірах «запаси – використання – екологічна безпека». Кожна із цих складових потребує свого розшифрування, адже всі вони характеризують специфічні аспекти процесу сталого розвитку на рівні регіону. Запаси – наявні водні ресурси, які можливо використовувати для задоволення потреб. Під водні запаси, наприклад, можливо випускати водні акції, які будуть котируватися на біржах. Процеси використання (забір, споживання, водомісткість) дають більш широкий простір для впровадження інструментарію. Наприклад, можна впроваджувати засади корпоратизації, капіталізації, рентної політики. Екологічна складова визначається залученням майже аналогічних інструментів, що і для використання. Орієнтуючись на ці виміри, важливо, щоб водні системи регіонів не відчували надмірного економічного пресингу через упровадження інноваційних інструментів. Характерною може бути ситуація, коли є сприятливі умови для запровадження механізму, його активізують, він показує позитивні результати, а водні ресурси від цього не відчувають позитивних змін. Зрозуміло, що регіони-лідери за складовими мають більш широкий простір для впровадження інноваційних інструментів (на відміну від аутсайдерів), що необхідно враховувати при розробці державних стратегій сталого розвитку. Разом з тим, це не означає відмову від застосування таких інструментів у відстаючих регіонах, адже в цьому випадку цілком ймовірні певні переваги, які є прихованими.

По-третє, політичні фактори впливу, позиція місцевих органів влади щодо необхідності забезпечення сталого розвитку комплексу. Для ефективного впровадження новітнього інструментарію необхідно, щоб місцева влада дієво

підтримувала ці проекти та формувала сприятливі особливості для їх активізації та розкриття, що обумовить динамічність проектів. Для значної кількості випадків характерна ситуація, коли саме місцеві органи влади стримують процес упровадження новітніх підходів через власні інтереси.

По-четверте, чітко визначені координати і напрями політики впровадження інноваційного інструментарію. Важливим фактором впливу на ці процеси є наявність обґрунтованих меж і напрямів їх розвитку. У протилежному випадку це свідчить про теоретичний підхід до питання, який може бути загрозою для всього процесу. Напрями впливу можна визначити як на державному, так і регіональному рівні. Кращим варіантом був би такий сценарій, коли на центральному рівні формується загальнодержавна стратегія розвитку і залучення новітнього інструментарію для забезпечення сталого розвитку водогосподарського комплексу України, а регіональні, у контексті загальних позицій, формують свої пріоритети, виходячи з локальних особливостей. Напрями політики впровадження інструментів можливо визначити в межах одного законодавчого акту або внести правки в чинні правові документи, що стосуються особливостей розвитку ВГК. Перший шлях є більш радикальним і потребує відповідних зусиль, тоді як другий полягає тільки у коригуванні існуючої правової бази [215].

По-п’яте, урахування приватної орієнтованості – рівня готовності місцевого бізнесу до впровадження цих механізмів. Приватна ініціатива є важливим аспектом використання інноваційних механізмів, тому позиція місцевого бізнесу є важливою. Орієнтація тільки на державні ініціативи вже виявила свій потенціал, тому для набуття якісних форм та ефективності необхідно, щоб потужні компанії були зацікавлені у сталому розвитку водогосподарського комплексу України. Це можливо за умови, коли місцеві компанії чітко уявляють свої перспективи у подібних проектах. Наприклад, банківська установа може долучитися до активізації інноваційних механізмів фінансування сталого розвитку, а її заохоченням стануть девіденти від проведення цих операцій. Місцевий бізнес має стати основним приватним учасником використання інноваційних механізмів.

2.3.4. Стале фінансування розвитку територіального лісогосподарського комплексу

За своєю глибинною сутністю фінансування розвитку територіального лісогосподарського комплексу – це розгалужена та різноманітна за характером її складових система заходів щодо організації та інституціонального забезпечення фінансування процесів відтворення, відновлення та охорони лісоресурсного потенціалу, спрямованих на поступове збільшення площі лісових насаджень, їх раціональне просторове розміщення, поліпшення породного складу лісів.

Фінансування в цій сфері відбувається переважно шляхом застосування важелів, характерних для командно-адміністративної системи. Натомість, ринково орієнтовані вимоги враховуються вкрай недостатньо і мають занадто

звужену базу застосування. Це значною мірою зумовлено тим, що фінансові механізми лісоресурсної сфери в соціально-економічному розвитку територіальних утворень, зокрема на рівні територіальних громад, переважно не сприймаються як пріоритетні, а іноді взагалі практично ігноруються місцевим населенням та відповідно виборними керівниками територіальних громад, які здебільшого приділяють увагу співпраці із підприємницькими структурами у промисловому та агропромисловому виробництві. У зв'язку з цим необхідно сформувати інституціональне підґрунтя впровадження сучасних форм та засобів фінансового забезпечення розвитку територіального лісогосподарського комплексу.

Територіальний лісогосподарський комплекс являє собою єдність суб'єктів лісогосподарського підприємництва та лісових і лісогосподарських активів у процесі господарського освоєння лісоресурсного потенціалу та його залучення у відтворювальний процес. Фінансування комплексу відбувається в таких формах:

- забезпечення лісовідновлення – спрямування бюджетних коштів постійним лісокористувачам;
- забезпечення лісогосподарських та лісоохоронних проектів на основі використання коштів, отриманих державними та приватними суб'єктами лісогосподарського підприємництва на основі госпрозрахункової діяльності;
- накопичення фінансових ресурсів суб'єктами лісогосподарського підприємництва внаслідок відшкодування втрат лісогосподарського виробництва;
- забезпечення природоохоронних заходів в частині відтворення лісоресурсного потенціалу за рахунок екологічного податку та рентної плати, які концентруються у Державному та місцевих бюджетах. На жаль, існуюче інституціональне середовище функціонування територіального лісогосподарського комплексу не дає можливості повною мірою використати потенціал капіталізації лісових благ за рахунок розширення форм та засобів фінансової підтримки відтворення лісових ресурсів та модернізації лісогосподарської інфраструктури [51].

Основою фінансування територіального лісогосподарського комплексу є кошти державних лісогосподарських підприємств (постійних лісокористувачів), отримані ними в процесі здійснення госпрозрахункової діяльності (продаж необробленої деревини, продукції первинної та поглибленої лісопереробки, використання несировинних якостей лісу та потенціалу мисливського господарства).

Для формування екологічно збалансованого відтворення і використання лісових ресурсів потрібне достатнє фінансування, створення ефективно діючого фінансового механізму. Як відомо, наразі фінансування лісогосподарських заходів відбувається за рахунок бюджетних і власних коштів. До власних коштів належать: виручка від реалізації лісопродукції, кошти за відстріл лісової фауни, прибуток від іншої господарської діяльності, частка амортизаційних відрахувань та інші фонди (заборгованість підприємства, зокрема перед бюджетом, за податками, соціальним страхуванням тощо). Фінанси лісового

господарства створюються за рахунок різних джерел і використовуються для відтворення й використання лісових ресурсів, забезпечення поточних витрат, стимулювання працівників лісогосподарського виробництва тощо, а також інвестицій, кредитів, коштів міжнародних організацій, які спрямовуються на розвиток лісового господарства тощо.

Бюджетні кошти, у свою чергу, використовуються на: лісовпорядкування; проектно-вишукувальні та науково-дослідні роботи; лісокультурні заходи; рубки, пов'язані з веденням лісового господарства; ліквідацію захаращеності; допоміжні й лісогосподарські роботи; охорону лісів від пожеж; боротьбу із шкідниками та хворобами лісу; ведення мисливського господарства; утримання державної лісової охорони. Крім того, з бюджету можуть фінансуватися заходи щодо створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг на землях інших землекористувачів. Прохідні рубки, вибіркові санітарні рубки, пов'язані з реконструкцією деревостанів, суцільні санітарні рубки та ліквідація захаращеності можуть виконуватися за рахунок бюджетних коштів лише у випадках, коли витрати на ці заходи перевищують надходження від реалізації деревини.

Об'єктами фінансових відносин є фінансові ресурси, що являють собою передусім грошові нагромадження і доходи, які створюються у процесі розподілу і перерозподілу виручки та прибутку лісогосподарських підприємств і зосереджуються у відповідних фондах для забезпечення відтворення й охорони лісових ресурсів, а також частина коштів підприємства у фондовій і нефондовій формі, котрі утворюються у результаті розподілу виробленого продукту, залучаються до діяльності підприємства з різних джерел, спрямовуються на забезпечення розширеного відтворення й використання лісових ресурсів і ведення лісового господарства. Крім того, фінансові ресурси підприємств галузі в окремих випадках формуються за рахунок випуску цінних паперів.

Фінансова діяльність лісогосподарських підприємств може бути організована на підставі комерційного розрахунку, неприбуткової діяльності та кошторисного фінансування. За планово регульованої економіки вживався термін *господарський розрахунок*, згідно з яким лісове підприємство покриває свої витрати, тобто за рахунок прибутку, виручки від реалізації продукції, що відображає економічні відносини між державою і суб'єктами господарювання. В ринковій економіці частіше вживається поняття *комерційний розрахунок*, проте вони мають подібні принципи: надання підприємствам самостійності, самоокупність і самофінансування, прибутковість, фінансова відповідальність.

Наступним методом організації фінансової діяльності лісогосподарських підприємств є неприбуткова діяльність. Він застосовується до соціально значущих галузей, які надають продукцію і послуги, що мають бути доступними для всього населення. Щодо кошторисного фінансування, то воно полягає у виділенні коштів з державного бюджету і базується на таких принципах, як плановість, підзвітність виділених коштів, цільовий характер фінансування, виділення коштів залежно від фактичних результатів діяльності.

Для ефективного використання фінансових ресурсів і управління фінансами підприємств застосовується фінансовий механізм. На основі узагальнення визначень різних науковців виділено його складові: фінансове забезпечення (включає самофінансування, кредитування, бюджетне асигнування та інше), фінансові важелі (податки, збори, амортизація, кредит, штрафи та інше), фінансові методи (оподаткування, кредитування, інвестування тощо), а також правове, інформаційне, нормативне забезпечення.

Особливості фінансового механізму у сфері відтворення і використання лісових ресурсів визначаються його цілями, які, крім таких загальних діяльності всіх підприємств, як отримання прибутку, забезпечення стійкого фінансового стану підприємств та інше, мають цілі природоохоронного характеру: відтворення лісів, посилення їх екологічних, соціальних, рекреаційних функцій, охорона лісів, збереження природно-заповідного фонду тощо.

Фінансовий механізм відтворення і використання лісових ресурсів у методологічному аспекті являє собою логічно побудовану і впорядковану систему податкових, кредитних та адміністративних важелів, спрямованих на фінансове обслуговування виробничої, збутової та зовнішньоекономічної діяльності суб'єкта господарювання. Однак у даному визначенні розглянуто не всі складові фінансового механізму, насамперед важелі, що відображають відтворення і посилення екологічних функцій лісових насаджень.

Вплив фінансового механізму на різні аспекти екологізаціїї лісокористування, збереження екологічних функцій лісу має кількісне та якісне визначення. Перше полягає в оцінці необхідних фінансових ресурсів для реалізації сталого лісокористування, управління лісовим господарством тощо. При цьому важливо визначити, яким чином будуть формуватися фінансові ресурси, за яких умов вони можуть надаватися, яке співвідношення має бути між різними джерелами фінансових ресурсів, щоб зберегти фінансову самостійність підприємств.

Серед основних чинників негативного впливу на фінансову діяльність лісогосподарських підприємств слід виділити:

- відсутність всебічного науково обґрунтованого механізму раціонального використання експортного потенціалу ресурсів лісу; економічного механізму стимулювання глибокої переробки деревини до стадії продукції з високою доданою вартістю, що користується попитом як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках; механізмів захисту спеціалізованих лісогосподарських підприємств від перетікання лісової ренти у сферу діяльності лісозаготівельних структур, деревообробних підприємств та, як наслідок, до бюджетів країн Європи;
- недостатня прозорість фінансових потоків, пов'язаних з експортними операціями, а також досвід торгівлі ресурсами необробленої деревини із зарубіжними країнами;
- значні митні бар'єри для експорту лісопродукції підприємств недержавної форми власності.

Суттєве збільшення обсягів фінансових ресурсів державних лісогосподарських підприємств можливе через концентрацію деревообробного виробництва, яке є складовою діяльності постійних лісокористувачів. Вагомим каталізатором розвитку деревообробного бізнесу стало б також відокремлення лісопереробки від лісового господарства шляхом реорганізації комплексних лісогосподарських підприємств (державних), що сприятиме вирівнюванню умов доступу до необробленої деревини суб'єктів підприємництва різних організаційно-правових форм та форм власності [41]. Відокремлені деревообробні підрозділи державних лісогосподарських підприємств для підвищення рівня концентрації інвестиційного потенціалу можуть увійти до інтегрованих підприємницьких об'єднань холдингового та кластерного типу.

Відокремлення деревообробних підрозділів від лісового господарства шляхом реорганізації державних лісогосподарських підприємств дасть можливість вивести лісопереробний сегмент з-під прямого впливу Державного агентства лісових ресурсів України й усунути наявний конфлікт інтересів, який полягає в тому, що господарські і природоохоронні функції використання лесоресурсного потенціалу фактично зосереджені в одному суб'єкті, що призводить до викривлення вимог конкуренційного законодавства на ринках необробленої деревини. Це також трансформує постійних лісокористувачів (державні лісогосподарські підприємств) у суб'єктів лісогосподарської діяльності, які будуть здійснювати виключно ведення лісового господарства та спорідненні види діяльності, а вся необроблена деревина на конкурсних засадах продаватиметься на ринку, зокрема на основі біржових торгів.

Корпоративні права на новостворені підприємницькі структури, матеріально-технічною базою яких будуть деревообробні підрозділи державних лісогосподарських підприємств, передаються Міністерству економічного розвитку і торгівлі України для їх подальшого внесення до статутного фонду холдингових чи кластерних об'єднань. Холдингове об'єднання передбачає надмірну централізацію функцій управління та наявних фінансових ресурсів, а також формування материнської компанії, яка володітиме контрольним пакетом акцій дочірніх підприємств.

Формування сучасної системи сталого фінансування розвитку територіального лісогосподарського комплексу тісно пов'язане із специфічними особливостями розвитку галузі (довготривалий період лісовирощування, поєднання у процесі лісовирощування природних та технологічних факторів) [82, 93]. Лісовирощування і лісокористування не збігається в часі і просторі, у цій сфері немає прямого зв'язку між витратами на виробництво лісопродукції і виручкою від її реалізації. Тому фінансування лісового господарства унеможливлюється власними коштами, а відбувається в порядку операційних витрат, що розглядаються як одноразові безповоротні асигнування. Тобто лісогосподарські, лісокультурні, лісозахисні роботи і заходи щодо організації лісового господарства здійснюються за рахунок державного бюджету.

В контексті нарощення обсягів фінансового забезпечення розвитку територіального лісогосподарського комплексу важливого значення набувають

платежі за користування ресурсами лісу, які є основою відшкодування витрат на їх відтворення та охорону, вирівнювання умов функціонування лісогосподарських підприємств та поповнення бюджету за рахунок додаткового прибутку від лісокористування в кращих природно-економічних умовах. Плата за лісокористування наразі має формальний характер і не сприяє переведенню лісогосподарського виробництва на самофінансування і самоокупність. Це обумовлюється тим, що взаємовідносини лісового господарства з користувачами його продукції не поставлені на економічну основу. Не всі ресурси лісу є платними, зокрема безкоштовно отримують деревину лісокористувачі від рубок проміжного користування, не оподатковуються землі лісового фонду, що є причиною зниження ефективності їх використання. Діючі такси на деревину, що відпускається на пні, не відшкодовують, як правило, витрат на її вирощування.

Система фінансування територіального лісогосподарського комплексу має охоплювати відносини, пов'язані з використанням лісів соціального (рекреація) і природоохоронного (протиерозійні, водоохоронні, водорегулюючі насадження) призначення. Такі ліси є засобами виробництва, особливим видом товару, екологічних та соціальних послуг, яким властива певна споживча вартість. Величина плати за використання лісів у соціальних та природозахисних (екологічних) цілях також установлюється на ринкових засадах, однак за умови, що їхня початкова вартість не нижча рівня витрат, пов'язаних з упорядкуванням насаджень, необхідних для задоволення населення в захисних та культурно-побутових послугах.

Очевидно, що в умовах відсутності надійного механізму вільної купівлі-продажу насаджень, що відіграють роль засобу виробництва (рекреація), механізм розрахунку плати повинен базуватись на нормативно-рентній основі. Надалі, у разі створення відповідних умов, плату за використання лісу в соціально-культурних чи захисних цілях слід визначати, виходячи із вартості кінцевих видів продукції (послуг) з урахуванням компенсаційних витрат на їх відтворення.

З метою формування необхідного рівня забезпечення фінансового механізму господарської діяльності в лісах, незалежно від форми їх власності, потрібно визначити кількісні цільові показники лісогосподарської діяльності, оцінити витрати на відтворення лісових насаджень, їх вирощування, охорону та експлуатацію, забезпечити ефективність витрат на лісові роботи при залученні підрядників, по можливості із приватного сектору, і провести незалежне дослідження за факторами ефективності, довести, що розмір відрахувань до державного бюджету має дорівнювати різниці між загальною сумою доходів і використаними витратами.

Для забезпечення екологічно збалансованого відтворення і використання лісових ресурсів у межах територіального лісогосподарського комплексу забезпечення цього процесу має здійснюватися за рахунок:

- фінансування витрат на відтворення й утримання лісових ресурсів природоохоронного значення із бюджетних коштів, зокрема лісовідновлення та інших заходів незалежно від форми власності на землі лісового фонду й ліси;

- державного фінансування заліснення непридатних для сільського господарства земель, створення полезахисних насаджень та інших лісових насаджень природоохоронного призначення;
- самофінансування простого відтворення лісових ресурсів лісокористувачами в лісових насадженнях, в яких частка стиглих і перестійних деревостанів відповідає структурі нормального цільового лісу. В умовах, коли в структурі лісових насаджень висока частина стиглих деревостанів, то фінансування заліснення ділянок лісу після вирубки насаджень має відбуватися за рахунок власних коштів;
- фінансування пріоритетних лісогосподарських заходів з державного бюджету, які стосуються підвищення продуктивності лісових насаджень і посилення їх екологічних, соціальних функцій відповідно до передбачених національних чи державних програм розвитку економіки;
- пільгове кредитування процесу відтворення лісових насаджень, якщо ця діяльність спрямована на створення нових лісів, що мають велике природозахисне і природоохоронне значення. Крім того, для цієї категорії насаджень може застосовувати і пільгове оподаткування діяльності лісових підприємств;
- отримання коштів на основі реалізації угод державно-приватного партнерства між державними лісогосподарськими підприємствами та суб'єктами підприємницької діяльності, зокрема в частині заготівлі лісосічних відходів та відходів деревообробки, а також виробництва з них паливних енергетичних ресурсів, необхідних для зміцнення енергетичної самодостатності адміністративних районів і територіальних громад місцевого значення [2, 3];
- надходження фінансових ресурсів на основі диверсифікації виробничо-господарської діяльності постійних лісокористувачів за рахунок ефективнішого використання несировинних якостей лісу та підвищення рівня капіталізації ведення мисливського господарства.

Щодо цільового фінансування з Державного і місцевих бюджетів, то необхідні кошти повинні виділятися на конкретні проекти, які стосуються екологічно збалансованого відтворення лісових ресурсів і їх раціонального використання, за умови, що в цій сфері застосовується механізм відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, тобто якщо лісогосподарське підприємство використає кошти не на передбачені цілі, то до нього повинні застосовуватися штрафні санкції у вигляді повернення коштів до бюджету, сплати штрафу, а в майбутньому – позбавлення фінансування постійного лісокористувача на певний період.

Таким чином, бюджетне фінансування відтворення і використання лісових насаджень є своєрідною платою держави за виконання лісами екологічних та соціальних функцій, що має важливе господарське значення. Як відомо, на нинішньому етапі фінансування діяльності лісогосподарських підприємств відбувається за рахунок, як правило, бюджетних і власних коштів. Слід наголосити, що державна фінансова підтримка відтворення і використання лісів значно поширена в територіальних лісогосподарських комплексах. При цьому характерною особливістю бюджетного фінансування є те, що кошти спрямовуються, як правило, на конкретні проекти лісовідновлення, заліснення

непридатних для сільського господарства земель та неугідь, яких в Україні достатньо.

Зважаючи на низьку лісистість нашої держави (лише 17,6 %), а також переважно екологічне значення лісів, необхідне подальше бюджетне фінансування заліснення не придатних для сільського господарства земель, створення полезахисних смуг, реабілітації радіоактивно забруднених лісів, в яких лісокористування тимчасово не проводиться через заборону. Звідси випливає, що для забезпечення проведення лісогосподарських заходів, зокрема відтворення і використання лісів, необхідними фінансовими ресурсами, потрібно вдосконалити наявну систему фінансування територіального лісогосподарського комплексу, що включає сукупність форм, методів, важелів і прийомів, які застосовуються з метою виявлення, акумулювання існуючих та додаткових джерел фінансових ресурсів шляхом їх диверсифікації у процесі лісогосподарської діяльності для досягнення сталого ведення лісового господарства (рис. 2.20).



Рис. 2.20. Структура форм та засобів фінансування розвитку територіального лісогосподарського комплексу

При цьому система фінансування має бути екологічно орієнтованою через особливе значення лісоресурсного потенціалу як важливого соціально-економічного та екологічного фактору. Крім того, вона повинна базуватися на

вмілому поєднанні ринкових методів і державного регулювання, що сприятиме переведення цих комплексів на модель сталого розвитку.

Важливим чинником підвищення ефективності фінансування територіальних лісогосподарських комплексів є забезпечення кореспондування між проблемами соціально-економічного піднесення територіальних громад та розширеного відтворення лісоресурсного потенціалу.

На жаль, у більшості територіальних громад немає практичних можливостей (соціально-економічних) щодо створення необхідних умов для фінансового забезпечення та інституційних засад оптимізації фінансового становища підприємств лісогосподарського комплексу, у тому числі залучення коштів для реалізації перспективних проектів.

Цим значною мірою можна пояснити недостатньо налагоджені партнерські взаємовідносини між органами державного управління лісовими ресурсами, лісогосподарськими, лісозаготівельними та деревообробними підприємствами, фінансово-кредитними установами та органами місцевої влади. Тобто без глибокого реформування фінансової бази територіальних лісогосподарських комплексів подальший їх розвиток можна вважати не тільки проблематичним, але практично недоцільним і взагалі неможливим у такому контексті постановки питання. Відтворення лісових ресурсів, їх охорона і раціональне використання потребують значного збільшення власних коштів підприємницьких структур незалежно від форм власності (державних, приватних, комунальних тощо), тому основним видом діяльності має бути не тільки лісоексплуатація, а й лісовирощування та надання екосистемних послуг лісових насаджень.

2.3.5. Стале фінансування розвитку територіального мінерально-сировинного комплексу

Сфера надрокористування являє собою базис для технологічного розвитку. Реалізація проектів мінерально-сировинного комплексу приводить до створення нових робочих місць, продукування гірничої ренти, яка вилучається на користь держави для її реінвестування у відтворювальний капітал: природний, технологічний, фінансовий та людський. Таке реінвестування створює поліпшення рівня життя сьогодні, що, у свою чергу, закладає фундамент для кращого майбутнього.

Під сталим розвитком територіального мінерально-сировинного комплексу слід розуміти забезпечення ефективного використання ділянок надр для видобування корисних копалин, чи інших завдань, що передбачаються законодавством, в умовах збалансованої взаємодії держави, бізнесу та суспільства із гарантуванням екологічної безпеки на засадах реінвестування доходів від видобутку мінерально-сировинних ресурсів в інші форми капіталу.

Проте видобуток й експлуатація родовищ корисних копалин несуть небезпеку для життя місцевого населення та завдають непоправну шкоду довкіллю. Випадки надзвичайних ситуацій суттєво впливають на фінансові показники гірничодобувних проектів. Виникає природна необхідність

підвищення стандартів щодо економічної, екологічної та соціальної діяльності проектів у сфері надрокористування. Це стримує реалізацію проектів багатьох гірничодобувних компаній та ускладнює повернення вкладених коштів.

У цьому зв'язку варто звертати велику увагу на фінансові наслідки надзвичайних ситуацій та, відповідно, відображення економічних, фінансових, екологічних і соціальних ризиків у сукупній вартості капіталу. Взаємозв'язок питань фінансування, видобутку корисних копалин і сталого розвитку можна виділити в таких завданнях [258]:

- забезпечити краще розуміння фінансовим співтовариством питань стосовно нерівномірної продуктивності гірничодобувної промисловості у сфері сталого розвитку та їх відношення до фінансових і репутаційних ризиків;
- дослідити, яку роль може відіграти фінансове співтовариство для підвищення продуктивності гірничодобувної промисловості (наприклад, директиви, стандарти або аналогічні критерії);
- визначити механізми (звітність, оцінка, сертифікація, моніторинг), які придатні для підвищення загальної продуктивності галузі, тим самим зменшуючи розмір ризику для фінансового співтовариства в цілому;
- досягти більш широкого консенсусу щодо оцінки стійкості конкретного ризику як чинника фінансування гірничодобувної промисловості та його застосування.

Екологічні реалії видобутку пов'язані із суттєвими витратами на запобігання та усунення негативних наслідків забруднення навколишнього природного середовища. Сьогодні розвиток мінерально-сировинного комплексу передбачає не тільки застосування екосистемного підходу, але і врахування об'єктів особливого захисту довкілля, що розміщені навіть поза межами геологічної розвідки.

Соціальні реалії видобутку свідчать, що гірничодобувні компанії найчастіше забезпечують розвиток інфраструктури для місцевого населення, яка може включати освітню та медичну сфери. Громади на місцях вимагають отримання суттєвої вигоди від експлуатації прилеглих ресурсів.

Для фінансових установ це означає: включення питань екологічних і соціальних наслідків при аналізі проекту та ризиків компанії, можливість коригування цінової політики, більш тісне залучення та готовність відходу від проектів, реалізація яких є небезпечною для довкілля та місцевого населення. Фінансовим установам необхідні чіткі та ефективні процедури й цілі, що охоплюють питання сталого розвитку. Водночас вони не повинні нести відповідальність за розвиток інвестованих проектів, але зобов'язані оцінити питання сталого розвитку, особливо ті, які вже містяться в системах управління навколишнім природним середовищем. З іншого боку, кожен проект повинен аналізуватися щодо витрат і прибутків, із переконанням, що враховані всі можливі ризики, і існують ефективні шляхи та маркетингові стратегії їх вирішення та забезпечення всіх зобов'язань перед місцевими громадами. Формування системи сталого фінансування на всіх етапах життєвого циклу гірничодобувного підприємства починається після проведення банківської

експертизи, а коли підготовлений проект готовий отримати фінансування для його реалізації [301].

Теоретично залучення фінансових установ відбувається на етапі передачі техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) проекту із проханням надання інвестицій. Хоча на практиці участь фінансових установ проявляється на більш ранній стадії – як радників. Насправді, весь процес підготовки ТЕО (який може зайняти до двох років і більше) – це пошук потенційних інвесторів. Такий підхід збільшує ймовірність отримання фінансування та дозволяє банкам закріпити їхні вимоги на ранній стадії.

Інтерес банків у проектах, як правило, може бути двостороннім: як потенційних інвесторів, так і фінансових радників.

Останнє часто виявляється більш корисним у фінансовому відношенні і менш ризиковим, ніж безпосереднє інвестування коштів у проект.

Формулюванню відповідної стратегії фінансування проекту передує ТЕО. Залучення фінансування є не просто його продовженням, а є ідеальною відправною точкою діяльності і, з погляду інвестора, залежить не тільки від економічного аналізу проекту, але й корпоративної філософії та стратегії. Ще одним важливим елементом успішного фінансування є виявлення та задовільне пом'якшення ключових ризиків проекту. Із урахуванням часу виконання, залучення та мобілізації фінансових коштів рекомендується, щоб детальні дослідження фінансування були розпочаті не пізніше, ніж у ході підготовки попереднього ТЕО.

Принципи фінансування, що засновані на ретельному аналізі грошових потоків, залежать від точного і детального ТЕО. По суті, є два способи фінансування для будь-якого проекту: власні й позикові кошти. Більшість проектів фінансування балансують між цими двома способами.

На ранніх стадіях реалізації проекту (від розвідки до попереднього ТЕО) майже повністю фінансується за рахунок власного капіталу.

Всі інвестиції є досить спекулятивними на даному етапі, і проект не має жодного виробництвом або грошового потоку для погашення будь-якої заборгованості. Засоби фінансування зазвичай отримуються за рахунок приватних осіб, власних коштів компанії, партнерів по спільних підприємствах, урядових структур, громадськості або ж акціонерного капіталу через спеціалізовані фондові ринки.

Фінансування за рахунок позикових коштів розподіляється на дві категорії – проектне та корпоративне.

Перше охоплює комерційні кредити й тісно пов'язані з конкретним проектом видобутку. Інвестування коштів закріплено за певними етапами розвитку, а сам власне проект трактується безпечним для отримання кредиту з грошового потоку з метою погашення кредиту. Цей тип фінансування є найбільш поширеним для більшості гірничодобувних проектів, великих чи малих [258].

Корпоративне фінансування не пов'язане із конкретним проектом, хоча успішно може бути використане для одного. Залежно від розміру та оцінки кредиту він може бути забезпеченим або незабезпеченими. Банкіри, як правило,

прагнуть продовжити цей тип кредитування для визнаних компаній, для яких характерний високий рівень довіри.

Структуроване фінансування являє собою гібрид, де частина необхідної суми забезпечується за рахунок акціонерного капіталу, а решта надається в рамках проектного фінансування. Також можуть використовуватися інші елементи інвестування, зокрема корпоративні облігації, привілейовані акції та кредити акціонерів. Варто згадати також можливість використання товарних ф'ючерсних і опціонних угод на Лондонській біржі металів, Comex, London Bullion Market і т.і. [301]. Структуроване фінансування використовується для зміни профілю ризиків проекту, з метою акумуляції коштів, на відміну від залучення тільки прямого позикового або акціонерного капіталу, а також досить часто з причин зменшення обсягів оподаткування.

Варто виділити два основні сценарії в процесі фінансування [18]. Перший базується на тому, що гірничодобувна компанія має свого власного консультанта (як правило, банк або консультуючий орган) та веде переговори з багатьма банками одночасно на індивідуальній основі, обираючи своїх фінансистів із консультантом.

Незважаючи на те, що початкові переговори між банками і спонсорами можуть бути на індивідуальній основі, остаточна угода, зазвичай, являє собою скоординовану угоду консорціуму. Теоретично, компанія могла б укласти низку двосторонніх кредитних угод з окремими банками, але на практиці цього ніколи не відбувається. Недоліком такого підходу є нескоординованість дій, індивідуальний підхід збільшує кількість паперової роботи і необхідність додаткових переговорів для задоволення різних запитів банків. Перевагою є потенційно більш низька вартість запозичення.

Другий сценарій передбачає, що гірничодобувна компанія прагне залучити одного з потенційних фінансистів і просить його або зробити позику, або ж домовитися з іншими банками, щоб прокредитувати необхідну суму. Якщо припустити, що для фінансової установи ТЕО є прийнятним, розпочинається процес синдикації [301]. В цьому випадку немає жорстких правил щодо того, як обраний банк підходить до цього процесу. Здебільшого в результаті виникає клубна угода з іншими банками. Незалежно від кількості банків, переговорний процес розпочинається між компанією і банкірами. Його тривалість визначається складністю проекту та чисельністю залучених фінансових установ і може становити від кількох місяців до двох років. Як правило, представники банківської установи насамперед зроблять замовлення на оцінку ТЕО, яка займе 1–2 місяці. Такий аналіз може включати отримання проб у межах майбутнього родовища чи навіть проведення бурових робіт.

Серед ключових елементів, які необхідно перевірити, є компетентність і досвід управлінського персоналу добувного підприємства.

В результаті цього огляду підготовлюються незалежні інженерні звіти. В кінцевому підсумку вони дають зрозуміти, що потрібно для успішної та екологічно безпечної експлуатації гірничих робіт [258]. Представники банків покладаються на них як щодо повноти викладу ТЕО, так і незалежної експертної думки.

Все частіше представники фінансових установ вимагають, щоб ТЕО було підготовлено авторитетними консультантами із попередньо затвердженого списку. Після його належної перевірки фінансова установа погоджує кредитування проекту за умови дотримання всіх умов. Попередні умови, як правило, охоплюють весь спектр технічних, комерційних, фінансових і юридичних вхідних даних по проекту. Відповідальність за їх виконання, як правило, не обмежується контролем або впливом технічних експертів. Існують деякі важливі аспекти проекту: залежно від конкретного фінансування заходів, які позичальник зобов'язується здійснити щодо формування та розвитку проекту, банк наполягає на їх завершенні, перш ніж будуть виділені кошти. Такими аспектами можуть бути: виконання капітального будівництва, контракти та договори купівлі-продажу; отримання необхідних узгоджень; наявність екологічних планів і звітів незалежних консультантів; фінансовий аудит та юридичні огляди тощо.

Фізичне будівництво гірничодобувного підприємства починається задовго до того моменту, коли фінансування погоджено банкірами. Очевидно, що надрокористувач повинен бути впевненим у тому, що він отримає необхідне фінансування, щоб закінчити проект, тому переговори з фінансовими установами мають розпочатися на цій стадії. Залежно від складності проекту, етап будівництва може тривати від восьми місяців до двох років, при цьому освоєння коштів сягає близько 30 % від загальної вартості проекту. Деякі банки назначають незалежного інженера на цьому етапі для контролю будівництва. Їх роль, як правило, відіграє та ж компанія, що виконувала незалежні інженерні звіти на етапі підготовки. У випадку, коли фінансування відбувається за участю консорціуму чи синдикату банків, залучення такого інженера є обов'язковим.

Подальша експлуатація родовища корисних копалин – найтриваліший етап, який може сягати 20 і більше років. З погляду фінансування та повернення кредитів, це найгладший етап безаварійної роботи. Проте з часом, у результаті зношення обладнання, самозаспокоєння з боку керівництва і персоналу, а також ускладнення геологічних умов, аварійні ситуації стають більш вірогідними та несуть небезпеку навколишньому природному середовищу й населенню. Погіршення стану довкілля стає більш очевидним, що також спричиняє радикалізацію настроїв місцевого населення і може призвести до соціального тиску та/або хвилювання та, як результат, передчасне закриття гірничодобувного підприємства [302]. Для того, щоб звести до мінімуму потенційні зобов'язання, надрокористувачі зазвичай створюють спеціальний фінансовий інструмент у вигляді компанії з обмеженою відповідальністю.

З екологічного погляду, є певні аспекти, на які необхідно звертати особливу увагу [301], а саме:

- добувне підприємство повинне мати план управління навколишнім природним середовищем. Такий сценарій, як правило, розроблений на етапі ТЕО / завершальній стадії проектування;
- підприємство має володіти ефективною стратегією на випадок непередбачених обставин на місці в разі аварії (токсичний вилив, руйнування

греблі хвостосховища, вибух у плавильній печі тощо), що безпосередньо завдає шкоду довкіллю;

- основні параметри навколишнього природного середовища (викиди в атмосферу, хімічний склад стічних вод) необхідно регулярно контролювати;
- усі ключові елементи інфраструктури слід постійно моніторити та забезпечувати їх належний технічний стан;
- основні структури (хвостосховища) повинні бути побудовані і розширені належним чином у процесі експлуатації родовища.

Виявляється, що в багатьох випадках екологічних аварій основними причинами були не хибні стандарти будівництва, а в першу чергу відсутність належного контролю або ж незадовільне технічне обслуговування і ремонт. Зазначене стосується багатьох країн, що розвиваються: їх екологічні стандарти мають належний рівень, проте моніторинг і забезпечення залишають бажати кращого. На момент закриття та ліквідації гірничодобувного підприємства спостерігається суттєве зменшення кількості запасів родовища та погіршення геологічних умов видобування, скорочення грошового потоку. Водночас шкода навколишньому природному середовищу є максимальною (наприклад, щодо розмірів діючого кар'єру на цьому етапі); скорочується зайнятість; серед місцевого населення спостерігається ситуація невизначеності майбутнього після завершення видобутку. У більшості випадків банківські кредити, що були взяті для інвестування добувного підприємства, уже погашені, фінансові установи більше не беруть участі в реалізації проекту. Процес закриття включає в себе організацію робіт із виведення з експлуатації діючого підприємства; відновлення земель гірничого відводу; освоєння земель (наприклад, для лісового чи сільського господарства, відпочинку або інших продуктивних видів використання – комерційного або промислового). За умови дотримання технологічних норм і стандартів, належного рівня контролю та моніторингу, урахування ризиків у процесі експлуатації мінерально-сировинних ресурсів можливо забезпечити сталий розвиток місцевої громади та держави в цілому. Стале фінансування розвитку територіального мінерально-сировинного комплексу полягає не тільки у гарантуванні екологічної безпеки та розвитку інфраструктури для місцевого населення.

2.4. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальними природно-господарськими комплексами

2.4.1. Інституціональна основа фінансово-економічного механізму управління територіальними природно-господарськими комплексами

Вирішення питання про інституціональні засади фінансово-економічного механізму управління територіальними природно-господарськими комплексами визначається комплексом проблемних факторів.

По-перше, формальною конституційною нормою (ст. 13 Конституції України) про загальнонародну власність на природні ресурси, яка унеможливлює їх приватизацію та створює низку правових колізій у природокористуванні, ставлячи перш за все питання щодо особи-розпорядника ресурсів, механізму їх використання в економічній діяльності, а також присвоєння і розподілу результатів господарської діяльності від залучення в обіг природних активів.

По-друге, правовим полем цивільного та господарського права України, в якому формується механізм корпоративних відносин, у тому числі відносини держави і бізнесу.

По-третє, фінансовими відносинами в державі, включаючи фіскальну складову, інвестиційну діяльність, механізми відносин позики, емісії та обігу фінансових інструментів тощо.

По-четверте, наявністю (або, навпаки, відсутністю) правових засад і практики розвитку економічних відносин, передусім ринку по певних позиціях використання природних активів – земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, природно-рекреаційних та інше.

По-п’яте, ступенем і характером розмежуванням повноважень між керуючими ланками (державною, регіональною владою) та кінцевими користувачами (територіальними громадами, юридичними й фізичними особами) природних активів, включаючи механізми децентралізації повноважень між центром та регіонами.

Як свідчить практика, вказані чинники є, з одного боку, обмеженнями (наприклад, мораторій на продаж земель сільгосппризначення або неможливість приватизації природних ресурсів, відсутність механізму громадянської/цивільної власності на природні ресурси), з іншого – вони створюють певні рамки, в яких формуються специфічні механізми вирішення проблемних завдань розвитку природно-господарських відносин. Також не менш важливим фактором є перспективна орієнтація механізмів розвитку природно-господарських відносин, зважаючи на зальний політичний та економічний курс держави, зокрема на європейську інтеграцію та децентралізацію управлінських повноважень в Україні.

Ситуація в правовому полі наразі і в найближчу та середньострокову перспективу визначає можливі інституціональні рамки правомочностей для учасників природно-господарської діяльності таким чином, що:

народ (громадяни) України: за Конституцією є власником природних ресурсів, проте за відсутності інституту громадянської/цивільної власності на природні ресурси не має реальних правових та фінансових важелів для здійснення цих прав, у першу чергу на 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. Окремі види природних ресурсів (наприклад, земельна ділянка) можуть перебувати в приватній власності, проте це не гарантує всіє повноти прав власника по відношенню до цього ресурсу. Наприклад, в Україні сьогодні заборонено обіг 96 % (41 млн га) земель сільгосппризначення;

державні та регіональні органи влади (включаючи територіальні громади): від імені народу Україні здійснюють користування, володіння та розпорядження природними ресурсами, у тому числі надаючи їх у користування суб'єктам господарювання; здійснюють охорону природних ресурсів, моніторинг та охорону навколишнього природного середовища, певні управлінські функції по відношенню до природних ресурсів, такі як облік, визначення напрямів використання, оцінку тощо. Державна та місцева влада сьогодні самостійно та в рамках публічно-приватного партнерства може здійснювати діяльність з використанням природних ресурсів як активів з метою отримання прибутку, соціальних, екологічних та інших завдань розвитку;

суб'єкти господарювання: можуть використовувати надані їм для користування в господарській 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, може бути приватизована і придбана фізичними та юридичними особами як приватна власність. Цей прецедент може значно вплинути на структуру національного багатства і різко підвищити капіталізацію окремих активів. Так, за підрахунками, вільний вихід сільськогосподарських земель на ринок земельного капіталу може збільшити реальну вартість природного багатства країни майже на 40 млрд дол. США (виходячи з середньої орієнтованої вартості сільськогосподарських земель 1,1 тис. дол. США/га, за оцінкою Спілки українських підприємців), тобто майже на одну третину порівняно з його нинішньою вартістю (близько 130 млрд дол. США [60]).

Отже, зважаючи на викладене, *цільовим завданням фінансово-економічного механізму управління територіальними природно-господарськими комплексами* можна визначити створення в рамках діючої стратегії розвитку правового поля держави із збереженням її конституційних норм щодо природокористування такого інституціонального середовища та відповідних інституціональних засад природокористування, за яких би держава, регіони і громади шляхом децентралізації ефективно здійснювали б відповідні повноваження від імені народу щодо прав власності на природні ресурси, суб'єкти господарювання отримали б дієві повноваження та інструменти для високоефективного використання природних ресурсів як економічних активів у господарській діяльності з метою отримання прибутків, екологічних, соціальних та інших результатів діяльності, а народ країни – можливість як прямої, так й опосередкованої участі в користуванні такими результатами господарської діяльності, включаючи можливе отримання природної ренти.

Пропонується в ролі парадигми природокористування перехід від управління природними ресурсами як галузями природокористування до управління діяльністю комплексних, включаючи всі види природних активів територіально-господарських утворень, тобто територіальних природно-господарських комплексів, спрямованого на отримання конкретного господарського результату, який би сприяв вирішенню відповідних завдань розвитку територій, соціально-економічних та екологічних проблем, підвищення рівня добробуту громадянина як реального, конституційного власника природних активів. Оскільки найближчим до громадянина органом

влади, який здійснює повноваження з використання від його імені природних ресурсів, є територіальна громада, котра повинна стати інституціональним центром (публічно-правовою корпорацією – муніципалітетом) діяльності з використання природних активів як організатор і учасник разом із загальнодержавними та бізнес-структурами та власне самими громадянами включно.

Питання про організаційну форму таких інституціональних структур можна вирішити як у рамках чинного законодавства, так і з урахуванням його певного вдосконалення, зокрема включенням до норм права питання про громадянську власність на природні ресурси таким чином, що основними складовими системи сталого фінансування розвитку територіальних природно-господарських комплексів, включаючи державний рівень, мають стати три основні складові – корпоративна форма природокористування у вигляді проектних компаній зі спеціальними правами запозичення, фінансові інститути за типом суверенних фондів та інститут громадянської власності на природні ресурси, який передбачатиме створення їх банку і розподіл частини природної ренти між громадянами країни.

Сьогодні можна констатувати той факт, що в правовому полі України сформувалася така ситуація, за якої в перспективі природокористування в цілому збережеться загальнонародна власність на природні ресурси. Окремі їх види (наприклад, земельні, водні, лісові масиви), не виключено, що можуть бути з певними обмеженнями приватизовані. Тому основним реалізатором господарської діяльності за участю природних активів може бути не власник ресурсу, а суб'єкт господарювання колективного характеру (корпорація) з державною/муніципальною участю, яка створена за принципами державно-приватного партнерства. Такій корпорації може надаватися право використання природних активів, включаючи фінансову складову, з метою здійснення конкретних дій, у тому числі інвестиційну діяльність у проектах, що передбачають використання природних ресурсів з метою отримання прибутків, соціальних та екологічних ефектів тощо.

За існуючого правового поля країни з урахуванням завдань сталого розвитку територій перспективною формою природокористування може стати проектна форма організації господарської діяльності з відповідними механізмами консолідованого фінансування, фандрайзингу, бюджетування та проектного менеджменту. Таким чином, за умов збереження нинішньої форми власності (держава від імені народу України) використання природних активів у господарській діяльності з метою отримання економічних, фінансових, соціальних екологічних та господарських результатів здійснює такий господарський інститут, що діє на постійних або термінових засадах для реалізації конкретного проекту як проектна компанія (у світовій практиці для цього використовується термін *компанія зі спеціальними правами запозичення (КСПЗ/SPV)*. Специфіка формування і функціонування таких інституцій полягає в тому, що вони є компаніями спеціального призначення, переважними цілями створення яких є фінансування, реалізація та обслуговування певного проекту. В основному КСПЗ створюються для здійснення конкретної угоди, де вони виконують роль позичальника, здобуваючи певні права власності або зобов'язання від бенефіціара проекту. Найчастіше вони використовуються,

якщо проект містить певну кількість різних учасників, регіонально (у межах різних регіонів) або інституціонально (держава та бізнес) відлучених один від одного й бенефіціара угоди (наприклад, територіальна громада). Ключовими цілями таких компаній: є сек'юритизация активів або кредитів; проектне фінансування, фандрайзинг (пошук фінансових ресурсів), ефективне бюджетування проектів, диверсифікація ризиків проекту; зниження ризику банкрутства бенефіціара; маркетингові заходи, іпотечне кредитування, податкове планування, залучення інвестицій. До компаній спеціального призначення у світі належать, зокрема, такі, що мають справу з реальними активами, а також фінансові інститути розвитку (найчастіше – банки) [274].

У широкому змісті КСПЗ/SPV – це спеціально створена під виконання чи реалізацію та експлуатацію конкретного інвестиційного проекту компанія, яка випускає власні цінні папери, а потім витрачає отримані кошти на фінансування інвестиційних проектів свого засновника. Її особливостями і відмінностями від інших видів підприємств і організацій є те, що вона, по-перше, завжди призначена для реалізації конкретних проектів, по-друге, як правило, у статуті фіксується, що компанія може займатися тільки обмеженими видами діяльності з метою уникнення зайвих операцій. По-третє, засновники компанії можуть бути юридично ніяк не пов'язані між собою та з кінцевими бенефіціарами; по-четверте, їх фінансова та господарська діяльність – це діяльність окремого суб'єкта господарювання, що не впливає в загальному на фінансовий і майновий стан засновників, хоча позначається на відповідному стані надавачів гарантій (поручителів по позиції). У схемах із застосуванням КСПЗ інвестори й експерти фондового ринку оцінюють кредитні ризики саме поручителів по позиці, а не формальних емітентів.

КСПЗ/SPV, як правило створюється, у вигляді акціонерне товариство (ТОВ) шляхом передачі активів, зобов'язань і прав, для реалізації проектів окремому спеціально створеному суб'єкту правових і господарських відносин або для досягнення певної фінансової мети (наприклад, отримання позики). На відміну від звичайного підприємства, яке функціонує так званим господарським способом і, зазвичай, не має конкретного терміну існування, діяльність компанії орієнтована на досягнення конкретних цілей, заради яких вона була створена і може носити інтервальний характер. КСПЗ/SPV можуть створюватися як у корпоративному, так і у фінансовому секторах економіки. У державному секторі проектні компанії найчастіше використовуються при реалізації проектів державно-приватного партнерства/публічно-приватного партнерства. Основним їх призначенням є отримання гарантованих результатів при знижених фінансових ризиках для учасників проекту державно-приватного партнерства. При цьому застосування схеми КСПЗ/SPV забезпечує такі бізнес-процеси, як управління ризиками у проектах державно-приватного партнерства, капіталізація активів, у тому числі природних ресурсів, консолідоване фінансування проекту, його менеджмент, оптимізація податкових зобов'язань, підвищення економічної та іншої ефективності проекту в інституціональному середовищі.

Створюються такі компанії трьома групами осіб: бенефіціарами (акціонерами), інвесторами та одержувачами активів. Механізм формування цього господарського інституту такий: особи, які створюють КСПЗ, передають

компанії кошти, майно, зобов'язання й права, забезпечують формування власного капіталу компанії його акціонуванням. Інвестори забезпечують фінансові потреби КСПЗ через надання кредитів і/або придбання певних цінних паперів, включаючи облігації чи інші фінансові інструменти. Наприклад, у Японії ними можуть бути так звані найкращі інвестиційні сертифікати, пайові цінні папери, прості акції, привілейовані акції, носії яких мають права на частку в прибутку компанії, але не можуть брати участь у процесі прийняття рішень, спеціальні облігації, спеціальні комерційні папери, конвертовані спеціальні облігації, спеціальні облігації із правом передплати на нові найкращі інвестиційні сертифікати. Створений одержувач активів – компанія КСПЗ/SPV, якій передаються активи, зобов'язання й права від бенефіціарів і фінансові ресурси – від інвесторів. Її загальними характеристиками є те, що це компанія так званого спеціального, тобто орієнтованого на конкретну ціль призначення (проектна компанія), яка створюється шляхом передачі активів, зобов'язань і прав для реалізації проекту або досягнення певних критеріально (у вигляді софт-документації інвестиційного проекту) описаних цілей, заради яких вона була створена.

Окремою важливою їх ознакою є підвищений ступінь підконтрольності, який забезпечує ефективність і безпеку інвестування. Контроль діяльності КСПЗ/SPV здійснюється з метою захисту інтересів інвесторів та кредиторів, зокрема, він зосереджений на тому, що компанія має право використовувати позикові кошти винятково на мету, зазначену в кредитній угоді. Крім того, ведеться нагляд за фінансовою діяльність КСПЗ, оскільки вона не має права: реструктуризовувати пакет акцій, залучати додаткові кредити, здійснювати нові інвестиції або придбання (крім пов'язаних із капітальними видатками), продавати або передавати активи іншим особам, вносити зміни в установчі документи чи основні контракти.

Також об'єктом постійного нагляду (фактично – це моніторинг проекту) є основна діяльність компанії, причому проводиться моніторинг операційних і фінансових показників проекту публічно-приватного партнерства для виявлення проблем на різних стадіях, особливо на початкових, для чого КСПЗ/SPV надає інформацію на періодичній основі, інформує інвесторів про зміни умов ведення бізнесу, ключових договорів і т.п. До такої звітності можуть включатися різні види інформаційних зобов'язань, наприклад: щорічні прогнози на основі діючої фінансової моделі, квартальна й річна фінансова звітність; надання корпоративної інформації (протоколи засідань ради директорів тощо); звіти технічних, економічних консультантів; повідомлення про внесення змін до основних контрактів, правових і трудових спорів, форс-мажорні події тощо.

Особливим аспектом діяльності КСПЗ/SPV є адекватний кризовий менеджмент у випадках санації або дефолту. Оскільки фінансові інвестори зацікавлені в достроковому погашенні боргу, переуступці прав, забезпеченні гарантій у випадку провалу проекту за форс-мажорних та інших несприятливих обставин, проблем у партнерів або учасників у діяльності компанії необхідно передбачити відповідні заходи. Антикризове управління для організаційно-адміністративної фінансової моделі функціонування компанії повинно охоплювати такі випадки, як затримки або несплата по обслуговуванню боргу;

уведення в оману, незаконна діяльність; часткова або повна неплатоспроможність; завершення термінів дії основних документів проекту, відкликання ліцензій або дозволів; форс-мажор, події непереборної сили (військові дії, природні та техногенні катастрофи, націоналізація, розірвання договору публічно-приватного партнерства тощо).

Важливим моментом функціонування КСПЗ є фінансові гарантії, тобто фінансові зобов'язання повинні забезпечуватися адекватними правами (у т.ч. власності) і дохідними активами. Прикладами фінансових гарантій можуть бути підтвердження прав компанії на земельну ділянку; ключових документів проекту (ліцензій, договору концесії, контрактів і т.д.); права застави на акції КСПЗ/SPV; прав на активи, майно, устаткування, машини і т.п.; плаваюча застава на обігові кошти КСПЗ/SPV; переуступка страхових полісів; застава на доходи по договорах хеджування або управління ризиками тощо.

Інший економіко-правовий інститут, який є складовою механізму сталого фінансування розвитку ТПГК – це *суверенні фонди.* Як уже зазначалося, вони являють собою створені державою фінансові інститути, покликані акумулювати кошти для фінансування потреб сталого розвитку. Суб'єктом, що створює суверенний фонд (далі СФ), інша назва якого фонд суверенного добробуту, є державна або регіональна влада. Сьогодні у структурі фінансових інститутів, подібних до СФ, виділяють, по-перше, повноцінні суверенні фонди як інструменти довгострокової макроекономічної стабілізації національної економіки та накопичення активів і збереження національного багатства для майбутніх поколінь, по-друге, фактично початкову, урізану за функціями «версію» СФ – 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.

Основними різновидами СФ у світі є такі фонди: непоновлюваних ресурсів (nonrenewable resource fund); природних ресурсів (natural resource fund); продуктовий або товарний (commodity fund); нафтовий (oil fund); стабілізаційний (stabilization fund); ощадний (savings fund); фонд «чорного дня» (rainy days fund).

На нашу думку, для фінансових структур, метою котрих є створення фінансових засад сталого розвитку, доцільно вживати наразі термін *фонд сталого розвитку* за типом суверенного фонду, оскільки поняття СФ стосується, як правило, структур державного рівня.

Сьогодні перспективні СФ здійснюють інвестиції на умовах принципів соціальної і державної відповідальності та етики: у державних інтересах у національні й соціальні проекти, проекти з охорони навколишнього природного середовища. Для запровадження в Україні інституту СФ як складової механізму сталого фінансування необхідно створити третю складову механізму сталого фінансування розвитку ТПГК, а саме інститут громадянської власності на природні ресурси.

Ключовою ланкою інституціонального напряму є забезпечення в Україні економіко-правових передумов формування громадянської власності на природні ресурси. Зазначене потребує реалізації на практиці ст. 13 Конституції

України, відповідно до якої земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які розташовані в межах території країни, є об'єктами права власності українського народу. Проте на практиці спостерігається привласнення природної ренти обмеженою категорією осіб через приватні компанії, що беруть природні ресурси в оренду.

Особливо актуальним це питання є у вітчизняній сфері надрокористування, оскільки надрокористувачі отримують від використання надр або інших ресурсів надприбутки (ренту). Сутність інституту громадянської власності на природні ресурси полягає в конституційному закріпленні цього права, створенні Центрального банку природних ресурсів України, організації національного фонду громадянських дивідендів.

Громадянська власність (на відміну від загальнонародної) характеризується такими ознаками:

- загальносуспільне володіння природними ресурсами (вони належать усім громадянам України однаковою мірою);
- платне використання (експлуатацію природних ресурсів здійснюють корпорації, приватні, державні підприємства та організації, беруть їх в оренду і тільки за плату або залишаючи за державною право вилучення ренти з прибутку);
- державне чи інше суспільне розпорядження природними (державні або суспільні організації здійснюють ліцензування використання природних ресурсів, експертизу проектів, контролюють природокористувачів, у тому числі надрокористувачів, визначають орендну плату, спрямовують її в суспільний фонд цивільної ренти);
- рівноправне приватне присвоєння ренти (кошти всіх видів ренти за законом справедливо розподіляються в рівних частках між усіма громадянами – власниками природних багатств країни чи/та вилучаються у спеціальний фонд типу суверенного для потреб майбутніх поколінь).

Механізм природокористування за схемою громадянської власності на природні ресурси діятиме аналогічно Національному банку України, що незалежний у своїй монетарній політиці від Уряду України, надає комерційним банкам та Уряду кошти в кредит і тільки за плату згідно із ставкою рефінансування, яку встановлює відповідно до кон'юнктури грошового ринку. За умов громадянської власності на природні ресурси всі їх види необхідно надавати в користування комерційним та державним організаціям, включаючи корпорації з управління природними ресурсами, або в оренду на платній основі, або на основі публічно-приватного партнерства, залишаючи за собою право вилучення ренти (надприбутків) з прибутку. Залежно від виду природного ресурсу, природних умов його видобутку (для надрокористування – гірничо-геологічних, для земельних ресурсів – грунтово-кліматичних, для водних – гідрологічних та ін.) та кон'юнктури ринку Центральний банк природних ресурсів буде встановлювати економічно обґрунтовані ставки орендної плати за їх використання. Основна мета створення такого банку полягає в забезпеченні ефективного, найбільш вигідного, прибуткового та раціонального використання природних ресурсів. Структура банку має враховувати наявність структурних

складових природного багатства – водних, земельних, лісових, мінеральних, природно-рекреаційних тощо.

При цьому на банк мають бути покладені наступні функції [60, с. 370–371]: ведення кадастрового обліку всіх видів та різноманітностей природних ресурсів, що використовуються для життєзабезпечення суспільства; здійснення економічної кадастрової, кількісної оцінки запасів природних ресурсів, що взяті на облік; складання щорічних балансів наявності (стану) запасів природних ресурсів; здійснення (раз на п’ять років) переоцінки запасів усіх видів природних ресурсів у зв’язку зі зміною їх обсягів, попиту та цін на ринку; обґрунтування щорічно (одночасно з підготовкою Державного бюджету України) та затвердження у Верховній Раді України розмірів плати за використання природних ресурсів; визначення та затвердження розмірів оплати та надання відповідно до законодавства спеціальних дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів різним способом; здійснення контролю за своєчасною оплатою оренди природних ресурсів та звітністю про використання природних ресурсів, ураховуючи їх втрати; контроль законності використання природних ресурсів, що встановлена спеціальними дозволами, зміна користувачів спецдозволів (ліцензій) у випадках порушення ліцензійних умов природокористування; установлення відповідальності та штрафних санкцій за порушення правил природокористування.

Частина коштів, що надходитиме від комерційного використання природної ренти у вигляді доходу від продажу прав (ліцензій) на природокористування та орендної плати за використання природних ресурсів, ренти, вилученої як надприбуток з корпоративних доходів, повинні спрямовуватись до Українського фонду громадянських дивідендів, інша – на виконання державних соціальних програм з відтворення природно-ресурсного потенціалу, у тому числі мінерально-сировинної бази України [115].

У правовому та фінансовому аспектах фонд громадянських дивідендів – це аналог пенсійного фонду, за винятком джерела доходів. Детально функції фонду визначаються його статутом, що повинен затверджуватись відповідним законом, яким за аналогією з Центральним банком природних ресурсів встановлюється підконтрольність і підзвітність фонду. Фонд громадянської ренти визначатиме і здійснюватиме індивідуальні виплати (громадянські дивіденди) тільки на підставі громадянства України й однакового розміру для кожного громадянина на особисті рахунки цивільної ренти. Бюджет фонду повинен передбачати суми надходжень та виплат природної ренти, а також видатки на власне функціонування, що затверджуються Верховною Радою України [160].

Створення економіко-правового інституту громадянської власності на природні ресурси у сфері природокористування забезпечує справедливий розподіл природної ренти між державою, природокористувачами та суспільством і безумовну реалізацію задекларованого в Конституції України права власності українського народу на природні ресурси держави. У результаті стале фінансування розвитку ТПГК буде відбуватися за певною схемою (рис. 2.21).

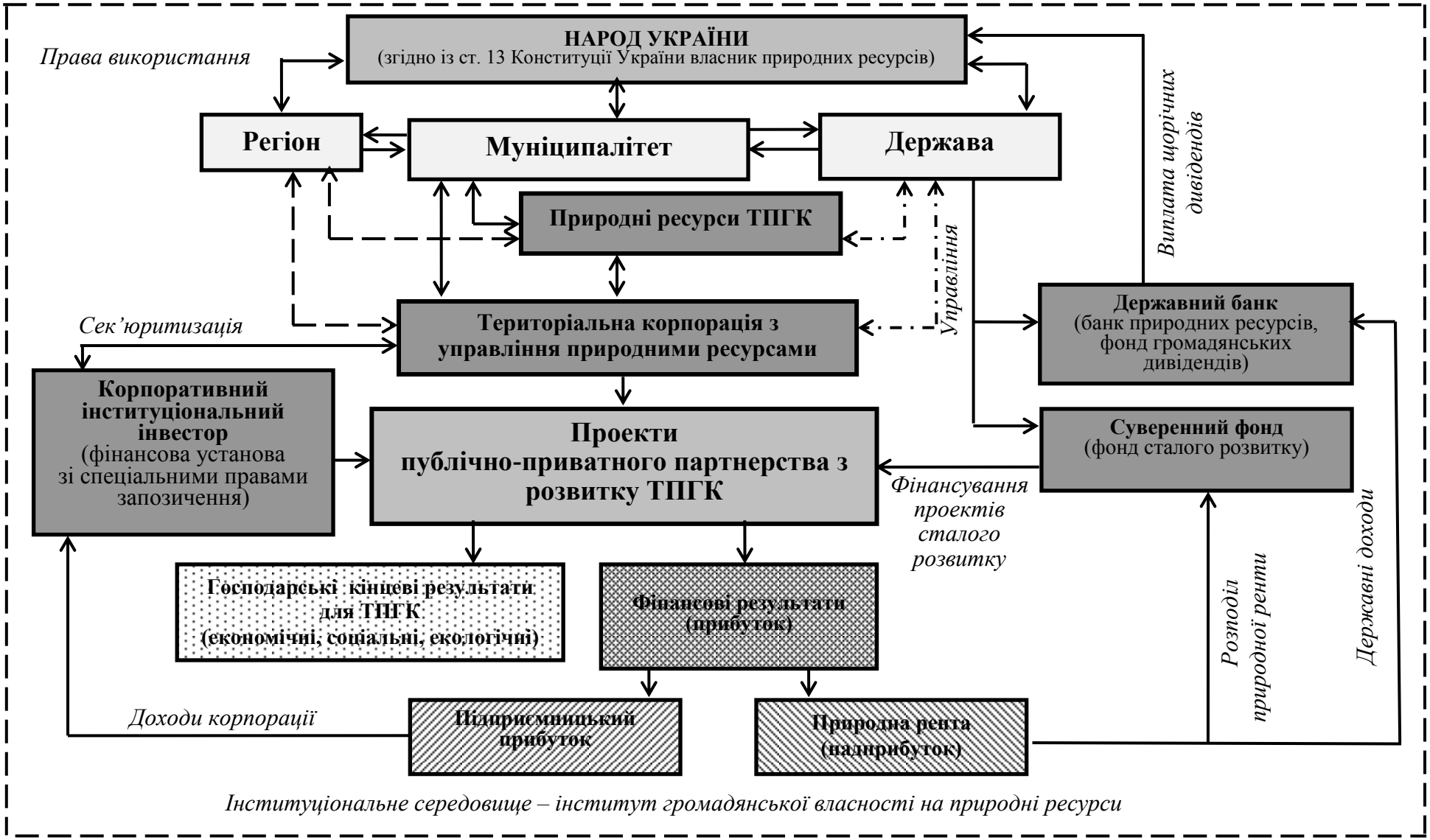


Рис. 2.21. Схема інституціональних засад фінансово-економічного механізму розвитку територіального природно-господарського комплексу

Основним джерелом сталого фінансування розвитку ТПГК на регіональному рівні є фінансові ресурси корпорації з управління природними ресурсами, яка за проектним підходом до фінансування і управління господарською діяльністю отримуватиме гарантований підприємницький прибуток за ставкою доходу на вкладений капітал, що дорівнює чи перевищує ставку дисконтування інвестиційних проектів. Підприємницький прибуток повністю залишається у розпорядженні корпорації і використовується на різні потреби, включаючи нове інвестування, а природна рента як надприбуток має вилучатися на користь суспільства. На державному рівні створюватимуться додаткові джерела сталого фінансування потреб розвитку ТПГК. Вилучена у суб'єктів господарювання природна рента має поділятися на дві частини. Одна повинна надходити до суверенного фонду для забезпечення потреб сталого розвитку – довгострокової макроекономічної стабілізації національної економіки, накопичення активів і збереження національного багатства для майбутніх поколінь, а також поточного фінансування потреб сталого розвитку ТПГК. Друга частина природної ренти має спрямовуватись до спеціально створеної фінансової установи (наприклад, Банку природних ресурсів або іншого державного банку) для виплати дивідендів. Дивіденди мають розраховуватися, виходячи з наявних на певний рік сум надходжень від природної ренти та кількості населення України.

Отже, згідно ст. 13 Конституції Україні народ отримуватиме можливість реалізувати своє право власності на природні ресурси таким чином, що частина природної ренти надходитиме для розподілу між громадянами України, які живуть у теперішній час, а інша – відкладатиметься для потреб майбутніх поколінь.

Нормування названих інституціональних засад сталого фінансування розвитку ТПГК на всіх рівнях господарювання має супроводжуватися ефективним процесом децентралізації повноважень між державними, місцевими та регіональними органами влади. Також необхідна відповідна законодавча база, що охоплюватиме сферу формування суверенних фондів, компаній зі спеціальними правами запозичення типу КСПЗ/SPV, громадянської власності на природні ресурси тощо.

2.4.2. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним земельно-господарським комплексом

Розроблення заходів щодо поліпшення інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальними земельно-господарськими комплексами в Україні є надзвичайно важливим завданням, оскільки досконалість інститутів власності, управління, фіскального регулювання та земельного ринку забезпечують нарощення та диверсифікацію джерел фінансового забезпечення проектів відновлення, відтворення й охорони земель. В умовах поглиблення земельної реформи та децентралізації системи управління земельними ресурсами формування сучасного фінансово-економічного механізму управління різними категоріями земель та землекористуванням потребує імплементації комплексу неформальних інститутів землегосподарювання, які заклали б необхідні для розширеного

відтворення земельно-ресурсного потенціалу стимули та мотиви. Новий формат інституціонального забезпечення фінансування відновлення та охорони земель має сприяти накопиченню частини земельних платежів у спеціальних фондах, щоб забезпечити адресність їх використання, зокрема щодо відновлення природних властивостей ґрунтів та впорядкування земельних масивів.

Левова частка проблем у цьому напрямі пов'язана з недостатністю фінансового забезпечення землеохоронних проектів. Ті кошти, які виділяються з бюджетів різного рівня і суб'єктами аграрного підприємництва, недостатні для повноцінного невиснажливого землекористування. Земельний податок та орендна плата за користування земельними ресурсами надходять до загального фонду місцевих бюджетів і не мають цільового спрямування на фінансування проектів відтворення й охорони земель. Недосконалість міжбюджетних відносин щодо розподілу земельного податку не створює передумов для повноцінного застосування інструментів економічного стимулювання раціоналізації землекористування. Більшість землекористувачів не здатні погашати також процентні ставки комерційних банків у разі отримання кредитних ресурсів для відтворення та охорони земельних ресурсів [102, с. 47].

Нині перед Україною постає проблема формування такого фінансово-економічного механізму землекористування, який би відповідав вимогам часу і забезпечував результативне і своєчасне відтворення земельно-ресурсного потенціалу. Це повною мірою стосується й територіальних земельно-господарських комплексів, оскільки децентралізація управління земельними ресурсами висунула нові вимоги до системи фінансування як заходів щодо екологічного реінжинірингу неефективних форм та методів землекористування, так і впорядкування систем кадастру й моніторингу земель.

Класифікація та співвідношення прав власності, що існує в економіці, у будь-який момент часу визначається і гарантується структурою управління або порядком. Останній можна розуміти як систему правил у сукупності з інструментами, котрі забезпечують їх дотримання. Загалом порядок може бути захищений за допомогою суто суб'єктивних механізмів (ціннісно-раціональних, релігійних і т.д.) або через очікування певних зовнішніх ефектів. Інституціональна економічна теорія, зазвичай, має справу з другим випадком, а саме системою, яка обмежує можливу поведінку індивідів за допомогою санкцій. У свою чергу, санкції, штрафи тощо встановлюються за допомогою закону чи звичаю (включаючи соціальний захист етичних і моральних кодексів поведінки). У розвинених країнах світу це забезпечується інституціональним облаштуванням або, точніше, інститутами, що мають суттєвий вплив на господарську діяльність. Це значною мірою стосується й інституціонального забезпечення фінансово-економічного регулювання господарського освоєння земельно-ресурсного потенціалу.

Необхідною ознакою інституціонального забезпечення системи фінансування відтворення та охорони земель має бути стійкість інституціональних норма та інститутів-організацій. Навіть найбільш загальне уявлення про природу інституціональної стійкості дає підстави визнати, що неможливо обмежити людей, якими за бажанням створені певні рамки, і вважати, що ця конструкція буде нормально працювати. Загалом інституціональна зміна може бути результатом інституціональної нестійкості в

сенсі недосконалого планування, управління тощо. Однак зміна може відбуватися внаслідок економічного зростання або спаду, технічних, інтелектуальних чи культурних зрушень.

Основними інституціональними розривами в системі відтворення та охорони земель є: відсутність нормативної та методичної бази формування спеціалізованих земельних державних банків, а також критично необхідного інституціонального підґрунтя для створення споживчих кооперативів на базі особистих селянських господарств; формальний характер економічного стимулювання відтворення й охорони земельних ресурсів; суперечливість системи обмежень рівня концентрації земельної власності; асиметричність інформації про нововведення земельного законодавства для різних суб'єктів аграрного підприємництва (особисті селянські господарства, сільськогосподарські підприємства, агропромислові холдинги); дискримінаційний характер надання державних дотацій окремим категоріям сільськогосподарських виробників; невиправданий імпорт і недостатньо підготовлена імплементація у вітчизняну практику господарювання інститутів землекористування, які вже давно сформувалися в економічно розвинених країнах; протиріччя між зовнішньоекономічними цілями і політикою державного земельного протекціонізму; незавершеність і безсистемність нормативної та методичної бази реінжинірингу меліорованих територій у найбільш депресивних регіонах [39].

В основу оцінки існуючого інституціонального забезпечення системи управління земельними ресурсами та землекористуванням покладено методичний підхід до оцінки управління землями – LGAF, який використовують фахівці Світового банку [156, 199]. Згідно з цим підходом, група експертів оцінюють стан управління землями за такими критеріями: задовільний – 71–100 %; недостатньо задовільний – 41–70; незадовільний від 11–40; практично відсутній – від 0 до 10 %.

Зокрема, стан земельної політики у сфері земельних відносин та використання й охорони земель оцінюється експертами як недостатньо задовільний у межах 46–47 %. Значно гірша ситуація щодо механізмів реалізації земельної політики, де забезпечення становить 28 % і характеризується як незадовільне. Щодо стану інституціонального забезпечення регулювання (адміністрування) земельних відносин та організації використання й охорони земель, то тут критерій оцінки в діапазоні 41–58 %, тобто недостатньо задовільне забезпечення.

Згідно із пунктом 5 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Статті 142 і 143 Конституції визначають, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, яка перебуває у власності територіальних громад [99]. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності.

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу управління місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію

повноважень органів місцевого самоврядування у сфері землекористування поклала на чинне законодавство, зокрема Земельний кодекс України та Закон України «Про місцеве самоврядування» [72; 152].

Однак, зазначимо, що в умовах децентралізації влади виникає завдання інституціонального забезпечення гармонізації просторового сталого розвитку територіальних земельно-господарських комплексів, яка б узгоджувала інститути фінансово-економічних та земельно-ресурсних відносин (рис. 2.22).

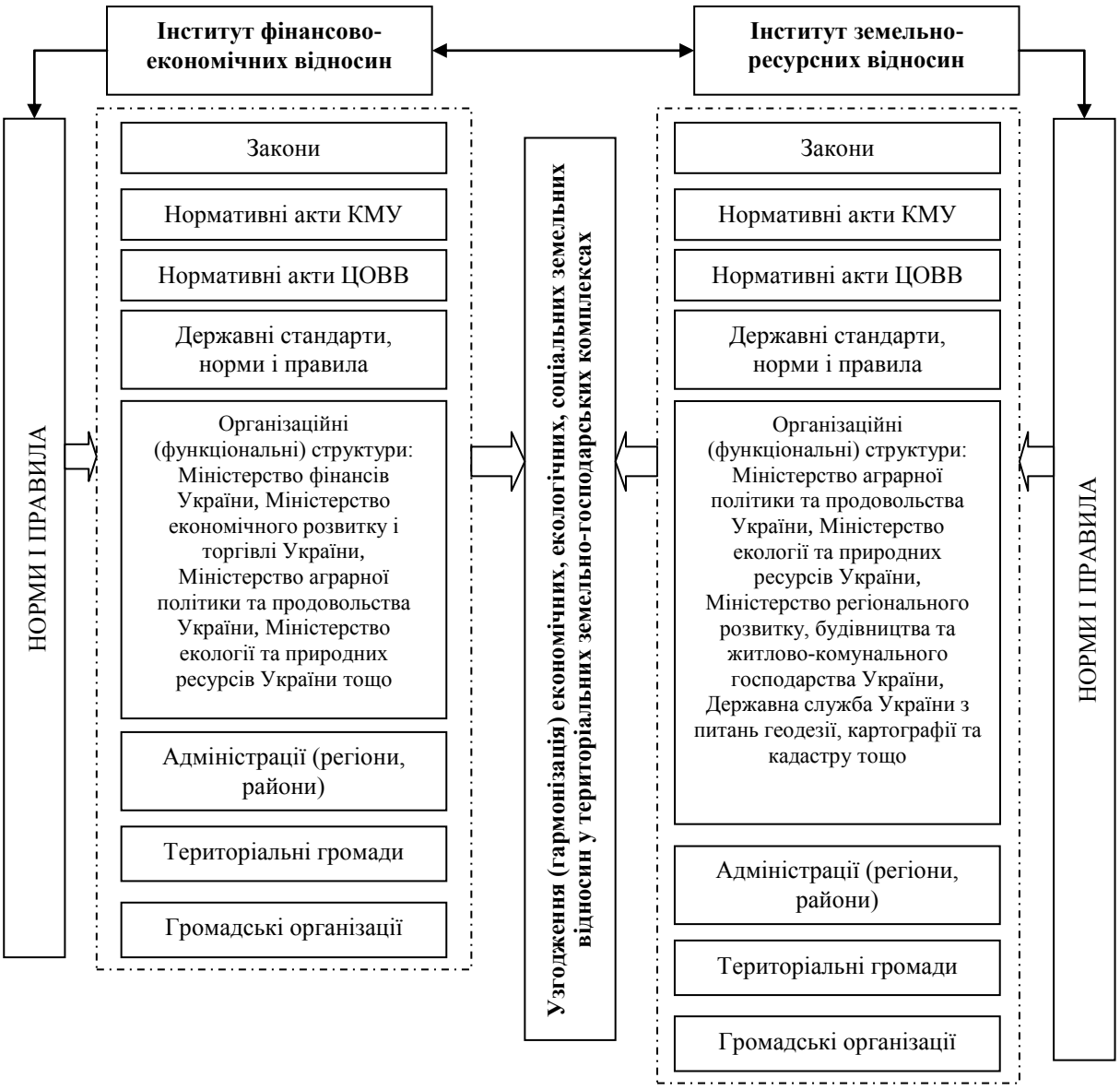


Рис. 2.22. Схема забезпечення гармонізації просторового сталого розвитку територіальних земельно-господарських комплексів

Взаємозв’язок інститутів та зацікавлених сторін має забезпечити узгодження (гармонізацію) економічних, екологічних, соціальних земельних відносин у територіальних земельно-господарських комплексах, що сприятиме вирішенню питання ефективності використання земельних ресурсів та розвитку землекористування в порядку *від загального до приватного* (від національного рівня до місцевого) та від приватного до загального (від земельної ділянки до території країни), тобто в діалектичній єдності.

Зазначимо, що з урахуванням фінансово-економічних механізмів у процесі планування розвитку територіальних земельно-господарських комплексів установлюються інструменти адаптації (держави, регіону, територіальної громади) щодо ефективного використання земельних та інших природних ресурсів з узгодженням інтересів держави, територіальної громади, громадян та юридичних осіб. Таке узгодження досягається через систему формальних та неформальних інститутів, зокрема в частині фінансово-економічного забезпечення відтворення та охорони земель.

Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним земельно-господарським комплексом (ТЗГК) базується на інституціональних передумовах, які побудовані на основі взаємодії інститутів землекористування (рис. 2.23).

Визначальну роль відіграють базисні інститути, представлені формами власності та системою управління земельними ресурсами. Згідно з Конституцією України інституціоналізовано три форми власності на землю: державну, приватну та комунальну. Також базисним інститутом є система управління земельними ресурсами, що відноситься до базових, оскільки не залежно від суспільно-економічної формації існує та чи інша модель управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Вагоме значення в системі інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління ТЗГК відіграють інститути фіскального регулювання землекористування, а саме: земельний та екологічний податок, орендна плата, відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Окремою функціональною спрямованістю відзначаються інститути земельного ринку, зокрема: земельні торги, земельні аукціони, іпотечно-заставні операції, які забезпечують перерозподіл земельних активів.

Названі вище інститути різною мірою, також прямо чи опосередковано впливають на формування джерел фінансово-економічного забезпечення ТЗГК як для сектору державного та муніципального управління, так і корпоративного і домашніх господарств. Але необхідно враховувати той факт, що не всі категорії земель є виступають повноцінним елементом системи товарно-грошових відносин через наявності численних інституціональних обмежень. У спектрі таких обмежень найбільш значним є мораторій на вільний оборот сільськогосподарських угідь. Також інституціональним обмеженням можна вважати гіперодержавленість земель водного фонду та земель лісогосподарського призначення.

З метою підвищення дієвості фінансово-економічного механізму управління ТЗГК набуває актуальності питання диверсифікації джерел забезпечення проектів відтворення та охорони земель. За таких умов доцільно посилити адресну спрямованість фінансових ресурсів, які акумулюються на основі використання інституціоналізованих уже сьогодні фіскальних регуляторів землекористування. Мова йде про надходження до спеціальних фондів відтворення земельно-ресурсного потенціалу части надходжень плати за землю, екологічного податку, штрафів за порушення природоохоронного законодавства, зокрема деградацію земель.

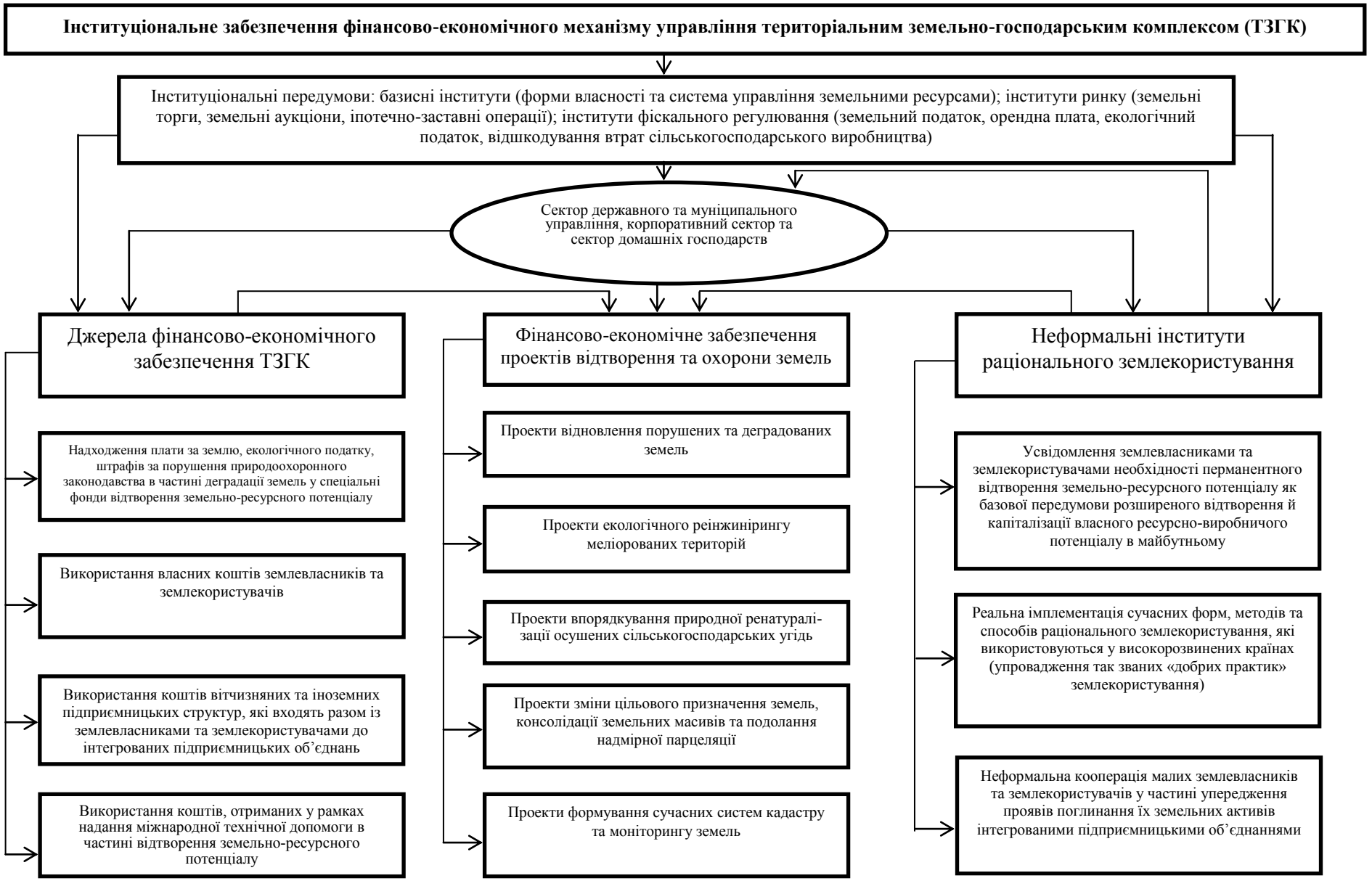


Рис. 2.23. Складові інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління

Вагомим джерелом фінансово-економічного забезпечення проектів відтворення та охорони земель є власні кошти землевласників і землекористувачів, але стосовно цього джерела особливого значення набувають неформальні інститути раціонального землекористування, які мотивуватимуть землевласників і землекористувачів повною мірою фінансувати проекти відтворення та охорони земель. Значним резервом диверсифікації джерел фінансово-економічного забезпечення ТЗГК є кошти вітчизняних та іноземних підприємницьких структур, які входять разом із землевласниками і землекористувачами до інтегрованих підприємницьких об'єднань, а також кошти, отриманні в рамках надання міжнародної технічної допомоги стосовно відтворення земельно-ресурсного потенціалу.

Для підвищення результативності використання джерел фінансово-економічного забезпечення ТЗГК необхідно внести зміни до податкового та бюджетного законодавств стосовно акумуляції частини плати за землю та екологічних платежів за деградацію земель у спеціальних фондах, призначенням яких є фінансування розширеного відтворення земельно-ресурсного потенціалу. Щодо підвищення ефективності використання коштів підприємницьких структур, які разом із землекористувачами та землевласниками входять до інтегрованих підприємницьких об'єднань, то тут основним каталізатором є корпоративна солідарність учасників об'єднання щодо збереження і примноження природно-ресурсної бази розширеного відтворення ресурсно-виробничого потенціалу.

Збільшення обсягу коштів, отриманих у рамках надання міжнародної технічної допомоги для відтворення земельно-ресурсного потенціалу, пов'язується з діяльністю інститутів сільськогосподарського дорадництва, які повинні доносити інформацію до землекористувачів і землевласників щодо наявності потенційних джерел отримання коштів, які передбачені різними конвенціями міжнародних фінансово-економічних і торгово-економічних об'єднань.

Виходячи із сформованих інституціональних передумов та потенційних джерел фінансово-економічного забезпечення, основними проектами відтворення й охорони земель є: проекти відновлення порушених та деградованих земель, екологічного реінжинірингу меліорованих територій, впорядкування природної ренатуралізації осушених сільськогосподарських угідь, зміни цільового призначення земель, консолідації земельних масивів та подолання надмірної парцеляції, а також формування сучасних систем кадастру й моніторингу земель. Ефективність фінансового забезпечення реалізації названих проектів значною мірою пов'язана із зняттям інституціональних обмежень та різних обтяжень щодо володіння, користування та розпоряджання земельними ресурсами.

Виходячи з іноземної та частково вітчизняної практики, щорічно зростає значення неформальних інститутів раціонального землекористування, що безпосередньо пов'язано з базовими постулатами підприємницької етики та охорони навколишнього природного середовища. До основних неформальних інститутів раціонального землекористування відноситься усвідомлення землевласниками та землекористувачами необхідності перманентного відтворення земельно-ресурсного потенціалу, реальна імплементація сучасних

форм, методів та способів раціонального землекористування, неформальна кооперація малих землевласників та землекористувачів у частинні упередження проявів поглинання їх земельних активів інтегрованими підприємницькими об'єднаннями.

2.4.3. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним водогосподарським комплексом

Необхідність інтеграції України у світову мережу водних відносин, доцільність імплементації в національну водну політику та водогосподарський менеджмент передового зарубіжного досвіду, посилення бюджетонаповнюючої ролі залучення водних ресурсів до господарського обороту потребують формування сучасного інституціонального каркасу фінансово-економічного механізму управління територіальним водогосподарським комплексом. Принциповими завданнями при цьому мають бути відмова від галузевого підходу до проектування й формування регіональних водогосподарських комплексів, їх окремих складових і перехід до функціонально-територіального регулювання водокористування.

З огляду на це, необхідне вдосконалення інституціонального забезпечення водокористування, зокрема впровадження в систему водних відносин нових інституціональних ланок, які дадуть можливість посилити капіталізацію і комерціалізацію водогосподарської діяльності, усунути з економічного обороту синдром безгоспності та безоплатності водної складової продуктивних сил, сприяти розбудові водоохоронної інфраструктури.

Становлення соціально орієнтованої ринкової економіки, основою якої є ресурсоощадливе природокористування, потребує формування сучасного інституціонального середовища водокористування, котре базуватиметься на вдалому поєднанні формальних та неформальних інститутів, які прямо чи опосередковано забезпечуватимуть залучення водних ресурсів у господарський оборот, регулюватимуть їх перерозподіл і споживання. Сьогодні існує багато вузьких місць щодо впровадження в інституціональне середовище водокористування базисних інститутів, інститутів ринку та фінансово-економічного регулювання. Саме ці інститути визначають засади володіння, користування й розпоряджання водними ресурсами, формують ринкову інфраструктуру здійснення товарно-грошових відносин у зв'язку із залученням та споживанням водної складової продуктивних сил, визначають систему спонукальних та заохочувальних інструментів, які мають сприяти переведенню національної економіки на маловодні та безводні технології.

Формування інституціонального середовища водокористування ще не набуло таких довершених форм, як в інших сферах природно-ресурсного сектору. Це пов'язано із правовою невпорядкованістю відносин власності на об'єкти водного фонду, особливо щодо формування комунального сектору використання водних ресурсів місцевого значення, відсутністю досконалої інструментальної бази роздержавлення окремих водогосподарських споруд, розпорошеністю та дуальним характером функцій природоохоронних контролюючих органів. Але у зв'язку із посиленням глобалізаційних процесів,

які не обминули мережу водних відносин, і подальшою ринковою трансформацією національної економіки необхідний новий інституціональний формат залучення водних ресурсів у господарський оборот. Найскладніша ситуація з упровадженням в інституціональний каркас водокористування неформальних інститутів, адже фінансування природоохоронних проектів в Україні відбувається за залишковим принципом.

В останній період актуалізувалася проблема вдосконалення інституціонального середовища водокористування, оскільки перехід від галузевого до функціонального управління соціально-економічними процесами потребує формування нового інституціонального каркасу управління водними ресурсами. Інституціональне середовище водокористування слід доповнити додатковими інститутами, що каталізують екологізацію водокористування та посилять процеси ресурсоощадливого залучення водних ресурсів до господарського комплексу. Необхідність інституціональних змін зумовлена системними і структурними недоліками у сфері водного господарства. Аналіз показує, що головними інституціональними факторами, які впливають на розвиток галузі, є:

- жорстка організаційна структура управління галуззю, що робить її визначальним фактором формування стратегій розвитку;
- технічна невідповідність інженерної інфраструктури водогосподарських об'єктів організаційно-економічним формуванням у суміжних галузях (наприклад, у сільськогосподарській меліорації розміри меліоративних систем не відповідають територіальним межам сільгосппідприємств);
- значна кількість екологічних проблем, які потребують негайного вирішення, що зменшує можливості застосування принципу попередження негативних процесів;
- сильна протидія змінам з боку керівників водогосподарських організацій і відсутність навичок господарювання в ринкових умовах керівників сільськогосподарських підприємств;
- невідповідність майнових прав на водогосподарські об'єкти економічним інтересам водо- і землекористувачів, що є визначальним у формуванні мотивів до раціонального та екологобезпечного водокористування;
- низький економічний потенціал сільгосппідприємств, що обмежує можливості застосування механізмів самофінансування гідромеліоративних заходів [202].

Інституціональні перетворення у сфері водного господарства – це створення умов економічного розвитку підприємств різних форм власності, приватизація, корпоратизація, капіталізація та недопущення закриття підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, ліквідація неперспективних державних підприємств тощо.

Реалії сьогодення, які полягають в активізації глобалізаційних та інтеграційних процесів, лібералізації системи державного регулювання соціально-економічних процесів, що ввійшли до інституціональної структури

національної економіки сучасних ринкових інститутів, змушують розширювати спектр інституціональних ланок залучення водних ресурсів у господарський оборот, а також їх відновлення, відтворення та охорони. Тому виникає необхідність формування інституціонального середовища водокористування, яке включатиме значно ширший спектр інституціональних одиниць, ніж система відносин, що сформувалась у водогосподарському комплексі загалом та водному господарстві зокрема. Саме цього потребує один з основних пріоритетів реформування системи управління природокористуванням – зміна галузевих підходів на функціональні.

Інституціональна система водокористування являє собою сукупність формальних (базисні інститути, інститути ринку, інститути фінансово-економічного регулювання й інституціональні угоди) і неформальних (ціннісні фактори, рівень правосвідомості, історичні та етнічні традиції, підприємницька етика) інститутів, що функціонують в умовах таких проблем, як інституціональні розриви, пастки, необґрунтований імпорт інститутів, інституціональний вакуум, хаос та обмеження.

Формування національної і регіональної водної політики, а також проектування інституціональних змін у водогосподарському комплексі мають виходити з наявної інституціональної системи управління соціально-економічними процесами (розподіл повноважень між органом виконавчої влади, який реалізує екологічну політику держави (Мінприроди) та відповідним ресурсним комітетом (Держводгоспом), права органів місцевого самоврядування і регіональних виконавчих структур щодо обмеження діяльності водокористувачів – забруднювачів довкілля та фінансово-кредитної підтримки реалізації водоохоронних і водогосподарських проектів), структури національного господарства (динаміка використання водних ресурсів для потреб господарського комплексу і населення, обсяги скидів стічних забруднених вод в окремих галузях, питома вага галузей, які використовують оборотні системи водопостачання, зміни динаміки втрат води при транспортуванні) та рівня задоволення потреб національного господарства у водних ресурсах (запаси поверхневих і підземних прісних вод, частка транзитного річкового стоку, наявність потужних штучних водних об’єктів (магістральних каналів та найбільших водосховищ), рівень використання підземних і морських вод). Становлення сучасного інституціонального середовища водокористування в Україні має передбачати й залучення до цього процесу підприємців через асоціації та об’єднання.

Інституціональні зміни середовища підприємницької діяльності у національному водогосподарському комплексі повинні здійснюватися спільними зусиллями держави, підприємців та громадськості з урахуванням господарських пріоритетів і традицій водокористування.

Економічна ефективність і соціальна гармонійність окремих сегментів природно-ресурсного сектору суттєво визначається інституціональним середовищем його функціонування – відносинами власності, ринковими нормами, принципами, правилами та обмеженнями, сучасними цивілізованими ринковими інститутами ресурсозабезпечення [219].

Одним з основних базисних інститутів водокористування є форми власності, які визначають відносини щодо володіння, користування та розпоряджання водними ресурсами. Проблемним питанням є те, що й досі не визначено інституціональних передумов повноцінного законодавчого оформлення приватної та комунальної форм власності на водні ресурси.

Це значною мірою звужує потенціал ефективного залучення водних ресурсів у господарський оборот, їх комерціалізацію та капіталізацію. За роки незалежності так і не створено інституціонального коридору для закріплення в системі економічних відносин прогресивних організаційно-правових форм водокористування. Державні водогосподарські підприємства й надалі займають монопольне становище на ринку водогосподарських послуг, що стримує приватну ініціативу в цій сфері.

Перетворення, які було здійснено в державах колишньої планової економіки, свідчать, що децентралізована ринкова система з реальним приватним сектором є необхідною, але недостатньою умовою для демократизації. Без досконалої специфікації прав власності екологозбалансоване водокористування неможливе. Це пояснюється тим, що зрозумілі, прозорі та юридично захищені права власності запобігають потраплянню в інституціональну пастку надмірного залучення водних ресурсів у господарський оборот. У протилежному випадку концентрація значного водно-ресурсного потенціалу в руках небагатьох може становити небезпеку водозабезпеченню господарського комплексу та населення.

Тому непевність щодо існуючої системи прав власності впливає на неефективність прийняття політичних рішень, підриває довіру до владних інститутів. Економічні суб’єкти втрачають довіру до уряду, який потенційно спроможний порушувати права власності, що збільшує невизначеність щодо нинішніх і майбутніх правил ринкової гри [17].

Роздержавлення може бути пов’язане також із передачею водних об’єктів в оренду. Для цього державні органи управління можуть на основі проведення аукціонів або укладення договорів формувати два типи оренди: з подальшим викупом та з подальшим поверненням. Суть регулювання відносин з питань перерозподілу водних ресурсів полягає у створенні мережі спеціалізованих комерційних фірм для надання послуг власникам водних об’єктів. При цьому держава має взяти на себе функції зі створення інфраструктури ринку водних ресурсів, а також регулювання прав оренди між водокористувачами.

Базисним інститутом є система управління водокористуванням, яка являє собою дуальну модель, що включає підрозділи Держводагенства та інших відомств природоохоронного спрямування, що не завжди узгоджено і конструктивно впливають на динаміку водокористування як щодо продуктивного залучення водних ресурсів у відтворювальний процес, так і їх охорони та відтворення.

Інститути ринку (ринкові інститути) у сфері водокористування представлені інститутами ринкової інфраструктури, ринком водних ресурсів, тарованої води та водогосподарських послуг. Повноцінна ринкова інфраструктура водокористування має включати: екологічні банки, кредитні

установи, торгові організації, аудиторські контори, консалтингові фірми, страхові та екологічні фонди, інжинірингові компанії [210].

Ринок водних ресурсів можливий за наявності їх продавців і покупців, посередників, системи ціноутворення, тендерів і торгів. Формування та функціонування такого ринку у всіх країнах світу супроводжується політичними та економічними процесами, а останнім часом ще й екологічними наслідками.

Формування сучасного ринку тарованої води та водогосподарських послуг у першу чергу має передбачати імплементацію у практику елементів екологічного менеджменту, що усунуть екологічні перекоси із системи водних відносин, ліквідують синдром безгоспності та дешевизни води (екологічна сертифікація, експертиза, аудит, маркетинг та нормування).

Одним з найважливіших структуроутворюючих інститутів ринкового господарства є конкуренція. Рівень розвитку конкуренції та її можливих форм визначають зміст інших економічних інститутів, більшість з яких володіють властивостями самоорганізації, саморозвитку і стійкості. Принципова відмінність інституту конкуренції від інших ринкових інститутів полягає в тому, що він внутрішньо нестійкий і тому не може тривалий час існувати без цілеспрямованої політики держави щодо підтримання конкурентного середовища [211].

Конкуренція в галузі виробництва та реалізації тарованої води характеризується такими тенденціями: наявністю безумовних лідерів ринку; високим ступенем конкуренції між товарами лідерів ринку; проведенням політики злиття і поглинань компаній різного масштабу; надходженням іноземних інвестицій у галузь, що визначає перерозподіл ринку в найближчі декілька років; зростанням вимог до якісних характеристик виробленої питної води; наявністю на ринку значної частки фальсифікованої продукції.

В умовах, коли на порядок денний вийшла проблема раціоналізації водокористування, важливого значення набуває використання інститутів фінансово-економічного регулювання. Такими є інструменти податкового регулювання (податки, збори, штрафи, тарифи, податкові пільги), кредитування (процентні ставки, заставні операції, пільгове кредитування, кредитні лінії, позики), система державного фінансування (дотування, субсидування, цільове фінансування, держзамовлення, експортне стимулювання) та бюджетного регулювання (міжбюджетні відносини щодо розподілу екологічних зборів та водно-ресурсних платежів, бюджетне стимулювання).

Слід ураховувати те, що інституціональна система водокористування є складною інституціональною системою, в якій виникають інституціональні розриви між суміжними інститутами, правилами гри і правилами контролю, інституціональними рівнями. Це означає, що не забезпечений взаємозв’язок між суміжними правилами, тобто нові й існуючі інститути не компліментарні. Інституціональний розрив – це невідповідність між правовим оформленням інституту та його реальним втіленням і схваленням у системі економічних відносин, тобто це невідповідність між формальними та неформальними інститутами. Інституціональні розриви передують виникненню

інституціональних пасток. Необхідно зважати на такий факт: якщо інституціональні розриви надто великі чи зберігаються тривалий час, можуть виникнути різні незавершені і проміжні стани з відверто негативними наслідками – відторгнення нового інституту, його деформалізація і викривлення, часткове введення нового інституту.

Однією з причин інституціональних розривів може бути розбіжність рівня складності нового інституту і загального стану інституціонального середовища. Відомо, що висока ефективність розвинених ринкових економік багато в чому залежить від наявності таких інститутів, як кредитно-банківська система, фондовий ринок, страхові компанії, які мінімізують трансакційні витрати і забезпечують ефективний розподіл ресурсів [40].

В умовах несформованості інституціональної структури національного господарства на формування інституціонального середовища водокористування значний вплив мають інституціональні пастки – неефективні стійкі норми, що мають самопідтримуючий характер. Інституціональні пастки супроводжували і супроводжують перехідну економіку, у тому числі таку важливу ланку, як сфера водокористування в різних її сегментах – відносинах власності та грошово-кредитній системі. До таких інституціональних пасток необхідно віднести низький рівень комерціалізації надання водогосподарських послуг, високий рівень відомчості при прийнятті важливих управлінських рішень, звужену базу стягнення плати за спеціальне водокористування.

Існує два можливих варіанти виходу з інституціональної пастки: еволюційний та революційний. Перший полягає в тому, що умови виходу формуються власне економічною системою (руйнуванню інституціональної пастки може сприяти прискорення економічного зростання, системна криза). Критичний момент (біфуркаційна точка) настає, коли трансакційні витрати функціонування неефективної норми перевищують трансформаційні витрати відміни старої норми та введення нової. Тут визначальною величиною є витрати з адаптації нового інституту до умов макроекономічної кон'юнктури.

Революційний варіант полягає в тому, що ліквідація і заміна неефективної норми проходить насильницьким шляхом у результаті реформ, які передбачають зміну ціннісних факторів, рівня правосвідомості, підприємницької етики. Якщо такі зміни пов'язані з перерозподілом власності, реформами фінансово-кредитної системи та контрактного права, стосуються інтересів більшості соціальних груп, то реформи відбуваються дуже повільно, наштовхуються на спротив тих прошарків, чиї інтереси утискаються, що неодмінно призводить до витрат трансформації.

Взагалі вихід з інституціональної пастки пов'язаний з такими витратами: на встановлення нової норми, подолання культурної інерції (небажання змінювати стереотипи), з приводу руйнації механізму лобіювання старої норми, на адаптацію нової норми до існуючого інституціонального середовища, створення норм сприяння, без яких функціонування нової норми буде неефективним [40]. У сфері водокористування найбільш актуальним завданням є подолання інвестиційної пастки – превалювання короткотермінової вигоди над довготерміновою. Суб'єкти водогосподарського підприємництва не бачать

доцільності фінансувати довгострокові проривні інвестиційні проекти щодо модернізації гідротехнічних споруд, реабілітації екологічно несприятливих водних об'єктів, створення протиповеневих систем. До кожного інституціонального перетворення мають бути докладені зусилля з прогнозування та уникнення можливих інституціональних пасток. Ці зусилля повинні стати неодмінною складовою частиною підготовки будь-якої реформи. Впровадження нової конструкції, в тому числі й інституціональної, потребує часу для налагодження та адаптації.

З огляду на аспекти сучасного інституціонального середовища водокористування, основними заходами щодо його вдосконалення мають бути:

- трансплантація інститутів – перенесення і впровадження інституту чи його норм в інше інституціональне середовище. Вона проходить у просторі (перенесення інституту однієї країни в іншу країну, упровадження інтегрованої системи управління водними ресурсами) і в часі (перенесення інституту, який діяв у минулому, у функціонуючу в теперішній час інституціональну систему – концесійний режим водокористування);
- конвергенція інститутів, тобто злиття, у тому числі поглинання одного інституту іншим, утворення «інституту-гібрида» чи принципово нового (інституціоналізація державно-приватного партнерства як форми взаємодії держави (територіального утворення) та підприємницьких структур щодо реалізації стратегічно важливих водогосподарських проектів);
- інституціональне проектування – свідома цілеспрямована діяльність, орієнтована на організацію і розвиток інститутів (формування інституціональних передумов реалізації пілотних проектів для поширення позитивного досвіду на регіональний чи національний масштаб, зокрема впровадження концесійних схем для реконструкції діючих та будівництва нових об'єктів малої гідроенергетики);
- інституціональний реінжиніринг – реорганізація інституту без зміни його основної сутності (упровадження басейнового принципу управління водними ресурсами).

Стратегія інституціональних змін у сфері водокористування має базуватися на достатньо обґрунтованій концептуальній основі. Такою має бути принцип компліментарності та екосистемний підхід, який дає змогу розглядати як єдине ціле водний об'єкт, його водозбір, повітряний простір над ним і діяльність із планування, дослідження та раціонального використання водних ресурсів з урахуванням можливості підтримання стійкого стану не лише цих ресурсів, а й навколишнього природного середовища в цілому. Принцип компліментарності інститутів полягає в тому, що вони доповнюють один одного і бажаний економічний ефект досягається тільки на основі взаємопов'язаних інституціональних змін.

Важливим чинником упровадження необхідних для раціоналізації та екологізації водокористування інститутів в його інституціональне середовище є те, щоб цей процес синхронізувався з основними функціями, які виконує водне господарство в сучасних умовах. Нехтування реаліями його розвитку призведе до інституціональних розривів при реалізації національної водної політики та

значної кількості інституціональних пасток у процесі впровадження конкретних водогосподарських і водоохоронних проектів.

Ураховуючи проблемні аспекти формування сучасного інституціонального середовища водокористування, яке відзначатиметься цілісністю і логічною структурованістю, позбудеться традиційної дуальності й аморфності, необхідно зазначити, що основні пріоритети подальших інституціональних змін у системі водних відносин мають орієнтуватися на стимулювання раціоналізації та екологізації водокористування через упровадження водоощадливих, маловодних та безводних технологій.

Інноваційно-інвестиційне спрямування інституціональних змін у сфері водокористування має ґрунтуватися на фундаментальному аналізі можливих змін у базисі й надбудові водогосподарського комплексу, щоб не допустити екологодеструктивних тенденцій у водному балансі країни й тим самим не позбавити її можливості перманентно впливати на темпи, пропорції та масштаби залучення водних ресурсів у господарський оборот. Інституціональні перетворення мають синхронізуватися зі стратегічними пріоритетами розвитку водогосподарського комплексу. Сьогодні процес становлення в національній економіці традиційних ринкових інститутів перебуває на стадії їх імпорту, а в кращому випадку – імплементації у вітчизняне правове поле, і ще не скоро можна буде говорити про процес реальної інституціоналізації (декларування, правове оформлення, поширення, масове сприйняття).

Це дає підстави зробити такий висновок: у зв’язку із несформованістю ринкових стереотипів поведінки та принципів дотримання правових норм у світоглядних орієнтаціях вітчизняних водокористувачів заходи щодо вдосконалення його інституціонального середовища мають зосереджуватися не на поведінці підприємницьких структур та фізичних осіб, а на вдосконаленні конкретних форм володіння, користування та розпоряджання водними ресурсами, форм перерозподілу водної ренти, системи державного регулювання водокористування та контрактних відносин. Упорядкування специфікації інститутів-організацій та інституцій-регуляторів у напрямі їх наближення до перевірених світовою практикою ефективно діючих інститутів через певний період часу змістить пріоритети споживачів до невиснажливого та ощадливого водокористування і тим самим ліквідує інституціональні розриви в системі цінностей, звичаїв, стереотипів поведінки цих суб’єктів господарської діяльності. Саме на таких припущеннях має базуватися вітчизняна інституціональна парадигма, яка є концептуальною основою розробки заходів щодо вдосконалення інституціонального середовища водокористування.

2.4.4. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним лісогосподарським комплексом

Розширене відтворення ресурсно-виробничого потенціалу територіальних лісогосподарських комплексів потребує диверсифікації джерел фінансового забезпечення, оскільки в теперішніх умовах, коли основними джерелами фінансування потреб лісового господарства є бюджетні кошти та кошти,

акумульовані в результаті госпрозрахункової діяльності постійних лісокористувачів, не має змоги забезпечити модернізацію, реконструкцію та технічне переоснащення об'єктів лісогосподарської інфраструктури, упровадження сучасних технологій лісорозведення та лісовідновлення, переробки лісосічних відходів і відходів деревообробки. Виникає необхідність у диверсифікації форм, джерел та інструментів інвестиційного забезпечення лісогосподарських і лісоохоронних проектів, що дасть можливість залучити фінансові ресурси урядів іноземних держав, міжнародних фінансово-кредитних установ та суб'єктів приватного підприємництва.

Для узгодженості форм та методів фінансування потреб лісогосподарського виробництва доцільно структурувати фінансово-економічний механізм управління територіальним лісогосподарським комплексом. Це потребує удосконалення інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним лісогосподарським комплексом, щоб максимальною мірою сприяти диверсифікації форм та методів інвестування проектів модернізації об'єктів лісогосподарської інфраструктури та розширеного відтворення лісоресурсного потенціалу.

Вирішення проблем інституціонального забезпечення територіальних лісогосподарських комплексів, як і загалом лісового сектору економіки, в більш широкому масштабі набуває значної актуальності. Зважаючи на важливість вирішення наведених проблем для всіх ланок лісового комплексу, постає завдання детальнішого вивчення думок різних вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо напрямів інституціональної трансформації економічних відносин у лісовому секторі та обґрунтування концептуальних підходів до реалізації цього процесу в умовах імовірного формування територіальних лісогосподарських комплексів як важливих складових організаційної структури природно-ресурсної бази територіальних громад.

Інституціональне забезпечення управління територіальними лісогосподарськими комплексами в таких умовах насамперед має спрямовуватися на вирішення першочергових та перспективних проблем фінансування процесу формування та подальшої діяльності таких функціонально-територіальних утворень. Виходячи із реальних соціально-економічних умов, це потребуватиме запровадження дієвих механізмів використання лісових ресурсів, які можуть бути передані у відання місцевих територіальних громад.

Варто зазначити, що практика демонструє зацікавленість різноманітних структур, як владних, так і підприємницьких, в отриманні максимально швидкого і значного доходу без достатнього врахування особливостей конкретного виду економічної діяльності. В цьому плані лісове господарство як галузь природоохоронного та природовідновного спрямування об'єктивно має суттєво нижчу інвестиційну привабливість у традиційно підприємницькому розумінні [29]. Більш привабливим є етап заготівлі деревини, її реалізації в круглому вигляді або обробки, виходячи із доступних технологічних можливостей.

Регуляторні функції діючих механізмів системи лісокористування не повною мірою відповідають вимогам ринкової економіки та євроінтеграційним викликам. Сутність проблеми полягає, зокрема, в недостатньо усвідомленому морально-психологічному сприйнятті ринково орієнтованих інститутів, здатних забезпечити формування конкурентоспроможного лісового сектору економіки, максимально згладжуючи суперечності із природозберігаючою глибинною природою лісового господарства.

Основою інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним лісогосподарським комплексом є передумови, які визначаються домінуванням державної форми власності на лісові й лісогосподарські активи та землі лісогосподарського призначення, існуючою системою управління лісовим господарством (в цілому збереглася адміністративна вертикаль управління, успадкована з радянських часів) та спеціалізованою лісогосподарською інфраструктурою (спеціалізовані лісогосподарські підприємства, лісовпорядкувальні партії, науково-дослідні установи лісогосподарського спрямування).

В умовах реформування економіки особливо загострюється проблема становлення базисних організаційно-господарських інституцій сфери використання і відтворення лісових ресурсів, що значною мірою залежать від нормативно-правової бази, на підставі якої регулюються лісоземельні відносини. Основною колізією інституціонального забезпечення раціонального лісокористування є те, що Лісовий кодекс України не розширює різноманіття форм власності щодо володіння, користування та розпорядження об’єктами лісоресурсного потенціалу [31, 225], суттєво ускладнюючи формування повноцінних територіальних лісогосподарських комплексів.

Базисні інститути є основою формальних та неформальних інститутів фінансового забезпечення потреб територіальних лісогосподарських комплексів. Невід’ємною складовою інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним лісогосподарським комплексом наразі є також інституціональні пастки (протиріччя в інститутах), які не дають можливості повною мірою сприяти диверсифікації форм, методів та інструментів фінансування лісогосподарських проектів. Такі пастки значною мірою впливають на ефективність діяльності формальних та неформальних інститутів з фінансування потреб територіального лісогосподарського комплексу.

Причини недостатньо високої ефективності застосування наявних механізмів інституціонального забезпечення розвитку лісокористування передусім пов’язані зі значним впливом на розвиток галузі лісогосподарського виробництва не орієнтованих на ринкову інфраструктуру інституціональних чинників, застарілих адміністративно-командних методів управління й регулювання. Такі інституціональні фактори виявилися достатньо відчутними у виробничих структурах лісового господарства, зокрема сфері регулювання процесами лісокористування, охорони й відтворення лісових ресурсів. Не вирішеними залишаються проблеми чіткої структуризації інституціонального забезпечення та приведення його механізмів у відповідність до нових умов

господарювання, на основі яких створюються сприятливі умови для переходу лісогосподарського виробництва на інноваційні засади розвитку та підвищення частки лісових ресурсів у структурі національного доходу.

Важливими складовими інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним лісогосподарським комплексом можна визначити інститути щодо:

- реалізації мотиваційних інструментів, у тому числі через розширення джерел фінансового забезпечення розвитку лісогосподарського виробництва, визначення пріоритетних напрямів державної фінансової підтримки;
- регулювання процесів, пов'язаних з нормативно-законодавчим забезпеченням відтворення, охорони і використання лісових ресурсів та зовнішньоекономічної діяльності лісових підприємств;
- пріоритетного впровадження ресурсозберігаючих технологій, кооперації й інтеграції виробництва лісопродукції та надання інших послуг;
- постійного моніторингу й удосконалення бюджетної та рентної політики галузі;
- консалтингової підтримки лісового підприємництва в широкому спектрі діяльності, що функціонує на базі фінансизованих активів – землях, лісових ресурсах тощо.

Таким чином, значно більшої ваги, ніж за адміністративно-командного управління набувають питання модернізації інституціонального середовища, в основі якого – діяльність формальних та неформальних організаційно-управлінських інститутів, яким у законодавчому плані надано право впливати на лісоземельні й лісоресурсні відносини [31, 226]. Такий вплив має бути спрямований на подолання або суттєве згладжування можливих суперечностей, які призводять до зниження економічних інтересів різних підприємницьких структур щодо формування конкурентоспроможного лісової галузі економіки в плані співіснування та ефективної співпраці територіальних лісогосподарських комплексів і державного лісового сектору.

В ринкових умовах стабільність розвитку лісогосподарського виробництва та лісоексплуатації як стадії логічного і правомірного завершення певних етапів лісовирощування значною мірою пов'язана з тим, наскільки злагоджено працюють та взаємодіють ринкові інститути, що забезпечують функціонування цієї складної виробничо-господарської системи. Наразі система ринкових інститутів у лісовому секторі перебуває на затяжній стадії становлення, тому не відповідає всім сучасним вимогам щодо забезпечення стабільності та збалансованості відтворення і використання лісових ресурсів.

Для вирішення цієї проблеми необхідно детально дослідити тенденції розвитку інституціонального забезпечення лісокористування як основи функціонування лісового сектору економіки, розробити та обґрунтувати відповідні механізми взаємодії різноманітних інститутів, пов'язаних з процесами лісогосподарської та лісопромислової діяльності. Також важливо, щоб галузеві структури максимально адаптувались до закономірних поступових змін ринкових інститутів, специфіки лісового сектору, ставали

спроможними забезпечувати достатньо гармонійне поєднання загальнодержавних, регіональних і територіальних інтересів лісокористувачів і територіальних громад, тобто були беззаперечно спрямовані на реалізацію принципів сталого розвитку лісового господарства на науково обґрунтованій основі.

Слід вказати на особливо неефективне інституціональне забезпечення використання і відтворення лісів, підпорядкованих неспеціалізованим відомствам (аграрного, оборонного профілю), які потенційно могли б скласти ресурсну базу територіальних лісогосподарських комплексів. Державна регуляторна політика в цих відомствах щодо лісових ресурсів є малоефективною. Причина такої ситуації – швидка зміна адміністративно-командної системи, яка не була підкріплена комплексом науково обґрунтованих лісогосподарських заходів щодо забезпечення керованості використання, відтворення та охорони лісів, які перебувають у користуванні неспеціалізованих відомств, зокрема суб'єктів лісогосподарського підприємництва. Звичайно, що це негативно вплинуло на екологічну стабільність лісових екосистем сільських територій та агроландшафтів. Сьогодні необхідна інвестиційна активність щодо примноження лісоресурсного потенціалу, розвитку агроландшафтних формувань, модернізації виробничо-технічної бази лісовирощування та використання лісових ресурсів.

Через недієву координацію між владними інститутами та органами управління відомчими лісовими господарствами, а також нерозуміння ними значення лісових насаджень як одного з найпотужніших в умовах активного аграрного розвитку України стабілізуючих факторів агроландшафтних систем неможливо прискорити диверсифікацію створення природозахисних лісів та формування системи полезахисних лісових смуг, що суттєво знижує рівень охорони земель від ерозії та інших негативних природних впливів. На значних площах стан протиерозійних насаджень незадовільний, вони не ув'язані з контурною системою організації території, різко скорочуються їх площі. Темпи боротьби з ерозією ґрунтів за масштабами відстають від приросту кількості неугідь. Вирішення цієї проблеми безпосередньо пов'язане із зміцненням неформальних інститутів лісогосподарської діяльності, які сприятимуть збільшенню обсягів фінансування суб'єктами аграрного підприємництва заходів щодо розширення захисних лісосмуг та здійсненню агролісомеліорації.

Одночасно з різних причин знищується стільки лісових смуг, скільки їх створюється, що спричинено не належним доглядом за ними та охороною від знищення. В сукупності така ситуація виникла через недостатньо ефективну систему інституціонального забезпечення використання і відтворення лісових ресурсів як важливого агроландшафтного фактору та поліпшення екологічної ситуації регіонів країни, відсутність державного стимулювання суб'єктів господарювання з метою зменшення дії незалежних від них природно-економічних чинників, що впливають на ефективність використання лісових насаджень у соціально-економічних та екологічних цілях. Діючі механізми державної підтримки не створюють рівних конкурентних умов господарювання як основи збільшення площ лісових екосистем та формування контурної

системи організації території, без чого ефективність сільськогосподарського виробництва, зокрема в умовах порушення агроландшафтів країни, суттєво знижується.

В методологічному аспекті не можна обійти увагою таке винятково важливе питання, упорядкування системи форм власності на лісові ресурси, нормативи їх використання та відтворення відповідно до вимог сучасного стану економіки, які мають забезпечувати максимально можливий рівень їх збалансованості [225]. Потребують своєчасного вирішення проблеми екологічно орієнтованої та лісозберігаючої політики розвитку, у тому числі за всіма структурними частинами сфери використання лісових ресурсів.

Інститут власності на лісоземельні ресурси та його основні складові (володіння, користування і розпорядження лісами), як відомо, не відображає інтереси суспільства щодо лісоресурсної сфери в повному обсязі, що несумісно з цивілізованими нормами. У розвитку інституту власності у сфері лісогосподарського виробництва важливим має стати юридичне визнання лісоземельних угідь і власне лісових насаджень, як й інших об'єктів природи, об'єктами цивільних правовідносин. Це питання сьогодні перебуває фактично лише на рівні дискусій, в той час як виникають нагальні завдання щодо правового регулювання окремих ділянок лісу, передусім незначних за площею в лісогосподарському відношенні (5–40 га) і лісових смуг, що зосереджені в межах сільськогосподарських угідь та захисних лісових насаджень уздовж автомобільних і залізничних магістралей. Такі лісові насадження недостатньо забезпечені охороною та заходами щодо посилення їхніх природоохоронних функцій.

Основою реформування лісоземельних відносин має стати стимулювання суспільного усвідомлення того факту, що всі ділянки лісу незалежно від їх статусу, якості й підпорядкування повинні отримати ефективного господаря. Одночасно слід передбачити запровадження системи економічних і юридичних санкцій за погіршення якості, порушення режиму охорони чи використання або переведення лісових насаджень в інші угіддя. Штрафні санкції повинні справлятися з доходу лісокористувачів чи власників, а їх розміри визначатись на рівні нормативних витрат на їх відтворення. За умови повної втрати лісоземельної ділянки певної споживчої якості до юридичних чи фізичних осіб, винних у заподіянні шкоди, необхідно застосовувати також заходи достатньо жорсткого адміністративного впливу. Потребують також вирішення питання правового статусу ділянок землі під лісосмугами, насадженнями вздовж доріг.

Економічне регулювання діяльності підприємницьких структур у лісогосподарському виробництві має здійснюватися 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. Важливим фактором у цьому плані є традиційне, так би мовити, ментальне ставлення суспільства в цілому та окремих конкретно визначених його

складових (суспільних груп, корпоративних спільнот і навіть окремих впливових осіб) до того чи іншого об'єкта власності чи ведення господарства. Не останню роль в цьому плані відіграє як практичне, так і теоретично можливе ставлення вказаних вище складових частин суспільства до суб'єктів, які або претендують або вже реалізували свої претензії стосовно певних об'єктів власності чи ведення господарської діяльності.

Засади забезпечення розвитку у сфері використання лісових ресурсів передбачають формування характерних для сучасної ринкової економіки господарських утворень, особливу увагу приділяючи їх економіко-правовим відносинам із державними, регіональними та комунальними органами. Аналіз структури діючих лісогосподарських підприємств за адміністративно-територіальними одиницями (області, райони) ставить достатньо широке коло питань в цьому плані, але одночасно й відкриває перспективні напрями їх ефективного вирішення, результативність яких, однак, тісно корелює із суб'єктивними факторами, зокрема впливом владної вертикалі.

У процесі формування системи управління одним із ключових напрямів є постійне вдосконалення економіко-правових механізмів взаємодії сфери використання лісових ресурсів з державою, органами законодавчої та виконавчої влади, галузевими структурами сфери лісокористування та бізнесовими, які наразі іще не мають відповідного досвіду саме екологічної орієнтованості своєї діяльності. Натомість, вона здебільшого базується на конфліктних принципах, що не дає можливості мінімізувати ризики від застосування на практиці нераціональних методів лісокористування.

З методологічного погляду, необхідним є також максимально можливе уточнення місця й ролі управлінських структур загальнодержавного, регіонального та місцевого рівня щодо контролю та регламентування ними обсягів і методів лісокористування, що, в широкому розумінні, являє собою відповідну частину інституціональної основи соціально-економічного розвитку. Належного правового регулювання і бюджетного фінансування потребує формування комунальної власності на лісоземельні угіддя як об'єкти багатоцільового призначення, у тому числі громадського спрямування. Але за будь-яких умов оптимізація й підвищення ефективності використання та охорони лісоземельних угідь на теренах сільських населених пунктів, припинення їхньої деградації відкривають неабиякі можливості для стабілізації економічної ситуації в країні.

Винятково важливим у цьому плані є оптимальне поєднання ринкових механізмів і заходів державного регулювання процесів раціонального використання лісових ресурсів та ефективного їх відтворення. Вирішення цієї проблеми сприятиме досягненню вимог сталого екологічно орієнтованого розвитку лісогосподарських і лісопромислових комплексів усіх регіонів країни. Структура державного управління лісами в ринкових умовах має забезпечувати ефективну форму збереження, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних та соціальних факторів.

Оцінка ефективності програмних заходів щодо вдосконалення інституціонального забезпечення лісокористування має відповідати ключовим проблемам лісового комплексу, пріоритетними серед яких є: відтворення лісоресурсного потенціалу, розширення площ лісів та доведення лісистості території до оптимального рівня з урахуванням інтересів територіальних громад; посилення соціальних та екологічних функцій лісу; комплексне ефективне використання лісових екосистем; підвищення ефективності використання лісосировинних ресурсів та ресурсів лісу недеревного походження; формування ринково орієнтованих організаційних структур, посилення та поглиблення їх зв'язків із соціальною сферою країни та місцевими територіальними громадами.

В умовах невизначеності, які сформувались у країні, та модернізації соціально-економічних систем оцінка ефективності програмних заходів щодо організаційно-управлінських структур у контексті відтворення лісових екосистем і лісових ресурсів сприятиме залученню галузевих складових лісового комплексу в ринкові умови господарювання, раціональному використанню коштів, які виділяються для реалізації програмних розробок, підвищенню розміру відшкодування збитків, що завдаються галузевими структурами лісовим екосистемам [51].

Методологічні підходи до оцінки ефективності створення корпоративних структур у лісовому секторі мають ґрунтуватися на принципах цільової орієнтації, комплексності, ефективності, які вважаються основою встановлення прийнятного рівня, усунення негативних тенденцій та внесення необхідних коректив, спрямованих на підвищення результативності лісогосподарського виробництва відповідно до умов сталого розвитку. По суті, цільова орієнтація зазначених принципів призначена для регулювання розвитку корпоративних структур лісоресурсної сфери і досягнення на їх основі найбільш високої соціально-економічної та екологічної ефективності в умовах переходу лісового комплексу на нові форми господарювання, що відповідають ринковим відносинам та адаптовані до глобалізаційних, у тому числі євроінтеграційних, процесів, а також запровадження реальної децентралізації.

2.4.5. Інституціональне забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним мінерально-сировинним комплексом

У випадку, коли економічне зростання за рахунок експлуатації мінерально-сировинних ресурсів передує інституціональним інноваціям, можуть виникати серйозні проблеми щодо забезпечення сталого розвитку галузі та держави в цілому. Проте це також означає, що за певних умов, можуть бути створені передумови для сталого надрокористування навіть після того, як почалася експлуатація певного родовища. Першою із умов для таких інституційних інновацій є наявність соціальних конфліктів, що й обумовлюють інституціональні зміни; другою – наявність суб'єктів, які можуть перевести цей конфлікт у конкретні інституційні інновації, компенсувати асиметрію влади і дозволяють інституційні зміни. Подібні перетворення сприяють прогресуванню

та ефективності органів місцевого самоврядування порівняно з централізованим управлінням, яке в основному призначене для стимулювання економічного зростання.

Зважаючи на потребу в поліпшенні фінансового забезпечення діяльності підприємств сфери надрокористування, існує об'єктивна необхідність удосконалення інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління територіальним мінерально-сировинним комплексом, а саме: формування інституціональних передумов вільного доступу до фінансово-кредитних ресурсів та кластерної структури у процесі реалізації проектів надрокористування; удосконалення інституціонального забезпечення геологорозвідувальних робіт; інституціональне переформатування існуючої системи платежів у сфері надрокористування.

Забезпечення інституціональних передумов вільного доступу надрокористувачів до фінансово-кредитних ресурсів. Розвиток територіальних мінерально-сировинних комплексів можливий лише за наявності значних інвестицій. В умовах чинної податкової системи гірничодобувні підприємства не в змозі впроваджувати політику залучення довгострокових інвестиційних проектів, придбання нових технологій через відсутність схеми довгострокового кредитування підприємств галузі. Участь іноземних інвесторів стримується через недосконалість чинної законодавчої і нормативної бази та нестабільність нормативно-правової системи.

Видобуток і експлуатація родовищ корисних копалин несуть небезпеку для життя місцевого населення та завдають непоправної шкоди довкіллю. Випадки надзвичайних ситуацій суттєво впливають на фінансові показники гірничодобувних проектів. Виникає природна необхідність підвищення стандартів щодо економічної, екологічної та соціальної діяльності проектів у сфері надрокористування. Це призводить до затримки реалізації проектів багатьох гірничодобувних компаній та ускладнення повернення вкладених коштів. Варто звертати велику увагу на фінансові наслідки надзвичайних ситуацій та відповідно відображати економічні, фінансові, екологічні і соціальні ризики в сукупній вартості капіталу.

Екологічні реалії видобутку означають значні витрати, що пов'язані із запобіганням та усуненням негативних наслідків забруднення навколишнього природного середовища. Сьогодні необхідний не лише екосистемний підхід до розвитку мінерально-сировинного комплексу, а й урахування об'єктів особливого захисту довкілля, що перебувають навіть поза межами геологічної розвідки.

У зв'язку з викладеним перед фінансовими установами стоїть завдання: включення питань екологічних і соціальних наслідків при аналізі проекту та ризиків компанії, можливості коригування цінової політики, більш тісного залучення та готовності відходу від проектів, реалізація яких є небезпечною для довкілля та місцевого населення. Для них необхідні чіткі й ефективні процедури та цілі, що охоплюють питання сталого розвитку. Водночас фінансові установи не повинні нести відповідальність за розвиток інвестованих

проектів, але зобов'язані оцінити питання сталого розвитку, особливо ті, які вже містяться в системах управління навколишнім природним середовищем.

Удосконалення можливостей фінансування розвитку підприємств за рахунок ресурсів інституцій фінансово-кредитного сектору потребує поліпшення організаційно-координаційної діяльності регіональних органів влади. Така координація має бути спрямована на збільшення обсягів та підвищення ефективності банківського кредитування шляхом створення й розвитку регіональних гарантійних фондів за кредитами (з паритетним фінансуванням фондів із місцевих бюджетів, суб'єктами фінансово-кредитного сектору та промисловими бізнес-асоціаціями), що надаються банківськими установами під реалізацію мінерально-сировинних проектів для диверсифікації ризиків між потенційними учасниками гарантійних схем, залучення при кредитуванні великих інвестиційних проектів фірм-спонсорів (фірм-гарантів) із мотивацією одержання доходу від реалізації проекту [21].

Необхідно активізувати участь страхових установ у забезпеченні доступу вітчизняних гірничодобувних підприємств до фінансово-кредитних ресурсів. Одним із механізмів у цьому напрямі в розвинених країнах світу є створення страхових гарантійних фондів. Одночасно ці інституції виконують роль додаткового елементу системи фінансово-кредитного сприяння розвитку підприємництва. Фінансові ресурси цих фондів формуються за рахунок обов'язкових відрахувань від сум, які надходять до страхових компаній від того чи іншого виду страхування. Управління фондами здійснює страхова рада гарантійного фонду (сформована представниками державних органів управління й органів місцевого самоврядування) [21]. Витрати на адміністрування діяльності гарантійних фондів покриваються за рахунок їхньої інвестиційної діяльності.

Доцільно посилити мотивацію щодо створення інвестиційних фондів розвитку (за рахунок надання переваги суб'єктам господарювання, які їх організували й розвивають у процесі реалізації державно-приватних інвестиційних проектів, державних замовлень та надання місцевої фінансово-кредитної підтримки через фонди підтримки підприємництва) для акумуляції власних фінансових ресурсів (амортизаційні відрахування) з метою запобігання або ж усунення негативних наслідків діяльності гірничодобувних підприємств протягом усіх етапів їх життєвого циклу, це стосується періоду особливо під час закриття та ліквідації.

Формування кластерної структури в процесі реалізації проектів надрокористування. За рахунок створення й розвитку кластерів та інших інтеграційних форм господарювання можливо зменшити трансакційні витрати і підвищити конкурентоспроможність суб'єктів мінерально-сировинного сектору економіки Для цього регіональні та місцеві органи влади повинні забезпечити надання інституціональної підтримки кластерним ініціативам, розробивши й реалізувавши програми та регіональні стратегії розвитку кластерних мереж; сприяти створенню інформаційної бази даних; налагодити взаємодію підприємницьких і дослідницьких організацій та ВНЗ; розробити і прийняти стратегії розвитку співробітництва з іншими регіонами країни, створити робочі

групи з представників влади, науковців та підприємництва для підготовки й реалізації спільних міжрегіональних проектів.

Удосконалення інституціонального забезпечення ведення геологорозвідувальних робіт. Платежі за геологорозвідувальні роботи як економічний важіль регулювання процесів відтворення мінерально-сировинної бази є обов'язковими для всіх надрокористувачів незалежно від форми власності, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями.

Стосовно проведення геологорозвідувальних робіт (ГРР) як основи відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази слід зазначити, що існуюча система бюджетного фінансування галузі функціонує за рахунок зборів від раніше виконані за бюджетні кошти роботи. Інвестування як один з діючих і впливових економічних важелів управління сферою надрокористування позначається на динаміці процесів відтворення вітчизняної мінерально-сировинної бази та розробки родовищ. Інвестиції у сфері надрокористування вкладаються у геолорозвідку та безпосередньо в розробку родовищ і ділянок надр, що дає змогу геологам забезпечувати приріст запасів корисних копалин і, відповідно, відтворення мінерально-сировинної бази, а надрокористувачам – збільшувати обсяг видобутку та здійснювати комплексну розробку родовищ (при одночасному зменшенні втрат корисних копалин у надрах за рахунок застосування більш сучасних технологій і гірничовидобувного обладнання та устаткування) [113].

Удосконалення механізму фінансування геологорозвідувальних робіт за рахунок бюджетних коштів потребує спрощення доступу вітчизняних підприємств до фінансово-кредитних ресурсів за принципами плановості й системності, розбудови інституціональної інфраструктури фінансування за рахунок створення регіональних фондів фінансово-кредитного сприяння реалізації інвестиційних проектів мінерально-сировинного сектору економіки з паритетним фінансуванням ГРР з центрального та місцевих бюджетів.

Необхідність інституціонального переформатування рентного механізму у сфері надрокористування. Економічний механізм реалізації рентних відносин у надрокористуванні можна визначити як окремий рентний механізм, під яким слід розуміти сукупність виробничо-організаційних структур, систему правових норм, набір форм і методів управління, за допомогою яких реалізуються процес створення, розподілу, привласнення, вилучення та інвестування доходів від використання мінерально-сировинних ресурсів, що залучені у процес промислового освоєння [139]. Правильно побудований рентний механізм включає низку економічних важелів впливу на виробництво, які забезпечують співпрацю між окремими ланками й учасниками виробничого процесу, стимулюють удосконалення технологій і підвищення ефективності використання мінерально-сировинних ресурсів. Орієнтація на довгостроковий та стабільний розвиток галузі надрокористування є пріоритетним завданням оптимізації рентних відносин. Ефективний рентний механізм створює перспективи сталого розвитку через справедливий розподіл гірничої ренти, а саме адекватну норму прибутку від надрокористування, яка залишається у надрокористувачів [12].

Рентні платежі як найважливіша складова такого механізму мають виконувати щонайменше п’ять функцій:

фіскальну – концентрувати частини доходу, що утворюються на природній основі, унаслідок монополії держави щодо власності на землю і надра;

розподільчу – забезпечувати справедливий розподіл ренти між громадянами, суспільством, державою та надрокористувачами;

регулюючу – вирівнювати економічні умови господарювання підприємств, котрі видобувають мінеральну сировину в різних природних умовах;

стимулюючу – підсилювати зацікавленість добувних підприємств у раціональному використанні надр та заохочувати до більш повного використання природних ресурсів;

соціальну – забезпечувати фінансування соціальних програм.

Згідно з українським законодавством, до доходів бюджету, які за своєю суттю є доходами від природної ренти, що отримують гірничодобувні підприємства, належать наступні [12]: плата за користування надрами; збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збору за видачу таких дозволів.

Попри використання в Україні усього спектру фіскальних інструментів у сфері регулювання надрокористування, їх ефективність порівняно з розвиненими державами залишається вкрай низькою, що пов’язано з низкою причин. Наразі система платежів за користування надрами для видобування корисних копалин в Україні являє собою сукупність адвалорних ставок плати (відсоткова ставка плати від вартості продажу видобутих корисних копалин) для кожного виду корисної копалини, що видобувається. До розміру адвалорних ставок включаються плата за користування надрами та збір на геологорозвідувальні роботи [115]. В чинному Податковому кодексі такі платежі ніяк не враховують якість видобутих корисних копалин, фактичні гірничо-геологічні та екологічні умови їх видобування, розташування родовищ, наявність або відсутність розвиненої інфраструктури, що обумовлює суттєву різницю між доходами видобувних підприємств. Іншими словами, ця система платежів не здатна виконувати свої основні функції, розмір плати за користування надрами практично не залежить від доходів гірничовидобувних підприємств і компаній, має суто фіскальний характер та не забезпечує диференціацію платежів залежно від індивідуальних особливостей кожного конкретного родовища й умов видобування в межах нього. Вона також не залежать від рівня застосування прогресивних, безпечних і нешкідливих способів підготовки та розробки надр, дотримання нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля, умов екологічної безпеки тощо [83]. Враховуючи законодавчі норми, за якими надрокористувач-експортер має право на відшкодування податку на додану вартість при відносносному характері відсоткових ставок, виникає ситуація, коли за умови компенсації 20 % ПДВ та адвалорних ставок у розмірі 6–8 % держава залишається у боргу

перед надрокористувачами за розробку мінерально-сировинних ресурсів, що є неприйнятним.

Враховуючи зазначене, є всі підстави стверджувати про неефективність і непридатність такого виду платежів. На нашу думку, для усунення цих недоліків необхідно перейти до системи, що базується на принципі рентного доходу і спроможна змінити існуючий характер платежів із здійсненням ними лише фіскальної функції та змістити акценти на виконання розподільчої та регулюючої функцій.

Через природну неоднорідність родовищ, що розміщені в різних умовах видобуток і переробка мінеральної сировини дає змогу на кращих покладах корисних копалин отримати нижчу індивідуальну ціну виробництва і, відповідно, більшу природну ренту.

Тому необхідно враховувати вплив усіх умов на основі кореляційних (функціональних) зв'язків між показниками родовищ (геологічними, технічними, економічними, соціальними, екологічними) та закласти його в основу характеристики комп'ютерної моделі родовищ як критерію геолого-економічної і рентної оцінки в теперішньому і майбутньому періоді. При цьому кожна статистична група родовищ (структури, ресурсу, регіону) буде характеризуватися своїм фактичним значенням параметрів. Визначення вихідного (найгіршого) родовища в кожній статистичній групі за цими показниками обґрунтовує можливість прийняти його як базового для розрахунку ренти на всіх інших родовищах тієї чи іншої групи, диференціального вилучення ренти до держбюджету з підприємств, що працюють на базі економічних родовищ, та надати можливість отримувати нормальний прибуток на підприємствах, які працюють в менш сприятливих ціннісних і гірничо-технічних умовах [53].

Як основа підходу до вирішення проблеми пропонується структурно-логічна схема, побудована на системному аналізі освоєння природного ресурсу (родовища як динамічної геолого-економічної системи):

- показники, які впливають на формування величини ренти I і II:
- геологічні, експлуатаційні запаси руди та середній вміст компонента, надійність їх визначення як база для обчислення абсолютної ренти і ренти I;
- потужність рудника та збагачувальної фабрики, заводу;
- втрати і розубожування руд у надрах та подальша їх переробка як основи для розрахунку ренти II;
- кондиційні вимоги до мінеральної сировини з урахуванням новітніх досягнень у сфері використання, видобутку, й переробки;
- витрати руди і вихід концентрату при збагаченні за новітніми технологіями як основа для обчислення ренти II;
- прибуток і собівартість продукції;
- вартість родовища у грошовому виразі з урахуванням його суспільного попиту як основи для визначення абсолютної ренти;

- загальна і вилучена цінність родовища, повнота вилучення руди з надр і переробки мінеральної сировини як основи для розрахунку ренти в структурі ресурсу;
- варіанти кондицій, прибутковості запасів за умови розвитку, кризи, рецесії, підйому виробництва.

Така оцінка кожного із понад 20 тис. родовищ та проявів 117 видів мінеральної сировини з урахуванням кожного наведеного фактору – складне завдання, а розробка методики та імплементація подібної системи оцінки наразі – архіскладне завдання як з погляду вдосконалення законодавства, так і відсутності належного контролю за добувною галуззю з боку держави у зв'язку з переважанням приватної форми власності гірничовидобувних компаній в Україні. Тому на першому етапі доцільною слід вважати сплату розмірів адвалорних ставок, але в розрахунку не на вартість проданої мінерально-сировинної продукції, а на чистий прибуток підприємств галузі. У майбутньому систему ранжування родовищ корисних копалин на бальній основі варто ввести хоча б на етапі оцінки інвестиційних проектів.

Безумовно, зараз в реальних соціально-економічних умовах України найбільш оптимальний підхід до держаних експертизи, регулювання і підвищення ефективності моніторингу надрокористування може ґрунтуватись на класичних дослідженнях комплексу економічних відносин, які виникають у зв'язку із формуванням рентних відносин, розподілом та перерозподілом гірничої ренти.

Здійснення моніторингу та контролю за дотриманням означених вище положень характеризується застосуванням обов'язкових принципів [6]: переважно регіонального (територіального) об'єктового моніторингу; компетентності та належної фахової детальності; доведення (переконання) та обов'язкового керівництва тільки чинними нормативно-правовими актами і документами; етичної поведінки, незалежності та чесності в поданні результатів і висновків.

У майбутньому виконання експертизи й моніторингу об'єктів надрокористування доцільно здійснювати на засадах аудиту надрокористування з розробкою відповідних надроресурсних вимог-стандартів за аналогією із стандартом ISO-14000, які більш конструктивно будуть сприйматися надрокористувачами [83].

Окрім зазначеного, істотною проблемою є нерозрізненість рентної плати від податкових платежів, її знеособленість при потраплянні до бюджетної системи. Тому рентний механізм передбачає інвестування рентних доходів на стадії експлуатації родовищ корисних копалин. Рентні доходи мають бути інвестовані у відтворювальний капітал – природний, технологічний, фінансовий та людський:

- створення спеціальних некомерційних фондів, кошти з яких мають розподілятися серед усіх громадян;
- розвиток соціальної сфери – інфраструктурні програми, підвищення якості надання послуг у сфері охорони здоров'я та освіти;

- створення фонду розвитку науки – стимулювання інвестицій у рамках державних цільових програм, орієнтованих на вирішення пріоритетних завдань модернізації і структурної перебудови економіки;
- забезпечення пайової участі держави в капіталі вітчизняних гірничодобувних та збагачувальних компаній через купівлю акцій цих підприємств урядовими структурами;
- проведення пошуково-оціночних і розвідувальних робіт, геологічного вивчення та розробки надр з метою відкриття нових родовищ для відновлення природно-сировинного потенціалу країн шляхом подальшого розвитку і відтворення мінерально-сировинної бази.

Висновки до розділу 2

На основі сукупності теоретичних та методологічних результатів можливо визначити орієнтири та пріоритети державної підтримки проектів розвитку територіальних природно-господарських комплексів.

Виходячи з принципового системного змісту проектного механізму управління природокористуванням, визначено, що особливості проектної форми управління пов'язані з орієнтацією на отримання конкретного, обмеженого певними часовими рамками, заздалегідь окресленого господарського та фінансового результату управлінської діяльності, особливостями проектного фінансування, необхідністю залучення і запозичення фінансових ресурсів. Для ефективного управління природокористуванням у перспективі необхідно перейти від агрегованого управління природними ресурсами до інтегративного управління цілісними природно-господарськими комплексами таким чином, 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.

Обґрунтовано суть державної підтримки проектного управління як методичного підходу до управління територіальним розвитком, що базується на основі налагодження ефективних механізмів, методів та засобів вертикальної координації.

Визначено змістові основи вертикальної координації в рамках проектів територіального розвитку, що включають інституційно-правовий, економічний та соціально-політичний механізми, за допомогою яких місцеві природокористувачі, громади, бізнес-структури, органи місцевого самоврядування, центральні органи влади та їх представництва на місцях ефективно розподіляють між собою повноваження щодо прийняття рішень у сфері сталого розвитку територій.

Сформульовано структуру пріоритетів державної підтримки проектів розвитку ТПГК, що полягають у розробці законодавчого та інституційного підґрунтя для стимулювання місцевих ініціатив, розподілу влади в громадах,

розширення джерел дохідної бази на місцях, ефективного розподілу прав власності на місцеві ресурси та прав розпорядження доходами, генерованими ними. Акцентовано увагу на важливості двосторонньої взаємодії вищих рівнів влади з місцевими громадами з метою поліпшення результатів діяльності останніх у сфері розвитку на місцевому рівні. Така взаємодія може бути дуже ефективною в плані стимулювання колективних дій на рівні громад, а також сприяння забезпеченню аналогічною інформацією на місцевому та регіональному рівнях.

Розкрито важливість імплементації сучасних європейських тенденцій у сфері управління багаторівневими системами в практику вітчизняного управління територіальним розвитком, зокрема: зміщення акцентів у взаємодії вищих та нижчих рівнів влади від безпосереднього керівництва до ведення двостороннього діалогу, надання можливостей різним зацікавленим сторонам брати участь у процесах прийняття рішень і здійсненні політики територіального розвитку.

Сформульовано принципи переходу від традиційної до альтернативної моделі координації сталого територіального розвитку: комплексний підхід до розробки політики територіального розвитку; багаторічне планування та програмування, розробка якого здійснюється в партнерстві з відповідними регіонами та муніципалітетами; вертикальна міжурядова координація як результат процесу програмування; залучення приватних суб'єктів до партнерських відносин з центральними органами влади та їх представництвами на місцях.

Для вирішення проблем у сфері *водокористування* водні ресурси слід розглядати як стратегічний ресурс, котрий має найважливіше значення у забезпеченні економічного розвитку регіону та стійкості біосфери. Першочерговими пріоритетними заходами підтримки розвитку проектів територіального водогосподарського комплексу мають бути вдосконалення законодавчого й нормативно-правового регулювання водокористування, а саме корегування та доповнення Водного кодексу України врегулювання питань користування землями водного фонду і освоєння повененебезпечних територій річок; розробка системи підзаконних актів і всієї нормативно-правової бази водокористування. Правова база має стимулювати інноваційні та інвестиційні процеси у водне господарство, забезпечувати державну підтримку водоохоронної діяльності. Необхідне створення ефективної системи моніторингу водних об'єктів і гідротехнічних споруд з метою прогнозування їх стану й інформаційного забезпечення прийняття обґрунтованих рішень щодо використання та охорони водних ресурсів, запобігання надзвичайним ситуаціям на водних об'єктах і прилеглих до них територій, гарантування безпечної експлуатації гідротехнічних споруд з метою вдосконалення економічних методів державного регулювання використання й охорони водних об'єктів та їх раціональне поєднання з адміністративними методами необхідно збільшити надходження палати за спеціальне водокористування; цільове використання накопичених водно-ресурсних платежів; диференціювати ставки плати залежно від комплексної економічної оцінки водно-ресурсного потенціалу басейнів

річок; створити систему страхування в галузі використання й охорони водних об’єктів та експлуатації гідротехнічних споруд.

Крім того, слід завершити формування ефективної структури системи інтегрованого управління, що базуватиметься на басейновому принципі і включатиме широкий спектр методів екологічного та водогосподарського менеджменту.

Вибір пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіальних *лісогосподарських комплексів* має кореспондуватися з основними напрямами реформування лісового господарства, які випливають з необхідності проведення комплексу інституціональних перетворень щодо користування, володіння та розпоряджання лісовими й лісогосподарськими активами. Мова йде про реалізацію напрямів фінансового, організаційного та еколого-економічного характеру. Пріоритети державної підтримки полягають у розширенні внутрішньогалузевої спеціалізації та створенні на новій технологічній базі додаткових переробних потужностей, районних управлінських структур у сфері охорони, відновлення та раціонального використання лісів, реформуванні фінансової системи лісового господарства у зв’язку з необхідністю використання резервів переведення лісогосподарських підприємств Карпатського та Поліського економічних районів на самофінансування і самозабезпечення. Передумовою вибору пріоритетів державної підтримки реалізації проектів розвитку територіальних лісогосподарських комплексів має стати розрахунок коефіцієнта лісосировинної насиченості робіт, продукції та послуг лісового господарства.

Реалізація пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіальних лісогосподарських комплексів має базуватися на сукупності інституціональних заходів, які упереджуватимуть конфлікт інтересів між окремими суб’єктами регулювання лісогосподарської та лісоохоронної діяльності, що можливо за умови відокремлення функцій господарського управління та лісової охорони. Умовою більш активної участі держави у відтворенні ресурсно-виробничого потенціалу лісового господарства є формування державних корпорацій на базі державних лісогосподарських підприємств.

Державна підтримка проектів розвитку *мінерально-сировинного* територіально-господарського комплексу передбачає специфікацію прав власності на надра, суттєве реформування правового регулювання у сфері надрокористування, спрямоване на спрощення бюрократичних процедур і зниження масштабів корупції у процесі державного регулювання, забезпечення прозорості і простоти процедур надання спеціальних дозволів на користування надрами, перехід на міжнародні стандарти та спрощені процедури залучення прямих іноземних інвестицій. Загалом це має привести до створення сприятливих умов господарської діяльності гірничих компаній за рахунок зниження ризиків, властивих цьому виду діяльності, термінів окупності інвестицій у гірничі проекти, стимулювання зниження масштабів негативних і зростання масштабів позитивних екстерналій, створюваних гірничою діяльністю.

Ураховуючи, що держава через низку причин, зазвичай, менш ефективно веде геологорозвідувальні роботи, ніж недержавні компанії, пропонується відмовитися від їх бюджетного фінансування. Геологорозвідка повинна фінансуватися і здійснюватися або власне видобувними компаніями, або спеціалізованими недержавними підприємствами на їх замовлення чи свій ризик. Для цього необхідна приватизація існуючих в Україні геологорозвідувальних підприємств і створення умов для їх ефективної діяльності. Функції державних геологічних служб повинні обмежитися регіональними геологічними, геофізичними, геохімічними, гідрогеологічними та екологічними дослідженнями, збиранням, обробленням, зберіганням і передачею користувачам геологічної інформації, узгодженням програм робіт і технічних проектів, пов'язаних із надрокористуванням, видачею спеціальних дозволів на ГРР і видобуток, контролем за діяльністю надрокористувачів, розробкою нормативних актів, що регулюють відносини у цій сфері, тощо.

Література до розділу 2

1. Алаев Э.Б. Эффективность комплексного развития экономического района / Э.Б. Алаев. – М., 1965. – 173 с.
2. Алампиев П.М. Экономическое районирование СССР в 2 кн. / Алампиев П.М. ; Науч.-исслед. экон. ин-т госплана СРСР. – М. : Госпланиздат, 1963.

Кн. 1. – 1963. – 263 с.

3. Алымов А.Н. Методологические вопросы размещения производительных сил и развития регионального хозяйства / А.Н. Алымов, Ф.Д. Заставный. – К. : СОПС АН Украины, 1975 – 68 с.
4. Андрієвський Д.І. Проблеми фінансування геологорозвідувальних робіт в Україні / Д.І. Андрієвський, Т.В. Величко // ІІ Міжнародна науково-практична конференція [«Актуальні питання моніторингу і наукового супроводження надрокористування та геологічної експертизи «Геомоніторинг – 2014»], (7–13 верес. 2014 р., Київ). К., 2014. – С. 9–14.
5. Андрієвський І.Д. Аналіз та оцінка тенденцій економічного розвитку надрокористування в Україні / І.Д. Андрієвський, В.В. Матюха, М.Т. Мовчан // Збірник наукових праць Українського державного геологорозвідувального інституту. – 2010. – № 3–4. – С. 215–223.
6. Андрієвський І.Д. Сучасний стан металургійного комплексу України / І.Д. Андрієвський, В.В. Матюха, М.Т. Мовчан // Мінеральні ресурси України. – 2007. – № 4. – С. 39–42.
7. Андрощук І. Інституціоналізація сучасних форм інвестиційного забезпечення сфери водокористування: регіональний аспект / І. Андрощук // Економіст. – 2013. – № 1. – С. 48–50.
8. Андрощук І. Теоретичні засади водогосподарського комплексоутворення / І. Андрощук // Ринкові трансформації у сфері природокористування: теорія, методологія, практика : матеріали Міжнар. наук.-

практ конф. (22–23 верес. 2011 р.). – Луцьк : РВВ Луцького національного технічного університету, 2011. – С. 17–18.

9. Антоненко І. Лісоресурсний комплекс: проблеми та напрями розвитку / І. Антоненко // Економіст. – 2011. – № 4. – С. 56–58.

10. Антоненко І.Я. Формування механізму плати за лісові ресурси та фінансове забезпечення їх відтворення / І.Я. Антоненко. – К. : РВПС України НАН України, 2000. – С. 193–199.

11. Бакланов П.Я. Понятия и типы приграничных и трансграничных территорий / П.Я. Бакланов, С.С. Ганзей // Известия РАН. – 2004. – № 4. – С. 11–18. – (Серия «Географическая»).

12. Башко В. Чи ефективні рентні платежі [Електронний ресурс] / Василь Башко // Економічна правда. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/publications/2012/11/1/341843.

13. Бень Т. До визначення економічної ефективності інвестицій / Т. Бень // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 12–19.

14. Бистряков І.К. Економічний простір: аспекти методологічного визначення / І.К. Бистряков, Л.Г. Чернюк ; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – 56 с.

15. Бистряков І.К. Комплексна оцінка та управління природними ресурсами в кластерно-корпоративних формах господарювання / І.К. Бистряков, Д.В. Клиновий // Економіка, екологія, управління : зб. наук. праць Національного університету Державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 302–309.

16. Бобко А.Н. О непарадоксальных путях совершенствования лесного кодекса Украины или в плену идей огосударствления «управления лесами» в рыночной Украине [Електронний ресурс] / А.Н. Бобко // «WoodBusiness». – 2003. – № 2. – Режим доступу : https://www.lisportal.org.ua/115.

17. Богдан І. Концесії в Україні: форми та шляхи запровадження / І. Богдан // Економіка України. – 2011. – № 3. – С. 35–44.

18. Бородин А.И. Механизмы финансирования устойчивого развития промышленных предприятий / А.И. Бородин, Е.В. Катков, А.Н. Сорочайкин // Основы экономики, управления и права. – 2014. – № 1(13). – С. 46–52.

19. Будущее, которого мы хотим. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2012 года [Электронный ресурс]/ Организация Объединенных Наций; Генеральная ассамблея; (A/RES/66/288). – Режим доступа : http://http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf?OpenElementhttp://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf?OpenElement.

20. Бусленко Н.П. Моделирование сложных систем : [монография] / Н.П. Бусленко. – М. : Наука, 1968. – 357 с.

21. Васильців Т.Г. Інституційне забезпечення розширення фінансових можливостей підприємств промисловості АПК на регіональному рівні / Т.Г. Васильців, Р.Л. Лупак, Н.Я. Юрків // Фінанси України. – 2012. – № 3. – С. 91–101.

22. Вебер А. Теория размещения промышленности / А. Вебер ; [пер. с нем. Н. Морозова ; под ред. Н. Баранского]. – М.; Л. : Книга, 1926. – 224 с.

23. Вечканов Г.С. Микро- и макроэкономика: энциклопедический словарь / Г.С. Вечканов, Г.Р. Вечканова. – СПб. : Лань, 2000. – 352 с.

24. Витвицький Я.С. Економічна оцінка гірничого капіталу нафтогазових компаній : [монографія] / Я.С. Витвицький. – Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2007. – 431 с.

25. Волобой П.В. Поєднання територіального і галузевого аспектів планування на сучасному етапі / П.В. Волобой, В.А. Поповкін. – К., 1980. – 48 с.

26. Гамилова Д.А. Проблемы проектного управления в недропользовании [Электронный ресурс] / Д.А. Гамилова // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 6(85). – Режим доступа : http://www.eurasiafinace.ru/naunye-stati/item/927-problemy-proektnogo-upravleniya-v-nedropolzovanii.html.

27. Голуб О.А. Актуальні питання в сфері лісокористування України / О.А. Голуб // Національне господарство України: теорія та практика управління : зб. наук. праць / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. – С. 75–80.

28. Голуб О.А. Еколого-економічні проблеми регулювання експорту деревини / О.А. Голуб // Економіка природокористування і охорони довкілля : щоріч. наук. праць / Данилишин Б.М. (відп. ред.) ; НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – С. 218–224.

29. Голуб О. Лісове господарство і бюджетна система України: проблеми та можливості їх вирішення / О.Голуб // Економіка України. – 2000. – № 5. – С. 28–34.

30. Голуб О.А. Напрями підвищення ефективності управління лісокористуванням / О.А. Голуб // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – С. 83–88.

31. Голуб О.А. Структура та загальні функціональні особливості лісового сектора економіки України // Продуктивні сили і регіональна економіка: зб. наук. праць : у 2 ч. – К. : РВПС України НАН України, 2002.

Ч. 2. – 2002. – С. 35–42.

32. Голян В. Агролісомеліорація як ефективний засіб захисту водних об’єктів від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел: інституціональні передумови та фінансові механізми нарощення / В. Голян, О. Сакаль, О. Голуб // Агросвіт. – 2015. – № 22. – С. 3–10.

33. Голян В.А. Державно-приватне партнерство в інституціональній архітектоніці водокористування: світовий досвід та вітчизняні реалії / В.А. Голян // Агросвіт. – 2009. – № 5. – С. 8–15.

34. Голян В. Державно-приватне партнерство як базова інституціональна передумова капіталізації природних ресурсів в умовах децентралізації / В. Голян // Економіст. – 2015. – № 9. – С. 4–7.

35. Голян В.А. Державно-приватне партнерство як ефективна форма

підприємництва у лісовому секторі / В.А. Голян, С.М. Демидюк // Агросвіт. – 2010. – № 15. – С. 2–9.

36. Голян В.А. Економічне регулювання землекористування як важлива детермінанта нарощення потенціалу аграрного природокористування / В.А. Голян, Д.С. Нірода, А.Б. Поліщук // Агросвіт. – 2011. – № 23. – С. 2–11.

37. Голян В. Інвестиції в екологію: джерела, форми та резерви нарощення / В. Голян // Економіст. – 2015. – № 8. – С. 7–11.

38. Голян В. Інвестиційна діяльність суб'єктів лісогосподарського підприємництва: основні проблеми, передумови та пріоритетні напрямки вдосконалення / В. Голян, Т. Мельник, М. Шестак // Економіст. – 2014. – № 6. – С. 22–28.

39. Голян В.А. Институциональные разрывы земельной реформы в Украине / В.А. Голян // Економіст. – 2012. – № 3. – С. 7–11.

40. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення : [монографія] / В.А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 592 с.

41. Голян В.А. Когда в Украине начнется честная лесная реформа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ua-ekonomist.com/9470-ekonomka-prirodokoristuvannya-ta-staliy-rozvitok-realyi-perspektivi.html.

42. Голян В.А. Напрями та механізми підвищення ефективності використання лісових ресурсів України / В.А. Голян, О.В. Сакаль, О.А. Голуб // І Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція [«Стан і перспективи природокористування в Україні»], (16–30 трав. 2016 р., Ужгород). – Ужгород, 2016. – С. 25–30.

43. Голян В.А. Оцінка впливу землекористування на екологічну стабільність та використання агроландшафтів / В. Голян, О. Каленська // Сучасні тенденції в економіці та управлінні: новий погляд : зб. матеріалів IX Міжнар. наук.-практ. конф., Запоріжжя, 13–14 листоп. 2015 р. : у 3 ч. / Східноукраїнський інститут економіки та управління. – Запоріжжя : СІЕУ, 2015.

Ч. 1. – 2015. – С. 73–76.

44. Голян В.А. Переформатування відносин власності у землекористуванні: вибір стратегічних альтернатив / В.А. Голян, Д.С. Нірода, А.Б. Поліщук // Агросвіт. – 2011. – № 22. – С. 4–12.

45. Голян В.А. Підприємництво у лісовому секторі як фактор соціально-економічного піднесення сільських територій / В.А. Голян, С.М. Демидюк // Агросвіт. – 2010. – № 14. – С. 2–10.

46. Голян В. Ринкова трансформація регіональних водогосподарських комплексів: теоретико-методологічні засади та інституціональні передумови / В. Голян, Б. Самойленко, В. Битов // Економіст. – 2010. – № 12. – С. 27–36.

47. Голян В.А. Сутнісна характеристика інституціональних перетворень: пострадянський формат / В.А. Голян, Б.В. Самойленко // Економічні науки : зб. наук. праць ЛДТУ / відп. ред. Герасимчук З.В. – Луцьк, 2006. – Вип. 3 (11). – С. 51–65. – (Серія «Економічна теорія та економічна історія»).

48. Трансформація інституціонального механізму природокористування в умовах глобалізації: екологічні імперативи та системні суперечності : [монографія] / [З.В. Герасимчук, І.М. Вахович, В.А. Голян, А.О. Олексюк]. – Луцьк : Надстир'я, 2006. – 228 с.

49. Голян В. А. Трансформація системи фінансових відносин у лісовому секторі на засадах бюджетної економії та самоокупності / В.А. Голян, О.М. Шубалий // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 81–93.

50. Голян В.А. Управління ґрунтами України в контексті євроінтеграційних процесів / В.А. Голян, О.В. Сакаль, О.В. Каленська // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2016. – Вип. 1 (67). – С. 151–157. – (Серія «Економіка і менеджмент»).

51. Голян В.А. Фінансово-економічний механізм проектного управління територіальним лісогосподарським комплексом / В.А. Голян, О.А. Голуб, О.В. Сакаль // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 8. – С. 5–10.

52. Голян В. Фіскальне регулювання землекористування: інституціональне підґрунтя та територіальна асиметрія / С. Гасанов, В. Голян // Економіст. – 2015. – № 11. – С. 7–10.

53. Гуменюк В.В. Удосконалення рентного регулювання користування надрами в контексті сталого розвитку курортної сфери / В.В. Гуменюк // Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 5–8 жовт. 2015 р. – Трускавець, 2015. – С. 255–258.

54. Хэмел Г. Во главе революции / Гэри Хэмел. – СПб. : Бест Бизнес букс, 2007. – 365 с.

55. Демаков Ю.П. Территориальные природно-хозяйственные системы: синергетический аспект [Электронный ресурс] / Ю.П. Демаков, А.В. Колесов, Л.И. Севастьянова. – Режим доступа : http://www.priroda.su/item/3428.

56. Добрянська Т.І. Механізми забезпечення сталого розвитку водогосподарського комплексу України дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Тетяна Іванівна Добрянська. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 186 с.

57. Доценко-Белоус Н.А. Ценные бумаги как способ привлечения средств в инфраструктурные проекты [Электронный ресурс] / Н.А. Доценко-Белоус. – Режим доступа : http://www.financial-strategies.com.ua.

58. Дяченко Я.Я. Концептуальні основи забезпечення економічної ефективності лісопромислової діяльності в умовах ринку / Я.Я. Дяченко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 10. – С. 150–154.

59. Дяченко Я. Організація управління лісовим комплексом / Я. Дяченко // Економіка України. – 1995. – № 3. – С. 24–29.

60. 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. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – 396 с.

61. Економічний простір і динаміка розвитку продуктивних сил України: теоретико-методологічні основи дослідження / за ред. чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – 220 с.

62. Економічні аспекти управління природними ресурсами та за без-печення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук.

ред. акад. НААН України 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.

63. Волобой П.В. Проблеми територіальної спеціалізації і комплексного розвитку народного господарства Української РСР / П.В. Волобой, В.А. Поповкін. – К. : Наукова думка, 1972. – 252 с.

64. Ешугова С.К. Фрактальные методы в управлении развитием предприятий агропромышленного комплекса / С.К. Ешугова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2012. – № 5. – С. 244–248. – (Серия «Экономика»).

65. Єпіфанов А.О. Обґрунтування та створення фінансово-економічного механізму підприємства / А.О. Єпіфанов, В.П. Москаленко, О.В. Шипунова // Фінанси України. – 2004. – № 1. – С. 3–13.

66. Жикаляк М.В. Ефективна рентна політика при видобуванні паливно-енергетичних ресурсів / М.В. Жикаляк // Економічний вісник Національного гірничого університету. – 2014. – № 1. – С.136–144.

67. Загальнодержавні збори [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15931106/pravo/zagalnoderzhavni_zbori.

68. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17.

69. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» № 3268 від 21 квітня 2011 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3268-17.

70. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» № 4836-VI від 24.05.2012 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4836-17.

71. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про транснаціональні корпорації» № 921 від 13 липня 1999 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/921-14.

72. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

73. Ібатуллін Ш.І. Системні аспекти використання комплексної економічної оцінки земельних ресурсів / Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко / Наука й економіка. – 2013. – № 4(32), т. 1. – С. 226–232.

74. Иванов Н. Глобализация и общество: проблемы управления / Н. Иванов // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 4. – С. 3–15.

75. Ізард У. Методы регионального анализа. Введение в науку о регионах / У. Ізард. – М., 1966. – 328 с.

76. Институциональные преобразования в лесном секторе в переходный период. Регион: Европа и Центральная Азия : доклад / Всемирный банк, Департамент экологически и социально устойчивого развития, 9 февраля 2005 г. – М. : Алекс, 2005. – 102 с.

77. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин : [монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М.А. Хвесика – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012 – 400 с.

78. Интегрированное управление водными ресурсами в Центральной Азии: проблемы управления большими трансграничными реками [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gwp.org/Global/GWP-CACENA_Images/ Publications/iwrm-ca%20ttp.pdf.

79. Ишмуратов Б.М. Территориальная организация природопользования в таежных районах / Б.М. Ишмуратов // География и природные ресурсы. – 1994. – № 4. – С. 114–120.

80. Капіталізація природних ресурсів : [монографія] / за заг. ред. акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 268 с.

81. Карпук А.І. Економічне регулювання лісокористування в ринкових умовах : [монографія] / А.І. Карпук. – Луцьк : Твердиня, 2012. – 492 с.

82. Карпук А. І. Напрямки реформування лісового господарства України / А.І. Карпук // Економіка природокористування і охорони довкілля : щоріч. наук. праць / Данилишин Б.М. (відп. ред.) ; НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – С. 242–247.

83. До питання диференціальної ренти і рентної політики держави / [А.І. Каталенець, М.В. Назаренко, Т.П. Крячко, Н.О. Король] // Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування : матеріали ІІ Міжнар. наук.-практ. конф, 5–8 жовт. 2015 р. – Трускавець, 2015. – С. 259–262.

84. Кашенко О.Л. Фінанси природокористування / О.Л. Кашенко. – Суми : Університетська книга, 1999. – 420 с.

85. Квартальні розрахунки валового внутрішнього продукту України за 2010–2014 роки : стат. зб. / за ред. І.М. Нікітіної. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – 108 с.

86. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / [О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк, В.В. Письменний, В.М. Русін] / Асоціація міст України. – К. : Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.

87. Кірсанова Ю.В. Механізм фінансово-економічного забезпечення діяльності обслуговуючих кооперативів з водопостачання та водовідведення з кодом неприбутковості 0011 / Ю.В. Кірсанова // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 2 (7). – С. 135–143.

88. Кистанов В.В. Комплексное развитие и специализация хозяйства экономических районов СССР / В.В. Кистанов. – М., 1968. – 479 с.

89. Клиновий Д.В. Екосистемний концепт модернізації територіальних

природно-господарських комплексів / Д.В. Клиновий, В.В. Мороз, І.О. Петровська // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 75–86.

90. Клиновий Д.В. Основные пути повышения эффективности механизма управления природными ресурсами в современном концепте устойчивого развития / Д.В. Клиновой // Человек в экономических и социальных отношениях : материалы Всерос. науч. конф., 4–5 октяб. 2012 г., Москва / отв. ред. А.Б. Купрейченко, Л.Н. Широкова. – М. : Институт психологи РАН, 2012. – С. 276–278.

91. Коваль Я. Організаційно-економічні засади вдосконалення системи регулювання ринку деревини / Я. Коваль, А. Карпук // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 84–89.

92. Коваль Я.В. Проблеми збалансованого лісокористування в системі сталого розвитку / Я.В. Коваль, В.С. Бондар, О.А. Голуб. – К. : Науковий світ, 2005. – 224 с.

93. Коваль Я.В. Проблеми лісу в контексті трансформації економіки країни / Я.В. Коваль // Економіка природокористування і охорони довкілля : щоріч. наук. праць / Данилишин Б.М. (відп. ред.) ; НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України. – К.: РВПС України НАН України, 2006. – С. 14–21.

94. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента / Н.А. Колесникова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 41 с.

95. Коллинз Дж. Good to Great. От хорошего к великому. Почему одни компании совершают прорыв, а другие нет / Дж. Коллинз. – СПб. : Стокгольмская Школа Экономики в Санкт-Петербурге: Манн, Иванов и Фербер, 2008. – 320 с.

96. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования / Н.Н. Колосовский. – М. : Мысль, 1969. – 336 с.

97. Конвенция о транснациональных корпорациях. Международный документ от 6 марта 1998 года № 997_193 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_193.

98. Конопляник А.А. Проектное финансирование в нефтегазовой промышленности: мировой опыт и начало применения в России / А.А. Конопляник, С.М. Лебедев // Нефть, газ и право. – 2000. – № 2(32). – С. 10–24.

99. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

100. Концепция управления проектами [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://ani-studio.narod.ru/BOX/Flash/Study/Automation/HTMLThemes/Theme15.htm.

101. Крисак А.І. Іпотечне кредитування під заставу землі як фактор концентрації земельної власності / А.І. Крисак, А.Б. Поліщук, Д.С.Нірода // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 13. – С. 27–31.

102. Крисак А.І. Фінансове забезпечення відтворення та охорони земель / А.І. Крисак, А.Б. Поліщук, Д.С. Нірода // Економіка та держава. – 2012. – № 9. – С. 43–50.

103. Курбанов Р.А. Договорные правовые формы в недропользовании: мировая практика / Р.А. Курбанов // Кавказские научные записки. – 2010. – № 4–5. – С. 78–85.

104. Курнева М.В. Оценка эффективности геологоразведочных проектов, реализуемых по схеме государственно-частного партнерства / М.В. Курнева // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 1(53). – С. 260–262.

105. Лексин В.Н. Государство и регионы: теория и практика регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : УРСС, 1997. – 372 с.

106. Ли С. Кластеры – новые формы организации инновационного процесса [Электронный ресурс] / С. Ли. – Режим доступа : http:www.naukakaz/kz.

107. Лицур І.М. Еколого-економічні проблеми просторової організації лісового комплексу України / І.М. Лицур ; за ред. д.е.н., проф., акад. НАН України Б.М. Данилишина. – К. : РВПС України, 2010. – 317 с.

108. Люльчак З.С. Засади консолідації підприємств у паливно-енергетичному комплексі України / З.С. Люльчак, О.П. Карпій, Г.І. Ільчук // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2009. – № 649. – С. 109–120.

109. Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки? / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 22–29.

110. Мартиненко В.Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні в умовах глобалізації економіки / В.Ф. Мартиненко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 41–50.– Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_4_7. – (Серія «Управління»).

111. Массовая демонстрация поддержки мер по учету природного капитала на саммите в Рио : пресс-релиз. [Электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2012/06/20/massive-show-support-action-natural-capital-accounting-rio-summit.

112. Матюха В.В. Гірничопромислова система як засіб управління роботою гірничопромислового комплексу / В.В. Матюха, О.М. Сухіна // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. праць. Ч. 1. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – С. 241–246.

113. Матюха В.В. Інституціональні важелі як дієвий інструмент державного управління сферою надрокористування / В.В. Матюха, М.Т. Мовчан // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2009. – № 1. – С. 114–123.

114. Матюха В.В. Оцінка економічної ефективності функціонування гірничопромислової системи як кластерної структури / В.В. Матюха, М.Т. Мовчан // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. праць : у 2 ч. / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України. – К. : РВПС України НАН України, 2007.
Ч. 1. – 2007. – С. 177–180.
115. Матюха В.В. Плата за користування надрами як основний елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр / В.В. Матюха // Механізм регулювання економіки. – 2013. – № 1. – С. 54–60.
116. Пределы роста: доклад по проекту Римского клуба «Сложное положение человечества» / [Д.Х. Медоуз, Д.Л. Медоуз, Й. Рандерс и др.]. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 257 с.
117. Медоуз Д.Х. За пределами роста / Д.Х. Медоуз, Д.Л. Медоуз, Й. Рандерс. – М. : Прогресс; Пангея, 1994. – 304 с.
118. Методологічні засади комплексного розвитку продуктивних сил регіонів / [Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевський та ін.]. – К. : РВПС України НАН України, 1998. – 158 с.
119. Мішенін Є. В. Концептуально-методологічні основи розвитку підприємництва у лісовому господарстві на еколого-економічних засадах / Є.В. Мішенін, Г.А. Мішеніна, І.Є. Ярова // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.4. – С. 204–215.
120. Міщенко В.С. Економічні пріоритети розвитку й освоєння мінерально-сировинної бази України : [монографія] / В.С. Міщенко. – К. : Наукова думка, 2007. – 360 с.
121. Нарежный В.П. Региональное природопользование: методология комплексного географического исследования / В.П. Нарежный. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1991. – 151 с.
122. Научно-методические основы комплексного планирования экономического и социального развития региона: область, район, город / [Н.Г. Чумаченко, А.С. Емельянов, Л.М. Мушкетик и др.]. – К. : Наукова думка, 1980. – 343 с.
123. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2013 році. – К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 454 с.
124. Національна парадигма сталого розвитку України : [монографія] / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. – 72 с.
125. Никонова И.А. Законодательная база проектного финансирования / И.А. Никонова // Промышленные ведомости. – 2014. – № 1. – С. 21–28.
126. О рекомендациях по разработке организационных проектов транснациональных корпораций: решение Экономического совета СНГ (принято в г. Москве 06.09.2000) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.Law7.ru/base19/part8/d19ru8212.htm.
127. Обзор мировых тенденций в геологоразведке. Специальный доклад Metal economics group для Minex Forum 2008 [Электронный ресурс] : материалы

сайта «Metals Economics Group». – Режим доступа : http://www.metalseconomics.com/pdf/World%20Explo%20Trends%20%28Russian%29.pdf.

128. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посіб. / В.М. Опарін. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.

129. Організаційно-економічні механізми екологозбалансованого використання водних, земельних, лісових ресурсів та поводження з відходами в процесі оптимізації енергетичного балансу України / [М.А. Хвесик, В.А. Голян, Л.В. Левковська та ін.]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 72 с.

130. Организация Объединенных Наций (2012). Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции Рио+20. (A/CON F.216/L.1) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_russian.pdf.pdf.

131. Организация Объединенных Наций (2000). Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

132. Организация Объединенных Наций (2015). Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года A/70/L.1)]70/1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement.

133. Павлов В. Поражение. Почему захлебнулась косыгинская реформа / В. Павлов // Родина. – 1995. – № 11. – С. 68–70.

134. Пилипів В.В. Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі / В.В. Пилипів. – К. : РВПС України НАН України, 2011. – 400 с.

135. Повестка действий в целях устойчивого развития. Доклад, представленный Генеральному секретарю ООН 23 октября 2013. Подготовлен Советом лидеров Сети по поиску решений в целях устойчивого развития // Сеть по поиску решений в целях устойчивого развития. Глобальная инициатива для Объединенных Наций. – М. : Дело, 2013. – 57 с.

136. Поклонський Ф.Ю. Металургійні комплекси у процесах глобалізації / Ф.Ю. Поклонський, В.М. Ращупкіна // Економіка промисловості. – 2009. – № 4(47). – С. 31–39.

137. Поліщук А. Удосконалення еколого-економічного регулювання концентрації земельної власності / А. Поліщук // Економіст. – 2013. – № 9. – С. 50–53.

138. Поліщук А.Б. Цивілізаційні виміри реформування відносин власності в сільськогосподарському землекористуванні / А.Б. Поліщук // Економіст. – 2012. – № 8. – С. 52–54.

139. Попович А.А Сутність рентного механізму в сільськогосподарському землекористуванні: теоретичні аспекти / А.А. Попович // Збалансоване природокористування. – 2015. – № 2. – С. 119–122.

140. Портер М. Конкуренция / М. Портер ; [пер. с англ.]. – М. : Вильямс, 2002. – 496 с.

141. Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році. – К. : Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2003. – 478 с.

142. Починков С.В. Цена леса в условиях рынка / С.В. Починков // Лесное хозяйство. – 1992. – № 12. – С. 18–21.

143. Прахалад К. Будущее конкуренции. Создание уникальной ценности вместе с потребителями / К. Прахалад, В. Рамасвами. – М. : Олимп-Бизнес, 2006. – 352 с.

144. Преображенский В.С. Географические аспекты конструирования новых типов рекреационных систем / В.С. Преображенский, И.В. Зорин, Ю.А. Веденин // Известия АН СССР. – 1972. – № 1. – С. 5–25. – (Серия «Географическая»).

145. Приживара С.В. управління як специфічний вид діяльності [Електронний ресурс] / С.В. Приживара // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/07.pdf.

146. Примачев Н.Т. Эффективность функциональной деятельности предприятий морского транспорта / Н.Т. Примачев, О.Ю. Вовк. – О. : ИПРЭЭИ НАН Украины, 2001. – 124 с.

147. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / [Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко та ін.]. – К. : РВПС НАН України, 1999. – 716 с.

148. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» № 615 від 30 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF.

149. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» № 594 від 30 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/594-2011-%D0%BF.

150. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди України надання надр у користування» № 262 від 26 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0932-11.

151. Закон України «Про землеустрій» № 858-IV від 22 травня 2003 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15.

152. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

153. Семенов П.Е. Проблемы развития и размещения производительных сил Казахстана / П.Е. Семенов, В.Ф. Косов. – М. : Мысль, 1974 – 303 с.

154. Пробст А.Е. Эффективность территориальной организации производства (методологические очерки) / А.Е. Пробст. – М. : Мысль, 1965. – 208 с.

155. Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства : програма (ФЛЕГ-2) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fleg.org.ua.

156. Проект агентства США з міжнародного розвитку USAID «Агроінвест». Модуль оцінки управління. – К., 2012. – 150 с.

157. Кошанов А.К. Пути рациональной трансформации рентных отношений в природно-сырьевом комплексе Казахстана [Электронный ресурс] : материалы интернет-конф. «Казахстан – 2050 в условиях десяти глобальных вызовов XXI века» / А.К. Кошанов. – Режим доступа : http://astex.kz/ru/lecture/view/5682.

158. Радаев В. Понятие капитала, формы капитала и их конвертации / В. Радаев // Общественные науки и современность. – 2003. – № 2. – С. 6.

159. Разовский Ю.В. Минерально-сырьевой капитал / Ю.В. Разовский, Ю.Н. Макаркин, Е.Ю. Горенкова. – М. : У Никитских ворот, 2013. – 352 с.

160. Оптимизация институциональных систем недропользования России и Украины / [Ю.В. Разовский, В.В. Матюха, Е.Н. Сухина, М.Т. Мовчан] // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 129–138.

161. Разовский Ю.В Формирование института транснациональных корпораций как оптимальной формы управления горнопромышленными предприятиями / Ю.В. Разовский, Сухина Е.Н., Матюха В.В. // Науковий вісник НГУ. – 2011. – С. 38–43. – (Тематичний випуск «Економіко-правові умови діяльності підприємств»).

162. Региональная экономика: планирование, прогнозирование, управление / [А.С. Емельянов, В.Ф. Беседин, Е.Д. Клименко и др.] ; отв. ред. В.Ф. Беседин / Госплан УССР, НИЭИ. – К. : Наукова думка, 1989. – 272 с.

163. Регіонально-просторові економічні системи України: методологія і сучасна практика формування : [монографія] / [Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевский, Т.В. Пепа та ін.] ; РВПС України НАН України; М-во освіти і науки України, Черкаський державний технологічний університет. – Черкаси : ЧДТУ, 2011. – 423 с.

164. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.А. Поповкін. – К. : Наукова думка, 1993. – 219 с.

165. Розенфельд Ш.Л. Методология выравнивания уровней развития экономических районов СССР / Ш.Л. Розенфельд. – М. : Экономика, 1969. – 173 с.

166. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка : підручник / [С.І. Дорогунцов, Т.А. Заяць, Ю.І. Пітюренко, та ін.] ; за заг. ред. чл.-кор. НАН України С.І. Дорогунцова. – К. : КНЕУ, 2005. – 988 с.

167. Розміщення продуктивних сил України : навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисц.] /[С.І. Дорогунцов, Ю.І. Пітюренко, Я.Б. Олійник та ін.]. – К. : КНЕУ, 2000. – 364 с.

168. Рошкевич В.Ф. Інституціональні зміни у переробних ланках лісового сектору: пріоритети та детермінанти / В.Ф. Рошкевич // Економіст. – 2016. – № 7(357). – С. 22–24.

169. Рубаха М.В. Аналіз ризиків і чинників формування структури фінансового капіталу суб'єктів підприємництва / М.В. Рубаха // Бізнесінформ. – 2013. – № 11. – С. 308–313. – (Серія «Економіка підприємства»).

170. Руденко В.П. Географія природно-ресурсного потенціалу України у 3ч. : підручник / В.П. Руденко. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 552 с.

171. Сагателян А.Г. Решение социальных проблем в ходе ликвидации последствий взрыва на станции Арзамас I 4 июня 1988 года / А.Г. Сагателян // Вопросы архивоведения и источниковедения в высшей школе: сборник. Вып. 2. – Арзамас : АГПИ, 2006. – С. 146–151.

172. Сакаль О.В. Інфраструктурне забезпечення капіталізації земельних ресурсів / О.В. Сакаль // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 60–63.

173. Сакаль О.В. Оцінка впливу системних ефектів функціонування господарських систем на базі природно-ресурсних комплексів на розвиток національної економіки / О.В. Сакаль, Н.А. Третяк // Економіст. – 2014. – № 12. – С. 58–61.

174. Сакаль О.В. Стале управління земельними ресурсами як передумова боротьби з деградацією земель та опустелюванням / О.В. Сакаль // Посібник українського хлібороба : наук.-практ. щоріч. у 2 т. – К., 2016.

Т. 1: Українські чорноземи в началі третього тисячоліття. – 2016. – С. 111–113.

175. Сакаль О.В. Теоретико-методологічні засади капіталізації земель: чинники формування та функціонування / О.В. Сакаль // Проблеми і перспективи розвитку сучасної аграрної науки : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтер.-конф., 1 лип. 2014 р. – Миколаїв, 2014. – С. 139.

176. Самойленко Б.В. Перспективні напрями трансформації регіональних водогосподарських комплексів / Б.В. Самойленко // Агросвіт. – 2009. – № 22. – С. 8–15.

177. Самойленко Б.В. Проблеми вдосконалення державного управління у сфері водокористування / Б.В. Самойленко // Екологія. Людина. Суспільство : матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, 16–20 трав. 2007 року, Київ / укладачі Д.Е. Бенатов, О.В. Піщук. – К. : КПІ, 2007. – С. 212.

178. Силаев Е.Д. Производственно-территориальные комплексы / Е.Д. Силаев. – Баку : Азернешр, 1968. – 262 с.

179. Синякевич І. Лісове господарство України в XXI ст.: сценарії розвитку / І. Синякевич, І. Соловій, А. Дейнека // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 72−81.

180. Системні аспекти капіталізації природних ресурсів : [монографія] / за наук. ред. акад. НААН України М.А. Хвесика; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 72 с.

181. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с. – (Серия «Антология экономической мысли»).

182. Социально-экономическая география Украины / под ред. Шаблия О.И. – Л. : Свит, 1995. – 638 с.

183. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : нац. доп. / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.

184. Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього : [монографія] / [Хвесик М.А, Бистряков І.К., Левковська Л.В., Пилипів В.В.] ; за ред. акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 465 с.

185. Стан запасів родовищ корисних копалин [Електронний ресурс] / ДНВП «Геоінформ України». – Режим доступу : http://geoinf.kiev.ua/mineralno-syrovynna-baza-ukrayiny/stan-zapasiv-rodovyshch-korysnykh-kopalyn-ukrayiny.

186. Статистичний щорічник України за 2014 рік : статис. щоріч. / за ред. І.М. Жука. – К. : Державна служба статистики України. – 2015. – 586 с.

187. Стенограма обговорення доповіді О. Банчука «Недоліки та проблеми правового регулювання діяльності Державної лісової охорони України» на круглому столі. 13.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pryroda.in.ua/lis/yak-nam-organizuvati-oxoronu-zelenogo-druga-3/#more-571.

188. Степенко О.В. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку / О.В. Степенко, О.В. Сакаль, Н.А. Третяк // Економіст. – 2014. – № 8. – С. 39–43.

189. Стеченко Д.М. Основні етапи розробки концепції комплексного розвитку регіону / Д.М. Стеченко // Економічна та соціальна географія: міжвід. наук. зб. – К., 1995. – Вип. 46. – С. 8–11.

190. Стратегии управления суверенными инвестиционными фондами России и других стран с развивающимися рынками в условиях коррекции глобальных дисбалансов [Электронный ресурс]. – М. : Московский общественный научный фонд; Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, 2010. – 127 с. – Режим доступа : http://www.mpsf.orgfilesbooksnd1474.pdf.

191. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. – М., 2005. – С. 162.

192. Ступень О.І. Фінансизація земельно-господарських систем: зарубіжний досвід / О.І. Ступень // Збалансоване природокористування. – 2014. – № 1. – С. 116–121. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Zp_2014_1_22.pdf.

193. Тимченко И.Е. Моделирование экогеодинамики природно-хозяйственных комплексов / И.Е. Тимченко, Е.М. Игумнова // Геополитика и экогеодинамика регионов. – Симф. : ТНУ, 2005. – Т. 1, вип. 2. – С. 5–16.

194. Тимчук М.Ф. Регіональна економіка (конспект лекцій) / М.Ф. Тимчук. К. : ІММБ, 1998 – 57 с.

195. Топчієв О.Г. Теоретичні основи регіональної економіки : навч. посіб. / О.Г. Топчієв. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 140 с.

196. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування : [монографія] / А.М. Третяк. – Л. : СПОЛОМ, 2011. – 520 с.

197. Третяк А.М. Інституціональне середовище формування та адміністрування сталого землекористування сільських територій: досвід Європейського Союзу / А.М. Третяк, В.М. Другак // Земельне право України. – 2013. – № 5. – С. 6–17.

198. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами і земельний кадастр: взаємозалежність і ефективність / А.М. Третяк, Р.М. Курильків, Н.А. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 10. – С. 34–39.

199. Третяк Н.А. Інституціональні засади вдосконалення управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю / Н.А. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 9. – С. 17–21.

200. Третяк Н.А. Капіталізація земель і землекористування в Україні: ключові аспекти та перспективи досліджень / Н.А. Третяк, О.В. Сакаль // Організаційно-економічний механізм реалізації стратегічних напрямів розвитку агропродовольчої сфери : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 2 жовт. 2014 р., Харків. – Харків, 2014. – С. 244–247.

201. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю : [монографія] / Н.А. Третяк – Херсон : Грінь Д.С., 2013. – 254 с.

202. Удосконалення методики оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні / [А.Третяк, В.Третяк, О. Ковалишин, Н. Третяк] // Економіст. – 2016. – № 5. – С. 38–40.

203. Третяк Н.А. Шляхи вирішення відтворення земельно-ресурсного потенціалу в Україні у зв'язку із становленням «зеленої» економіки / Н.А. Третяк // Проблеми і перспективи розвитку сучасної аграрної науки : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтер.-конф., 1 лип. 2014 р., Миколаїв. – Миколаїв, 2014. – С. 146.

204. Третяк Р.А. Капіталізація землекористування в Україні: ключові питання та напрямки досліджень / Р.А. Третяк, Н.А. Третяк, О.В. Сакаль // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 9. – С. 24–27.

205. Третяк Н.А. Особливості капіталізації земельних ресурсів як основного засобу виробництва у сільському господарстві / Н.А. Третяк // Економіка природокористування і охорони довкілля: зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 64–66.

206. Трофимова О.М. К вопросу о формировании инновационных кластеров в региональной экономике [Электронный ресурс] / О.М. Трофимова. – Режим доступа : http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2010/02.

207. Тюнен И. Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономии. Исследование о влиянии хлебных цен, богатство почвы и накладных ресурсов на земледелие / Тюнен И. ; [пер.

Е.А. Торнеус ; под ред. проф. А.А. Рыбникова]. – М. : Экономическая жизнь, 1926. –220 с.

208. Фаузер В.В. Проектное финансирование: мировой опыт и российская практика / В.В. Фаузер // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2007. – № 4.– С. 129–144.

209. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.

210. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання : [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А.Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 304 с.

211. Формування рентних відносин у водному господарстві України: [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесик]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 328 с.

212. Фурдичко О. Лісовий сектор економіки України: проблеми і перспективи розвитку / О. Фурдичко, О. Дребот // Економіка України. – 2012. – № 3. – С. 70–79.

213. Харченко К.В. Опыт бизнес-корпораций для стратегического управления муниципалитетом / К.В. Харченко // Управление городом: теория и практика. – 2009. – № 1. – С. 8–10.

214. Хвесик М. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в контексті імплементації водних директив Європейського Союзу: інституціональне середовище, секторальні особливості та перспективи диверсифікації / М. Хвесик, В. Голян // Економіст. – 2014. – №7. – С. 8–15.

215. Хвесик М. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій: сучасна практика, пріоритети та методи / М. Хвесик, В. Голян, І. Андрощук // Економіст. – 2014. – №1. – С. 4–13.

216. Хвесик М.А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика : [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Книжкове видавництво НАУ, 2006. – 260 с.

217. Хвесик М.А. Інституціональне середовище сталого водокористування в умовах ринкових відносин: національні та регіональні виміри: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.М. Хвесик. – К. : Книжкове вид-во НАУ, 2005. – 180 с.

218. Хвесик М.А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні : [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Крисак. – К. : Кондор, 2007. – 522 с.

219. Формування інституціонального середовища підприємницької діяльності у сфері природокористування: інвестиційно-інноваційний аспект : [монографія] / [Хвесик М.А., Голян В.А., Хвесик Ю.М., Демидюк С.М.]. – Луцьк : Твердиня, 2010. – 772 с.

220. Хвесик Ю.М. Інвестиційне забезпечення аграрної сфери сільських депресивних територій: інституціональні передумови та напрями удосконалення : [монографія] / Ю.М. Хвесик. – К. : Кондор, 2011. – 460 с.

221. Исаченко С. Черновицкий синдром: трагифарс в шести аспектах [Электронный ресурс] / С. Исаченко // Зеркало недели. – 2002. – № 47, 7 декаб. – Режим доступа : https://zn.ua/HEALTH/chernovitskiy_sindrom_tragifars_v_shesti_aspektah.html.

222. Черных Д.В. Субрегиональные природно-хозяйственные системы Русского Алтая: ландшафтные основы выделения и оценки / Д.В. Черных // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 3/2. – С. 83–90. – (Серия «Биологические науки. Науки о Земле. Химия»).

223. Чорли Дж Р. Модели в географии / Чорли Дж Р., ; [пер. с англ.] ; Хаггет П. (ред.). – М. : Прогресс, 1971. – 384 с.

224. Швебс Г.И. Доминионы ноосферы: обоснование схемы агроландшафтного варианта / Г.И. Швебс // География и природные ресурсы. – 1990. – № 3. – С. 25–35.

225. Шершун М.Х. Лісовий сектор Європи у контексті змін форм власності та реформування систем управління лісового господарства / М.Х. Шершун, О.І. Дребот // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.4. – С. 307–314.

226. Шершун М.Х. Реформування лісового господарства в контексті проведення земельної реформи в Україні / М.Х. Шершун, О.І. Дребот // Економіка АПК. – 2011. – № 10. – С. 7–13.

227. Шестак М.Л. Особливості формування системи управління ефективністю у лісовому комплексі / М.Л. Шестак // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 98–100.

228. Шестак М. Формування державно-приватних партнерств у лісовому господарстві: пріоритети та механізми / М. Шестак // Економіст. – 2014. – №4. – С. 25–27.

229. Шищенко П.Г. Принципы и методы ландшафтного анализа в региональном проектировании / П.Г. Шищенко. – К. : Фитосоцоцентр, 1999. – 284 с.

230. Шмарловская Г. Международные инвестиции фондов национального благосостояния / Г. Шмарловская, Е. Петрушкевич // Банскаускі веснік. – 2010. – Вересень. – С. 35–41.

231. Шморгун Ю.В. Перспективи розвитку проектного фінансування в Україні / Ю.В. Шморгун // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – № 23.2. – С. 319–328.

232. Шраг М.І. Про рівні індустріального розвитку економічних районів / М.І. Шраг // Розміщення продуктивних сил Української РСР. – 1966. – Вип. 3. – С. 31–33.

233. Шубалий О.М. Трансформаційні процеси у лісовому секторі: інституціональні передумови та механізми реалізації : [монографія] / О.М. Шубалий. – Луцьк : Терен, 2015. – 456 с.

234. Шубалий О. Трансформація системи управління лісовим господарством за принципами децентралізації та розподілу повноважень / О.Шубалий // Економіст. – 2014. – № 8. – С. 27–32.

235. Бизнес в ресурсодобывающих отраслях / [М.В. Шумилин, В.А. Алискеров, М.Н. Денисов, В.Л. Заверткин] // Справочник. – М. : Недра-Бизнесцентр, 2001. – 268 с.

236. Юхновський І.Р. Лісове господарство України: проблеми та перспективи / І.Р. Юхновський // Міжвідомча аналітично-консультативна рада з питань розвитку продуктивних сил і виробничих відносин. – К., 2003. – 177с.

237. Adam Brandenburger, Barry Nalebuff. Co-Opetition : A Revolution Mindset That Combines Competition and Cooperation, 1996.

238. APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays) (2010) Les pratiques de contactualisation des régions – résumé de l'enquête de l'APFP

239. Asheim, B. (1996) «Industrial districts as 'learning regions': A condition for prosperity» in European Planning Studies, Vol. 4, No. 4, pp. 379–400.

240. Backer L. C. Sovereign Investing in Times of Crisis: Global Regulating of Sovereign Wealth Funds, State Owned Enterprises, and Chinese Experience. – 2010. – 142 p. – Режим доступу: http://128.255.56.99/ ~tlcp/TLCP%20Articles /191/backer.finalfinal.mlb. 022510.pdf.

241. Baland J.-M. Halting degradation of natural resources: Is there a role for rural communities? / J.-M. Baland, J.-P. Platteau. – Published for FAO by Clarendon Press – Oxford University. – 1996. – pp. 423.

242. Barca, F. (2009) An Agenda For A Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm

243. Bardhan P. Symposium on management of local commons / P. Bardhan // Journal of Economic Perspectives – № (4) – P. 87–92.

244. Bekkers, V. (2007). «The governance of back-office integration». Public Management Review 9(3). – P. 377–400.

245. Benz, A. (2000) Two types of multi-level governance:Intergovernmental relations in German and EU.regional policy, in Regional & Federal Studies, 10:3. – P. 21–44.

246. Binder J.K. Towards an EU approach to democratic local governance, decentralization and territorial development, background paper [Electronic resource] / J.K. Binder – 2007. – Mode of access: http://ec.europa.eu/development /icenter/ repository/Consultation7_background-paper_2008-04-21_EN.pdf

247. Boland, P. (1996) «Regional development strategies in Europe» in Alden and Boland (Eds) Regional Development Strategies. London, Jessica Kingsley Publishers.

248. Boom R. van den Decentralisation Workshop. Introductory paper / R. van den Boom, F. van der Wal – Arusha. – 2007.

249. Bromley D.B. The management of common property natural resources. Some conceptual and operational fallacies / D.B. Bromley, M.M. Cernea – Washington, DC – World Bank. – 1989.

250. Cashore, B. (2002) «Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market Driven (NSMD) Governance System Gain Rule-Making Authority», Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 15(4): 503–529.

251. CEC (2001): White paper on European governance, Brussels, COM 428 final

252. Chisholm, D. (1989). Coordination without Hierarchy. Berkeley, Los Angeles & London, University of California Press.

253. Clare W. Graves: «Levels of Existence Related to Learning Systems», Paper read at the Ninth Annual Conference of the National Society for Programmed Instruction, Rochester, New York, March 31, 1971.

254. Clare W. Graves: The Never Ending Quest: Dr. Clare W. Graves Explores Human Nature, by Clare W. Graves (with Christopher C. Cowan & Natasha Todorovic, Eds.). Santa Barbara, CA: ECLET Publishing, 2005. 578 pp.

255. Coward E.W. Irrigation and agricultural development in Asia: Perspectives from the social sciences. / E.W. Coward – Ithaca, New York – Cornell University Press. – 1980.

256. Etienne, M., D.R. Du Toit, and S. Pollard. 2011. ARDI: a co-construction method for participatory modeling in natural resources management. Ecology and Society 16(1): 44. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art44/

257. European Commission (EC) (2005). Territorial state and perspectives of the European Union. Scoping Document and Summary of Political Messages. Brussels.

258. Finance, Mining and Sustainability …exploring sound investment deci-sion processes... / United Nations Environment Programme, Mining Department, World Bank Group Mining Minerals, Sustainable Development Project, 2002. – p. 27.

259. Gaventa J. Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities / J. Gaventa – 2003.

260. Hamel G., Prahalad C.K. Competing for the Future. – Boston: Harvard Business School Press, 2000.

261. Healey, P. (1992) «Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory» in The Town Planning Review, Vol. 63, No. 2, pp. 143–162.

262. Helmsing B. Local Economic Development in Low and Middle-Income Countries: New generations of Actors, Policies and Instruments. Unpublished paper. / B. Helmsing. – The Hague – ISS – 2001.

263. Hilhorst T. Local governance institutions for sustainable natural resource management in Mali, Burkina Faso and Niger. KIT Working Paper G1 [Electronic resource] / T. Hilhorst – 2008. – Mode of access:

264. Howlett, M. & M. Ramesh (1995). Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Toronto, New York and Oxford, Oxford University Press.

265. Innes, J. (1996) «Planning through consensus building: A new perspective on the comprehensive planning ideal» in Journal of the American Planning Association, Vol. 62, No. 4, pp. 460-72

266. Innovative Financing Mechanisms for the Water Sector. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sourceoecd.org/environment/ 9789264083653.

267. Knauseder J. Business clusters as drivers of sustainable regional development? https://emnet.univie.ac.at/uploads/media/Knauseder_01.pdf

268. Konvitz, J. W (2000). Changing economies: The territorial dimension. Informationen zur Raumentwicklung. 11. p. 657-663.

269. Kuperan, K., Mustapha N. and R. Pomeroy (1996), "Transaction costs and fisheries co-management", Working paper, Fisheries Co-Management Website (http://www.co-management.org/download/wp15.pdf , 16/06/06).

270. Lijphart, A. (1999). Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven & London, Yale University Press.

271. Local level governance of natural resources and the environment: briefing note for embassies. – Amsterdam – Royal tropical institute (KIT). – 2009.

272. Loew, J. and M. McLindon (2002). «A P3 Primer – Why are countries interested in P3?», Institute for Public Private Partnerships (http://www.ip3.org/pub/publication002.htm).

273. Loughlin, J., L. G. Peters, M. Keating & J. Loughlin (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. The Political Economy of Regionalism. London & Portland, Frank Cass.

274. Maeda N. An introduction to the Japanese TMK / Maeda N. Okush K./ [Електронний ресурс] /Nishimura & Asahi. – Режим доступу: https://www.jurists.co.jp/en/publication/tractate/docs/an_introduction_to_japanese_tmk_201010.pdf

275. March, J. G. & J. P. Olson (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York & London, The Free Press/ Micmillan, Inc.

276. Marks, G. (1992) «Structural Policy in the European Community» in Alberta M. Sbragia (eds), Europolitics: Institutions and Policy-Making in the 'New' European Community. Washington: Brookings

277. Methods and Strategies for Financing Green Infrastructure Environmental Finance center at the university of North Carolina, Chapel Hill School of Government Knapp-Sanders Building, NC 27599-3330– 2014.

278. Mintzberg, H. (1979). The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs, Prentince -Hall.

279. *Moore J.F.* The Death of Competition. — N.Y.: Harper Business, 1996.

280. Morell, M. (2001), "Governance principles for concessions and contracts in public forests", FAO Forestry Paper 139.

281. Nibbering J-W. Giving local government a more central place in development; an examination of donor support for decentralization. 'Sourcebook: A rich menu for the poor' / J-W. Nibbering, R. Swart – The Hague – Effectiveness and Quality Department (DEK), Ministry of Foreign Affairs. – 2008.

282. Oakerson R. A model for the analysis of common property problems. / R. Oakerson – National Research Counsil, USA. – 1985.

283. OECD (2001). Territorial Outlook. OECD, Paris.

284. Olson M. The Logic of Collective Action / M. Olson – Harvard University Press, 1965 – Cambridge.

285. Ostrom E. Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom – Cambridge University Press, 1990, – 280 p.

286. Ostrom E. and C.B. Field Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. / E. Ostrom, C.B. Field // Science, – 1999. – Vol. 284 – Issue 5412. – pp. 278.

287. Pagiola, S., Platais, G., Payments for environmental services: from theory to practice. Initial lessons of experience. Washington, DC: Environmental Department World Bank World Bank. – 2007.

288. Pagiola, S.; Bishop, J.; Landell-Mills, N. [eds.] 'Selling Forest Environmental Services: Market-based mechanisms for conservation and development', Earthscan, London, UK– 2002.

289. Peters, B. G. (1998). «Managing horizontal government: the politics of co-ordination» Public Administration 76: 295-311.

290. Platteau, Jean-Philippe. 2000. «Community Imperfections» Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Paris June 2000

291. Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press.

292. Porter Michael E. Clasters and the New Economics of Competition /Porter M.E. // Harvard Business Review. – 1998. – November – December. – P. 78.

293. Porter Michael E. Clasters and the New Economics of Competition /Porter M.E. // Harvard Business Review. – 1998. – November – December. – P. 78.

294. Rasmussen L.N. Local organizations for natural resource management: lessons from theoretical and empirical literature / L.N. Rasmussen – International Food Policy Research Institute (IFPRI). – 1995.

295. Ribot J. Building local democracy through natural resource interventions, an environmentalist's responsibility / J. Ribot – Washington – A policy brief. World Resource Institute, – 2008.

296. Rice E. (2003), Conservation Concessions – Concept Description, presentation at the 5th World Parks Congress, Durban [Electronic resource] / E. Rice, – 2008. – Mode of access: www.conservationfinance.org/WPC/WPC_ documents/ Apps_09_Rice_v2.pdf.

297. Sherry E. Joint Resource Management Alternatives / E. Sherry, R. Halseth – A bibliography of national and international resources", University of Northern British Columbia, 2008 – 2014p.December 2008 – Cambridge, – Vol. 11, – N. 1, – 288-294p. – Mode of access: http://www.jaabc.com/brcv11n1 preview.html

298. Stone, D. A. (2003). Policy paradox: the art of political decision making. New York, Norton & Co.

299. Tang S.Y. Institutional arrangements and the management of common-pool resources. / S. Y. Tang // Public Administration Review – 1991. – No.51 (1) – P. 42-51.

300. Tendler, Judith. 2000. «Why are Social Funds so Popular?» In Shahid Yusuf, W. Wu, and S. Everett, eds., Local Dynamics in the Era of Globalization. Oxford: Oxford University Press.

301. The role of financial institutions in sustainable mineral development / United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry and Economics, Paris, 2002. – p. 86.

302. Timmer H. Eurasia's Development: Diversifying Economies, Naturally [Electronic resource] / Hans Timmer // The World Bank – Mode of access: http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/02/03/eurasias-development-investing-in-diversity-naturally.

303. Wilber, Ken: Theory of Everything: An Integral Vision for Business, Politics, Science and Spirituality, 2000, Shambhala, Boston, 2000, 189 p.

РОЗДІЛ 3
РЕНТНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВОДОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

3.1. Удосконалення адміністрування водної ренти як важливого фактора нарощення інвестиційного потенціалу модернізації водогосподарського комплексу України

Модернізація економіки, у тому числі підприємств водогосподарського комплексу, – це стан сталого й ефективного розвитку, який ґрунтується на впровадженні у виробництво досягнень науково-технічного прогресу, спрямованих на оновлення матеріально-технічної бази всіх секторів національного господарства та їх підприємств з метою забезпечення інноваційності та конкурентоспроможності кінцевої продукції чи послуг. У зв'язку з цим державна політика повинна бути спрямовуватися на зміну структури економіки через пріоритетність високотехнологічних виробництв як основи переходу її до інноваційного розвитку.

Актуальність і необхідність модернізації економіки України обумовлені впливом низки зовнішніх і внутрішніх факторів. Серед найбільш потужних зовнішніх чинників потрібно враховувати той факт, що світовий ринок став глобальним, що потребує відповідної орієнтації економіки і стратегії розвитку кожної країни, її участі у світовій конкуренції. Перемагають у такій конкурентній боротьбі держави, які здійснюють системну модернізацію своїх економік, постійно орієнтуючи їх на виготовлення продукції з інноваційним наповненням. Насамперед зазначене стосується зростання обсягів такої продукції, яка позитивно впливає на якісні зміни структури валової та доданої вартості, що свідчитиме про результативність модернізації вітчизняної економіки та досягнення сучасного рівня конкурентоспроможності [42].

Аналіз нинішнього стану водогосподарського комплексу України виявив гострий дефіцит інвестиційних ресурсів. Крім обмеження поточної діяльності, це призводить до стримування можливості модернізації комплексу, його подальшого розвитку відповідно до мінливих умов сьогодення.

Зазначену проблему можливо вирішити двома шляхами. Перший полягає у посиленні державної підтримки розвитку комплексу, що вкрай проблематично у зв'язку із ситуацією у країні (військова експансія Росії, економічна криза). Варто зазначити, що навіть у передкризовий період державна підтримка була мінімальною.

Другий шлях передбачає трансформацію підходів до отримання додаткового прибутку, тобто імплементацію засобів економічного характеру, здатних суттєво збільшити фінансові потоки, що проходять через водний комплекс. На основі цих потоків окрему їх частину можна спрямувати на цілі модернізації водного комплексу. Цей досвід значною мірою вже апробований у зарубіжних країнах і свідчить, що за умови впровадження ефективних

інструментів можливо суттєво поліпшити фінансові показники розвитку водного сектору держави.

Під інструментами (засобами) отримання додаткового прибутку розглядають передусім важелі, які локалізовані у сфері фінансів та економіки. Відразу зазначимо, що інструменти можуть бути реальними, тобто такими, що можуть використовуватися зараз і потенційними – для застосування у перспективі (через неврегульованість або відсутність законодавчого підґрунтя). Наприклад, якщо платежі за водні ресурси вважають реальними інструментами, то решту (капіталізація, корпоратизація) – тільки потенційними. У зарубіжних країнах, наприклад США або ЄС, використовуються два види інструментів, завдяки сформованості законодавчого, регуляторного й інституційного середовищ і, зрештою, рівню загального розвитку. В Україні, попри бажання їх застосування досі не сформовано відповідне середовище.

У цілому зазначимо, що фінансово-економічні інструменти дають змогу: використовувати додаткові ресурси, а також стимулюючі переваги від залучення водного потенціалу до нових фінансових сфер та процесу управління ними; набувати нових технічних умінь і досвіду ведення бізнесу, який може бути корисним для управління комплексом. Розглянемо першу перевагу, оскільки вона безпосередньо пов’язана із можливостями фінансового забезпечення.

Зрозуміло, що точками впливу при використанні фінансово-економічних механізмів у водогосподарському комплексі є фінансові питання, а в управлінні ним ресурси відіграють другорядну роль лише як стимулятори щодо активізації процесів. У фінансовій сфері ресурси загалом є метою її функціонування.

Реальним інструментом, який можна задіяти для посилення фінансових надходжень до водного комплексу, є рентні відрахування (платежі за використання водних ресурсів).

Разом з тим вже на сьогодні рентні платежі (за спецводокористування) – це усталена податкова стаття, але їх розміри та якісні характеристики незадовільні. Поліпшити ситуацію можливо, зокрема, через засоби адміністрування ренти [43].

Суть адміністрування полягає в реалізації операційної діяльності, спрямованої на забезпечення надходження податків до бюджетів різних рівнів. Податкове адміністрування в науковій літературі також визначається як урегульована нормами права діяльність державних уповноважених органів у податковій сфері, спрямована на реалізацію ефективної податкової політики [44]. Згідно з іншою позицією [45], як організаційно-управлінська система реалізації податкових відносин воно включає сукупність форм і методів, використання яких має забезпечити податкові надходження до бюджетної системи. Основними методами податкового адміністрування є податкове планування, регулювання і податковий контроль, кожному з яких притаманні певні форми реалізації, спрямовані на вирішення конкретних завдань. Метою податкового адміністрування, таким чином, є забезпечення планових податкових надходжень до бюджетної системи за умов оптимального поєднання методів податкового регулювання та податкового контролю.

На думку Т.Л. Томнюк, адміністрування податків є сукупністю взаємопов'язаних управлінських процедур, операцій та функцій прикладного характеру, які здійснюються органами виконавчої влади в безперервному циклічному процесі реалізації державної податкової політики з метою забезпечення мобілізації податків і податкових платежів до централізованих фондів грошових коштів держави й органів місцевого самоврядування [46].

Виходячи з наведеного, можливо припустити, що адміністрування водної ренти формує передумови для збільшення показників рентних надходжень.

Щоб визначити межі такого зростання, необхідно виконати аналіз наявних і перспективних рентних відрахувань.

Насамперед зазначимо, що середній річний обсяг рентних відрахувань у сфері водних ресурсів становить близько 1,4 млрд грн, що є низьким показником, ураховуючи потенціал платежів за використання водних ресурсів. Незважаючи на це, обсяги зборів протягом минулих років були ще нижчими. Позитивом є збільшення кількості суб'єктів справляння платежу, що підвищує розмір надходжень до бюджету.

Щодо перспективних рентних відрахувань визначимо можливі показники верхнього полюсу, щоб простежити можливе зростання рентних надходжень при використанні механізмів адміністрування. Згідно з розрахунками, фінансовий потік, що генерується механізмом ренти, можна визначити на рівні 5,7 млрд грн за цінами України і 4,8 млрд дол. США – за світовими (табл. 3.1). Найбільші фінансові показники характерні для виробничих потоків і потреб зрошення. Це пов'язано насамперед з обсягами води, що відіграють роль основи формування вартості, та цінові характеристики цих категорій водних ресурсів [47].

Таблиця 3.1

Формування ренти та її базові вартісні характеристики

Вартісна характеристика	Об'єм, млн $м^3$	Внутрішні ціни, млн грн	Світові ціни, млн дол. США
Питні потреби	2104,0	1336,6	1123,0
Виробничі потреби	5217,0	2893,1	2428,9
Зрошення	1760,0	1432,8	1203,8
С.-г. водопостачання	162,0	71,6	60,4
В Україні загалом	9243,0	5734,1	4816,1

Щодо регіонального рівня, то найвищі рентні показники тяжіють високорозвинених регіонів, які переважно є індустріальними або ж мають відповідний адміністративно-територіальний статус (наприклад, столичний). Отже, вони утворюють групу найвищого рівня рентоформування, до складу якої належать переважно південно-східні регіони.

Саме в межах цих територій зосереджуються основні інтереси суб'єктів господарювання і їх головні ресурси. Цим зумовлюються великі обсяги використання водних ресурсів, що разом із вартісними показниками має вирішальний вплив на генерацію рентних потоків.

Регіони із середніми, прийнятними і низькими рівнем розвитку формують аналогічні групи за оцінкою ренти. Як правило, на поточний період вони

здебільшого не мали суттєвих переваг для віднесення їх до лідерів. Визначаючись меншими параметрами рентоформування, вони, однак, мають вагомий потенціал до його зростання, котрий зосереджується у площині латентних переваг і можливостей, здатних забезпечити позитивний ефект за сприятливих факторів [48].

У галузевому розрізі основні фінансові потоки забезпечує рентоформування від виробничих потреб. Максимальні величини Характерні для регіонів, де зосереджені потужні промислові підприємства, що споживають значні обсяги водних ресурсів. Це області концентрації підприємств металургії, гірничого видобутку тощо, зокрема Дніпропетровська і Запорізька.

На основі реальних та перспективних відрахувань визначено можливості зростання водної ренти, які становлять близько 0,446 одиниць (4 рази) (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Реальні й перспективні рентні надходження при використанні важелів адміністрування, за станом на 2013 р.

Регіон, область	Розрахункова величина фактичних надходжень до Зведеного бюджету, млн грн*	Рента за замикаючими затратами, млн грн	Вірогідний приріст надходжень (реальні-перспективні)	Позиції регіонів відносно рівня держави
Україна	1387,0	5734,1	**0,446**	**-**
АРК**	56,4	497,5	**0,882**	**+0,436**
Вінницька	21,8	38,5	**0,177**	**- 0,269**
Волинська	4,0	27,5	**0,688**	**+ 0,242**
Дніпропетровська	207,0	442,4	**0,214**	**- 0,232**
Донецька	231,8	136,4	**0,059**	**- 0,387**
Житомирська	12,6	40,1	**0,318**	**- 0,128**
Закарпатська	8,2	9,7	**0,118**	**- 0,328**
Запорізька	214,0	1072,9	**0,501**	**+ 0,055**
Івано-Франківська	13,6	38,0	**0,279**	**- 0,167**
Київська	67,6	1022,3	**1,512**	**+ 1,066**
Кіровоградська	30,8	51,3	**0,167**	**- 0,279**
Луганська	71,6	44,9	**0,063**	**- 0,383**
Львівська	44,6	67,0	**0,150**	**- 0,296**
Миколаївська	54,6	82,0	**0,150**	**- 0,296**
Одеська	12,6	102,5	**0,813**	**+ 0,367**
Полтавська	20,4	35,7	**0,175**	**- 0,271**
Рівненська	22,8	55,3	**0,243**	**- 0,203**
Сумська	9,6	14,0	**0,146**	**- 0,300**
Тернопільська	7,2	20,4	**0,283**	**- 0,163**
Харківська	54,2	37,3	**0,069**	**- 0,377**
Херсонська	33,8	1094,9	**3,239**	**+ 2,793**
Хмельницька	24,0	39,3	**0,164**	**- 0,282**
Черкаська	44,8	67,0	**0,150**	**- 0,296**
Чернівецька	9,2	20,3	**0,221**	**- 0,225**
Чернігівська	20,6	56,3	**0,273**	**- 0,173**
М. Київ	74,4	587,2	**0,789**	**+ 0,343**
М. Севастополь**	14,8	33,4	**0,226**	**- 0,220**

* Базова величина для розрахунку (0,100).

**Тимчасово окуповані території.

Це суттєвий показник, який формує реальні передумови для активізації рентних відрахувань до бюджету держави. Найбільші можливості їх зростання характерні для Херсонської та Київської областей, наступні – АРК, Одеська області та м. Київ. Таким чином, регіони-лідери переважно локалізуються на півдні та мають столичний статус. Дещо нижчий потенціал має більшість центральних і західних областей, а найменший – Харківська, Луганська і Донецька (рис. 3.1).

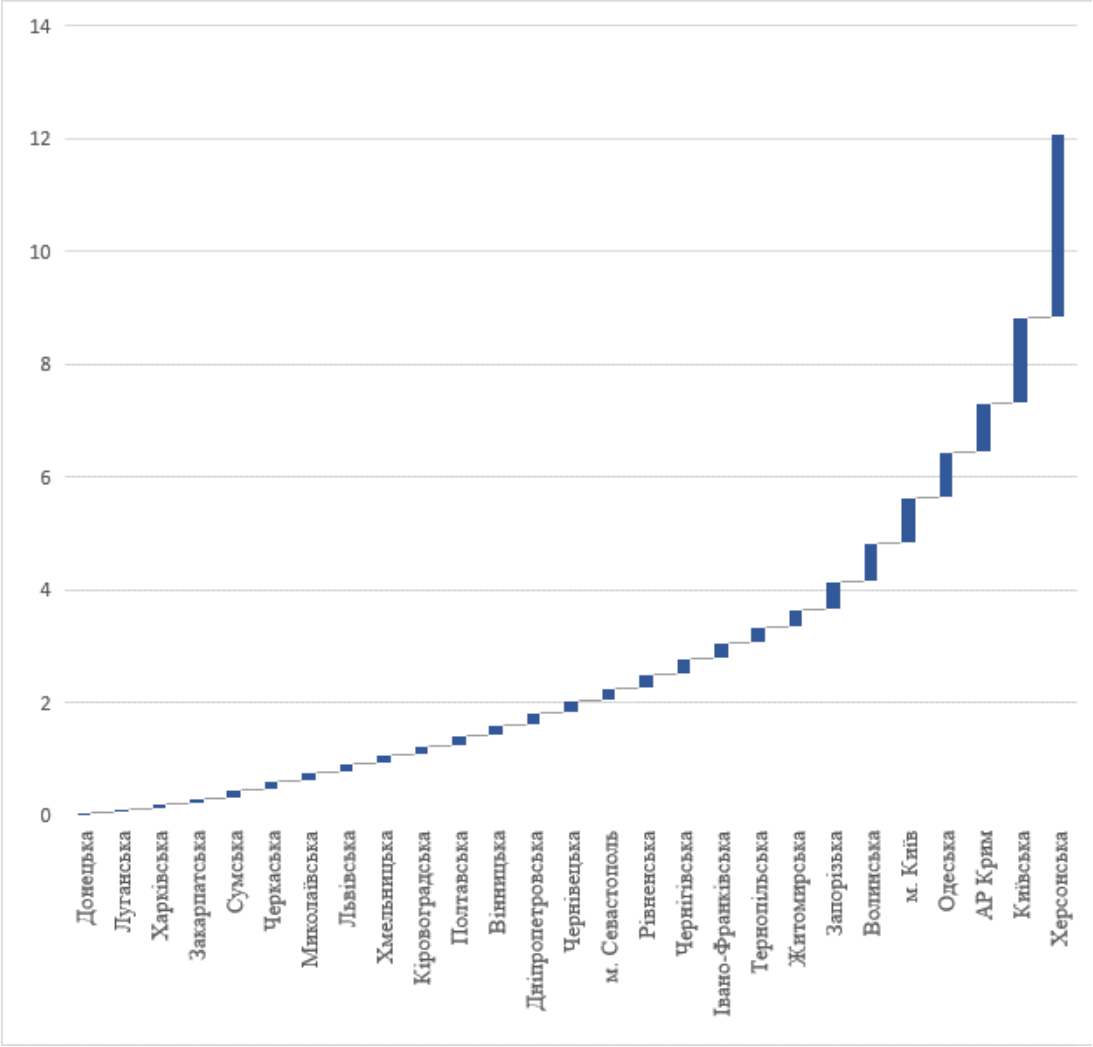


Рис. 3.1. Рейтинг регіонів за вірогідним приростом рентних надходжень, одиниць

Серед усіх регіонів України сім перевищують загальнодержавний рівень досліджуваного показника, а саме: АРК, Волинська, Запорізька, Київська, Одеська, Херсонська області та м. Київ.

Отже, території держави суттєво відрізняються за можливостями зростання рентних надходжень, тому їх доцільно диференціювати за цим показником. Пропонуємо виділяти чотири групи: найвищого рівня, високого, середнього та нижче середнього (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Групування регіонів України за потенціалом надходжень водної ренти з використанням інструментів адміністрування

До першої групи належить сім названих вище регіонів, які є пріоритетними щодо розмірів і темпів зростання рентних відрахувань. Як правило, це території з високим та прийнятним рівнем економічного розвитку.

Група високого рівня включає вісім регіонів, що в основному тяжіють до територіальних одиниць з найвищими значеннями або межують з ними. Жодне з них не перевищує загальноукраїнський показник. Здебільшого це регіони з нижчим від середнього рівнем економічного розвитку.

Третя група є найбільш чисельною та об'єднує області як з високим рівнем розвитку (Львівська), так і нижчим від середнього.

Четверта група (нижчий середнього рівень) включає три східні регіони, що є найбільш розвиненими в межах держави та мають значний економічний і фінансовий потенціал, але найнижчі можливості щодо приросту рентних відрахувань.

Складність і великомасштабність системи управління водним фондом в умовах ринкової економіки об'єктивно визначають неприйнятність механізму плати за користування водними об'єктами на базі централізовано встановлених на державному рівні вартісних нормативів ставок. Така система іманентно властива централізовано керованій плановій економіці.

У ринковій економіці плата за користування водними об'єктами як форма вилучення рентного доходу на користь власника (держави) повинна реалізуватися в умовах створення конкурентного середовища для водокористувачів. При цьому передбачається формування її розмірів і диференціація за басейнами річок та економічних районів як вартісного параметра функціонування відповідного регіонального водного ринку. У той же час економічні відносини між власником водного фонду та водокористувачами, слід розглядати як адміністративно регульовані, котрі виключають наявність конкурентних умов та не забезпечують найбільш ефективне використання водних ресурсів, їх відновлення й охорону.

Основна мета формування моделі імплементації рентних відносин у структуру управління водогосподарським комплексом полягає в нарощенні обсягів рентних платежів за господарське використання водно-ресурсного потенціалу, що дасть змогу суттєво збільшити розмір капітальних інвестицій та поточних витрат на розширене відтворення водогосподарської інфраструктури й охорони водних об'єктів.

Основою модернізації управління водним фондом повинен стати механізм реалізації рентного принципу водокористування і створення умов для самофінансування водогосподарського комплексу. Останнє означає переорієнтацію і трансформацію фінансових потоків в управлінні водним фондом для формування і використання рентного доходу власника (держави) як результату рентних відносин водокористування. Становлення рентних відносин між власником (державою) водних об'єктів і водокористувачами в режимі функціонування регіонального водного ринку створює об'єктивну основу для ефективного управління водним фондом та реалізації механізму плати за користування водними об'єктами, адекватно відображає рентний дохід від використання водного фонду.

Механізмом відшкодування державі ренти в Україні теоретично є збір за спецводокористування, який сплачується водокористувачами залежно від об'ємів забраної (або використаної) води.

Держава як правовласник водних ресурсів повинна отримувати дохід за те, що вона надає право користування ними. Водоспоживачі повинні розподіляти отриманий надприбуток у вигляді рентного доходу між державою, регіоном (басейном річки) та залишати частину рентного доходу для модернізації виробництва й упровадження новітніх технологій.

Вирішення завдань вилучення водної ренти сприятиме посиленню бюджетонаповнюючої ролі водокористування, забезпечити нарощенню фінансової бази стимулювання ресурсоощадливого водоспоживання та впровадженню водозберігаючих технологій.

На нашу думку, необхідно налаштовувати економіко-правовий механізм водокористування на режим рентних відносин між власником водного фонду й водокористувачами. Механізм розподілу повинен ураховувати інтереси як держави, регіону (басейнів річок), так і підприємства. Сьогодні не існує чіткої та економічно обґрунтованої системи формування й перерозподілу рентних доходів у водному господарстві України. Рентну плату пропонується включити в плату за спецводокористування і розподіляти на користь бюджетів (державного, басейнових управлінь та місцевого самоврядування) і фондів охорони й відтворення водних ресурсів (державний, басейновий).

Регулювання рентних відносин у водно-ресурсній сфері повинно реалізовуватися через систему інституцій, яку формують органи законодавчої, виконавчої, судової гілки влади, громадські та інші організації, що беруть участь у функціонування галузі згідно із чинним законодавством

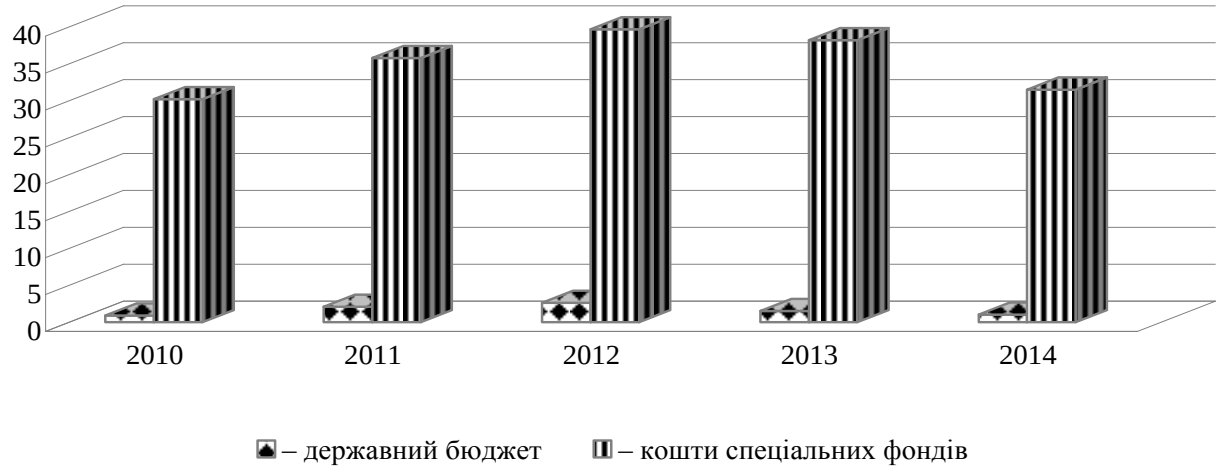
Саме вмонтування в інституціональне середовище рентних відносин у водному господарстві базисних інститутів, інститутів ринку та інститутів фінансово-економічного регулювання визначить базові засади володіння, користування й розпоряджання водними ресурсами, формування ринкової інфраструктури здійснення товарно-грошових відносин у зв'язку із залученням та споживанням водної складової продуктивних сил; систему спонукальних та заохочувальних механізмів, які сприятимуть переходу національної економіки на водозберігаючі й безводні технології.

Такі інституціональні обмеження (перебування більшості водних об'єктів у державній власності, водогосподарських – у державній та комунальній, відомчий принцип управління водними ресурсами) потребують застосування різноманітних форм рентних відносин у водогосподарському комплексі, які базуються на партнерських зв'язках держави (територіальних громад) та суб'єктів водогосподарського підприємництва, а також фінансово-кредитних установ і громадських організацій [49].

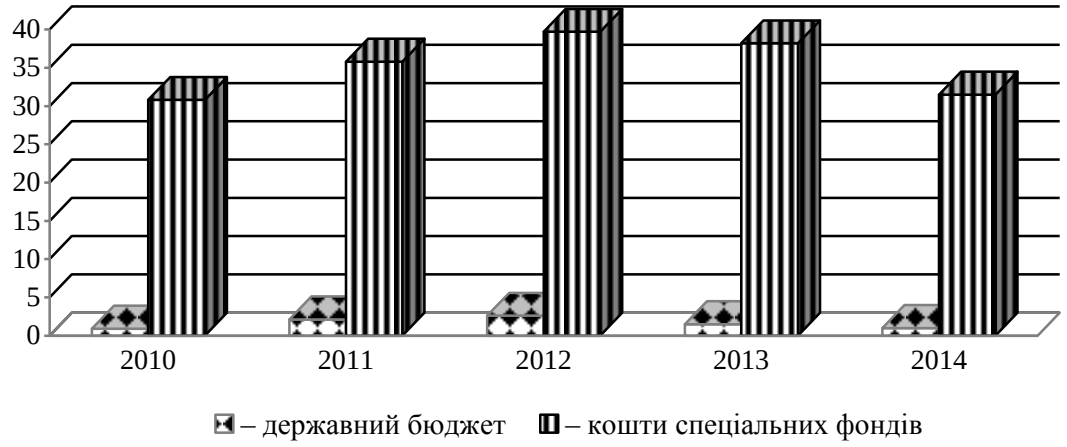
Важливо наголосити, що питання комплексного поєднання адміністративних заходів та спрямованих на трансформацію (збільшення) рентних надходжень необхідно вирішувати, зважаючи на поточну ситуацію та особливості використання водних ресурсів у тій чи іншій галузі економіки.

Формування й використання джерел фінансування водогосподарської та водоохоронної діяльності в управлінні водним фондом повинні орієнтуватися на поступове нарощування фінансових коштів у системі цільових фондів відтворення й охорони водних об'єктів у структурі діяльності агентства водних ресурсів для забезпечення умов поетапного переходу до самофінансування водного господарства.

За даними Рахункової палати, сума коштів, що виділяється державою на експлуатацію водогосподарського комплексу, передусім ***меліоративних систем***, становить 0,95–1,2 млрд грн за загальним фондом фінансування та 0,7–0,9 млн грн за спеціальним фондом бюджетних програм. Понад 80 % коштів загального фонду припадає на заробітну плату із нарахуваннями, а 65 % з нього витрачається на оплату спожитої електороренергії. Таким чином на відновлення основних водогосподарських фондів спрямовується незначний обсяг державних коштів (рис. 3.3).



а)



б)

Рис. 3.3. Обсяг коштів, виділених на поточний (*а*) та капітальний (*б*) ремонт основних водогосподарських засобів, 2010–2014 рр., млн грн

Кошти, котрі щорічно виділяються з державного бюджету на поточний ремонт і відновлення водогосподарських систем, дають можливість утримувати їх тільки на рівні мінімальних експлуатаційних вимог, але не вирішувати меліоративні проблеми в повному обсязі.

Зважаючи на досить значний світовий досвід, досягти необхідних параметрів функціонування зрошуваного землеробства можливо насамперед саме завдяки модернізації управління зрошуваними системами, починаючи зі створення недержавних організацій водокористувачів. Шлях роздержавлення та часткової чи повної передачі управлінських функцій недержавним структурам обрали десятки країн, зокрема: США, Китай, Індія, Туреччина, Румунія та пострадянські республіки.

Основною метою такої передачі є отримання можливості залучити інвестиції на відновлення й модернізацію зрошення.

Проте у зв'язку з вичікувальною позицією міжнародних фінансових донорів у нинішніх умовах необхідно законодавчо закріпити можливість передачі управління місцевим органам влади і безпосередньо сільськогосподарським товаровиробникам, які найбільш зацікавлені у приватизації систем зрошення.

Останнім часом загострилася проблема залучення інвестицій у розвиток водогосподарського-меліоративного комплексу, що спричинено низькими інвестиційними можливостями водогосподарських об'єктів, труднощами із залученням державних коштів, нерозвиненістю механізмів державно-приватного партнерства.

Значна кількість проблем, пов'язаних з інвестуванням проектів модернізації та реконструкції міжгосподарських і внутрішньогосподарських гідроспоруд меліорованих територій, виникла через пасивність органів місцевого самоврядування щодо залучення стратегічних інвесторів, створення прозорих умов використання цих споруд нинішніми власниками сільськогосподарських угідь та водних об'єктів, котрі з ними межують. Державою не розроблено також відповідних важелів стимулювання процесів модернізації, реконструкції й технічного переоснащення гідротехнічних споруд меліорованих територій [50]. Активізувати інвестиційні вкладення у розвиток міжгосподарських систем можливо лише на основі адекватної тарифної політики із залученням коштів таких інститутів, як Світовий банк, ЄБРР, АБР, JBIC та інших, котрі можуть на спрощених умовах надавати довгострокове фінансування. Більше того, така система фінансування сприяє також залученню приватних інвесторів.

У світовій практиці існують різні методи державного фінансування меліорації. Так, у Китаї залежно від розміру об'єкта застосовується гнучка система фінансування: 30 % виділяє держава, 30–40 – провінція та 30 % – селяни-водокористувачі.

В Японії джерелами фінансування для фермерів є довгострокові кредити, які видаються на 15 років під 3,5–5,5 % річних із двома роками відстрочки після завершення будівництва. Експлуатаційні витрати несуть фермери. Тобто держава не фінансує ці роботи безоплатно, оскільки, мабуть, вони обтяжливі і для цієї розвиненої країни.

Суб'єктами інвестиційного процесу у водогосподарсько-меліоративному комплексі можуть бути як держава, так і сільськогосподарські підприємства, вітчизняні й іноземні інвестори, інвестиційні та венчурні фонди, недержавні пенсійні фонди, лізингові, страхові компанії, інші юридичні й фізичні особи тощо (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Основні джерела інвестицій у сільське господарство

Особисті селянські господарства, які планують і надалі вести самостійно сільськогосподарське виробництво, але потребують значних інвестицій для підвищення рівня його механізації, а також модернізації внутрішньогосподарських мереж гідротехнічних споруд, можуть створювати на основі наявних у їхній власності земель заставні фонди. Під такі фонди вони можуть випускати боргові зобов'язання (облігації) і розміщувати їх на фондовому ринку. Емісію цих облігацій здійснюватиме регіональне відділення Державного земельного банку, яке також буде андеррайдером облігацій на фондовій біржі. В разі, якщо на перших порах облігації, випущені під заставні фонди особистих селянських господарств, не будуть ліквідними, їх має викупити Державний земельний банк.

Це дасть змогу особистим селянським господарствам отримати інвестиційні ресурси для здійснення різних видів гідротехнічних і природоохоронних заходів з метою підвищення продуктивності використання меліорованих земель та забезпечення інтегрованого управління водними ресурсами на цих територіях.

Інвестиції мають спрямовуватися на придбання нових гідротехнічних споруд, а також оплату послуг з їх монтажу бюджетним водогосподарським організаціям і державним водогосподарським підприємствам, лісогосподарським підприємствам – за проведення агромеліоративних заходів та заліснення малопродуктивних земель, землевпорядним організаціям – за відведення в натурі захисних прибережних смуг природних і штучних водойм, на будівництво складських приміщень та розбудову логістичних центрів.

Значна частина акумульованих особистими селянськими господарствами фінансових ресурсів має спрямовуватися на будівництво протипаводкових споруд, берегоукріплення, збереження водно-болотних угідь як природних

акумуляторів води, щоб звести до мінімуму її шкідливу дію внаслідок танення снігів і надмірних опадів [23].

За нинішніх політико-правових і соціально-економічних умов отримати значні обсяги інвестиційних ресурсів значно проблематично, оскільки зона меліорації не є інвестиційно привабливою як для вітчизняних, так й іноземних інвесторів. Передувати активізації інвестиційної діяльності в зоні меліорації мають інституційні зміни, які передбачатимуть зняття мораторію на вільний оборот меліорованих угідь. За таких умов ці угіддя нероздільно з гідротехнічними спорудами можна буде використовувати як заставу для випуску облігацій місцевої позики й облігацій сільськогосподарських підприємств та об'єднань суб'єктів аграрного бізнесу. За допомогою таких інструментів можливо акумулювати інвестиційні ресурси для співфінансування з державою модернізації і реконструкції міжгосподарських мереж гідротехнічних споруд, перебудови на новій технологічній основі внутрішньогосподарських мереж, відведення в натурі водоохоронних зон на берегах природних і штучних водотоків, забезпечення регульованого процесу природної ренатуралізації меліорованих сільськогосподарських угідь, заліснення малопродуктивних земель, збереження водно-болотних угідь.

Інвестиції в модернізацію меліоративних систем в Україні сприятимуть збільшенню експортного потенціалу країни. Як зазначає В. Рутицька, найближчим часом обсяг інвестицій у водогосподарську сферу становитиме близько 1,5–2 млрд дол. США.

Запровадження ефективної системи мобілізації інвестиційних ресурсів з усіх можливих джерел та спрямування їх на реалізацію пріоритетів і цілей вітчизняного водогосподарсько-меліоративного комплексу відповідно до регіональних та галузевих особливостей залучення інвестицій уможливить суттєве нарощення інвестиційного потенціалу як національної економіки в цілому, так і водогосподарсько-меліоративного комплексу зокрема з метою забезпечення сталого економічного розвитку водогосподарської галузі та покращення екологічної ситуації в державі.

Технологічний процес модернізації ***промислових водокористувачів*** відбувається одночасно з поліпшенням основних засобів їх підприємств. Значний ступінь їх зношеності свідчить про переважне використання у промисловості застарілих, неефективних і водоємних засобів виробництва, що негативно впливає на конкурентоспроможність промислової продукції українського виробництва на внутрішньому та зовнішніх ринках й обмежує реалізацію потенціалу промисловості [51].

Промислове значення води надзвичайно велике, оскільки практично всі виробничі процеси потребують її значних об'ємів. У зв'язку з дефіцитом запасів водних ресурсів в Україні необхідно обмежити їх використання. Тому постає завдання нарощення інвестиційного потенціалу модернізації промисловості України через удосконалення адміністрування водної ренти.

Останнє належить до податкового адміністрування та являє собою комплекс правових, економічних і фінансових заходів держави (та її регіонів) для формування системи оподаткування спеціального водокористування, забезпечення своєчасної і повної їх сплати з метою задоволення фінансових

потреб водогосподарського комплексу в цілому, а також розвитку економіки країни та її регіонів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів. Адміністрування рентних платежів у водному господарстві має бути однією з найважливіших ознак галузі та необхідною умовою її функціонування.

Важливе місце в регулюванні водокористування у промисловості країни належить адмініструванню рентних платежів. З 2002 року промисловий сектор є найбільшим водоспоживачем в Україні з найвищим показником водоємності в економіці. У структурі водокористування 53 % припадає на виробничі потреби.

Промислове підприємство може бути як первинним, так і вторинним водокористувачем. Первинні водокористувачі – це суб'єкти господарювання незалежно від форми власності: юридичні особи, їх філії, відділення, представництва, інші відокремлені підрозділи без утворення юридичної особи (крім бюджетних установ), постійні представництва нерезидентів, а також фізичні особи-підприємці, які використовують воду, отриману шляхом забору з водних об'єктів. Вторинні водокористувачі споживають воду, отриману від первинних або інших водокористувачів [52]. Тому промислове підприємство є платником рентної плати за спеціальне використання води, будучи первинним водокористувачем, а в разі отримання та використання води від первинних водокористувачів за договором – вторинним.

Промислові підприємства зобов'язані самостійно обчислювати рентну плату за спеціальне використання води щокварталу наростаючим підсумком з початку року. Рентна плата розраховується на основі фактичних обсягів використаної води (підземної, поверхневої, отриманої від інших водокористувачів) водних об'єктів з урахуванням утрат в системах водопостачання, визначених у дозволі на спеціальне водокористування, лімітів використання води, ставок рентної плати та коефіцієнтів.

Для потреб гідроенергетики визначається фактичний об'єм води, що пропускається через турбіни гідроелектростанцій для вироблення електроенергії. У харчовій промисловості за воду, що входить виключно до складу напоїв, тарифи встановлюються окремо (42,82 грн за 1 $м^3$ поверхневої води та 49,94 грн – підземної). Для теплоелектростанцій з прямоточною системою водопостачання рентна плата за фактичний об'єм води, що пропускається через конденсатори турбін для охолодження конденсату, обчислюється із застосуванням коефіцієнта 0,005 [52].

Підприємства, які застосовують для потреб охолодження обладнання оборотну систему водопостачання, визначають рентну плату з урахуванням фактичних обсягів води, використаної на підживлення оборотної системи. За всі інші об'єми фактично вжитої води рентна плата обчислюється на загальних підставах.

Обсяг фактично використаної води обчислюється водокористувачами самостійно на підставі даних первинного обліку згідно з показниками вимірювальних приладів, за відсутності останніх – за технологічними даними (тривалість роботи агрегатів, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг, витрати електроенергії, пропускна спроможність водопровідних труб за одиницю часу тощо). Якщо вимірювальних приладів немає, але можливість їх

встановлення існує, то рентна плата стягується у двократному розмірі. Проте сьогодні необхідно зобов'язати промислових водокористувачів за певний період (наприклад, один місяць) встановити вимірювальні прилади для більш точного визначення об'єму використаної води, що зменшить рівень корупції у системі водокористування.

За понадлімітне використання води промисловий водокористувач сплачує рентну плату у п'ятикратному розмірі, ураховуючи фактичні обсяги спожитої води понад установлену норму. Водночас у разі відсутності дозволу на спеціальне водокористування із визначеними в ньому лімітами рентна плата справляється за весь обсяг використаної води, що підлягає оплаті як за понадлімітне споживання. Промисловим підприємствам більш вигідно сьогодні сплатити штрафні санкції, які для них є мізерними і зовсім не стимулюють до водозбереження. Ситуацію могло б виправити встановлення хоча б 20- або 30-кратної рентної плати за понадлімітне використання води.

Промислові підприємства несуть відповідальність за правильність обчислення, повноту і своєчасність внесення рентної плати до бюджету, а також вчасне подання (протягом 10 календарних днів) контролюючим органам необхідних податкових декларацій. Якщо ж рентна плата не сплачується загалом або в неповному обсязі протягом шести місяців, контролюючі органи подають інформацію про таких платників до органів, що видають дозволи на спеціальне водокористування, для вжиття щодо них відповідних заходів.

Згідно з Податковим кодексом України контролюючі органи мають організувати інформаційно-аналітичне забезпечення та автоматизацію процесів адміністрування рентних платежів, зокрема й у сфері промислового водокористування (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Основні органи влади, що здійснюють адміністрування рентних платежів за спеціальне використання води у промисловому секторі

Орган влади	Предмет контролю	Правові підстави для здійснення контролю
Державна податкова служба України, у тому числі підрозділи податкової міліції	Контроль за додержанням податкового законодавства	Закон України «Про державну податкову службу в Україні»
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державна екологічна інспекція	Контроль за використанням і охороною поверхневих та підземних вод, дотриманням норм екологічної безпеки	Водний кодекс України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»
Міністерство промислової політики України; Міністерство внутрішніх справ України, обласна державна адміністрація	Контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов	Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Водний кодекс України

Недостатній контроль за промисловим водокористуванням з боку відповідних органів призводить до різкого погіршення якості поверхневих вод, які є джерелами питної води для суспільства, що, у свою чергу, несе загрозу здоров'ю людей та життєдіяльності цілих регіонів.

Упродовж останніх 10 років триває тенденція зменшення використання обсягів водних ресурсів як у промисловості, так і Україні загалом. Незважаючи на те, що оцінка даних щодо забору води промисловими підприємствами в цілому свідчить про його скорочення, це не є показником раціональності водокористування у зв'язку з періодичним зростанням частки непродуктивних втрат води під час транспортування (12–16 %).

Найбільш ефективним шляхом запобігання забрудненню водоймищ поверхневим стоком є його повторне використання в системах технічного водопостачання промисловості. Це часто буває й економічно вигіднішим, оскільки зменшується споживання природної (свіжої) води. Тобто із зростанням промислового виробництва відбуватиметься збільшення обсягів водопотреб, проте із запровадженням систем багаторазового використання води, а також маловодоємних і безводних технологій можлива стабілізація (або зменшення) споживання свіжої води.

Україна відзначається надмірним водоспоживанням, високим рівнем водоємності ВВП національної економіки, який у 2 рази більший від загальносвітового та у 3–7 (а то й 11) – розвинених європейських держав. Згідно з валовою доданою вартістю у промисловості (добувній і переробній) 2014 року водоємність ВВП галузі становила 16,5 л/грн, або 196,4 м^3/1 000 дол. США, тобто цей показник перевищує загальнонаціональний в 1,85 разу. У промисловості ситуація варіюється залежно від галузі: найбільш водоємними залишаються електроенергетика, нафтохімія, металургія і деревооброблення.

У процесі виробництва продукції промислові підприємства використовують воду і, відповідно, отримують доходи. Доцільно звернути увагу на частку рентної плати за спецводокористування в кінцевій вартості виробленої продукції. У металургії це можна розглянути на прикладі виробництва сталі ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг», яке використовує воду з Дніпра (канал Дніпро–Кривий Ріг). Збір за спеціальне використання води в цьому водозаборі дорівнює 33,92 грн/100 м^3. Згідно з даними 2014 року, на частку плати за спецводокористування в кінцевій вартості продукції припадає лише 0,3 %, тоді як у США – 2,23, Франції – 4,01, Великобританії – 7,57 %. Порівняння наведених даних свідчить про наявність можливостей для збільшення цього показника.

Для виготовлення сталі ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» 2014 року використало 48,4 млн м^3 води, або 1 % від її забору промисловістю загалом та 7,98 % – чорною металургією. Відтак об'єми використання води є значними, а виплати за водокористування – низькими.

Через відсутність технологій подальшої переробки сталі Україна втрачає суттєву частину доданої вартості продукту (близько 50–70 дол. США/т) та значні кошти від низької частки рентної плати за спецводокористування в кінцевій вартості виробленого продукту (майже 2–4 %) [53].

Сучасна тарифна політика у промисловому водокористуванні не спроможна повністю відобразити у зборах за спеціальне водокористування рентну складову та є не ефективною з фіскального та стимулюючого погляду водозбереження. Також важливо, що в різних галузях промисловості вода відіграє роль допоміжного фактору при виробництві продукції (чорна і кольорова металургія, машинобудування, текстильна промисловість та ін.), а в інших – основною складовою виробленого продукту (пива, безалкогольних напоїв, розливу мінеральних вод та ін.) [54].

Забезпечення збалансованого промислового водокористування в Україні неможливе без формування повноцінного та ефективного ринку науково-технічної продукції, відповідної його інфраструктури та реалізації екологічно спрямованої науково-технічної, інвестиційної, інноваційної та структурної політики у сфері використання водних ресурсів.

Таким чином, підвищення ціни на водні ресурси через оподаткування об'єму забраної води промисловим підприємством спонукатиме до збільшення продуктивності використання водно-ресурсного капіталу, зокрема внаслідок запровадження технологічних інновацій та зменшення водомісткості промислового виробництва.

Прискорення темпів модернізації промислових підприємств обумовлює необхідність визначення пріоритетів її розвитку, серед яких одним із найважливіших є модернізація водомісткого промислового виробництва та водогосподарської інфраструктури. У вирішенні цього важливого завдання провідна роль належить вітчизняному машинобудуванню, яке в найближчій перспективі повинно докорінно оновити техніко-технологічну базу підприємств-водокористувачів і налагодити випуск високопродуктивної маловодної та безводної техніки для задоволення потреб внутрішнього ринку, тобто прискорення технічного переоснащення підприємств-водоспоживачів, створюючи таким чином потужну матеріально-технічну базу для використання новітніх водозберігаючих технологій, що дасть змогу налагодити випуск інноваційної конкурентоспроможної продукції.

Докорінного переоснащення техніко-технологічної бази, спрямованої на збереження водно-ресурсного потенціалу, потребують підприємства харчової та легкої промисловості, оскільки саме вони покликані наповнювати внутрішній ринок України. Рівень розвитку промисловості безпосередньо залежить від прискорення темпів інноваційної діяльності підприємств. Упровадження інновацій є важливим чинником їх модернізації. Прискорення цього процесу на водомістких промислових підприємствах стримується через відсутність інституційних засад розвитку національної інноваційної системи. В Україні не створено сприятливих умов для збільшення кількості підприємств, що впроваджують інновації.

Для прискорення модернізації промислових підприємств-водокористувачів важливе значення має здійснення заходів, спрямованих на концентрацію інвестиційних ресурсів для реалізації їх інвестиційних і інноваційних водозберігаючих програм та проектів. Вони повинні спрямовуватися на технічне переоснащення тих виробничих підрозділів підприємств, які є визначальними у виготовленні водомісткої продукції з інноваційним наповненням [42]. Незначне місце плати за воду в собівартості та

ціні реалізації продукції призводить до нехтування питань раціонального водоспоживання з боку промислових виробників.

Тому необхідно звернути особливу увагу на вдосконалення адміністрування рентних платежів за спеціальне водокористування у промисловому секторі, а саме:

- підвищення рентної плати за спеціальне водокористування; надходження якої у промисловому секторі мають становити фінансову базу заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів, попередження шкідливої дії води та ліквідації її наслідків, що неможливо через занижені нормативи та відсутність їх зв'язку з водоохоронними потребами;
- збільшення штрафних санкцій за понадлімітне використання води промисловим підприємством;
- посилення системи контролю за промисловим водокористуванням з боку контролюючих органів та сплатою рентних платежів за спеціальне водокористування;
- прискорена амортизація водоочисного обладнання та основних засобів з метою запровадження водозберігаючих і безводних екологічно нешкідливих технологій через понижені ставки рентних платежів за спеціальне водокористування, що закладено у податковому законодавстві.

Такі заходи мають бути стимулами для модернізації промислових підприємств-водокористувачів, адже в галузях промисловості є значні резерви для зменшення витрат води за рахунок упровадження водозберігаючих технологій та систем оборотного водопостачання. Рентні платежі за спеціальне водокористування як інструмент механізму економічного регулювання водокористування в Україні та її регіонах повинні спрямовуватися на ефективне подолання водних проблем, досягнення раціонального використання водних ресурсів, зниження водоємності промислового виробництва, захист вод від забруднення та виснаження їх запасів, запобігання негативним наслідкам шкідливої дії вод і забезпечувати економічну ефективність та екологічну безпеку функціонування водогосподарського комплексу на засадах сталого розвитку.

У 2000 році уряд України розпочав нові реформи у муніципальному секторі економіки, що обумовило швидкі зміни в системі ***ціноутворення на послуги централізованого водопостачання та каналізації***. Їх мета полягала у запровадженні раціональної економічно обґрунтованої системи утворення тарифів, яка могла б забезпечити окупність витрат у секторі, захистити муніципальну економіку від обвалу, підвищення рівня та якості послуг, котрі надаються споживачам.

У серпні 2001 року Державний комітет із будівництва, архітектури та житлової політики за погодженням з Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України і Державним антимонопольним комітетом розробив комплект нормативних документів, згідно з якими система утворення тарифів доповнена принципами економічної ефективності і справедливості. Відповідно до них підприємства сектору отримали право покривати за рахунок тарифів розбіжності між економічними, бухгалтерськими та податковими розрахунками витрат [55].

Однак сьогодні підприємства сектору вбачають свої головні проблеми у такому:

- несформованості механізму узгодженого тарифу на енергоносії, які визначаються на державному рівні, і послуги водопостачання та водовідведення, котрі встановлюються на місцевому рівні;
- низькій платоспроможності населення, невідповідності рівня встановлених тарифів на послуги економічно обґрунтованим плановим витратам на їх виробництво та реалізацію;
- обмеженості коштів на підприємствах для проведення капітальних вкладень унаслідок збільшення термінів дії встановлених тарифів собівартості виробництва і надання відповідних житлово-комунальних послуг та зменшення сум прибутків;
- законодавчій неврегульованості механізму застосування пені та штрафних санкцій для громадян-неплатників, а також механізму припинення надання послуг.

Відповідно до інформації Мінрегіону, за станом на 01.12.2015 р. повне відшкодування затвердженими тарифами для населення на послуги водопостачання фактичної собівартості мають Маріуполь, Запоріжжя, Черкаси, Чернігів, Київ; водовідведення – Маріуполь, Житомир, Запоріжжя, Біла Церква, Сєвєродонецьк, Львів, Рівне, Черкаси, Київ. В усіх обласних центрах, крім Вінниці, однаковий тариф за 1 м^3 для населення та комерційних споживачів. За даними виробників (КП «Компанія «Вода Донбасу»), економічно обґрунтований тариф водопостачання та водовідведення становить відповідно 0,2 і 0,34 євро/м^3. Однак вартість послуг в Україні залишається низькою порівняно з державами ЄС (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Динаміка зміни тарифів в окремих містах України та Болгарії, 2010–2015 рр., євро/м^3*

Тариф*	Київ			Ужгород			Софія			Варна		
	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015	2010	2014	2015
Для населення:												
водопостачання	0,14	0,16	0,19	0,13	0,14	0,28	0,55	0,61	0,61	0,6	0,82	0,82
водовідведення	0,11	0,12	0,16	0,08	0,09	0,15	0,1	0,12	0,12	0,12	0,12	0,14
очищення	-	-	-	-	-	-	0,13	0,17	0,17	0,19	0,25	0,25
Для комерційних (промислових) споживачів:												
водопостачання	-	0,32	0,19	-	0,21	0,28	0,55	0,61	0,61	0,6	0,82	0,82
водовідведення	-	0,25	0,16	-	0,13	0,15	0,1	0,19	0,19	0,12	0,12	0,14
очищення	-	-	-	-	-	-	0,13	0,27	0,26	0,19	0,25	0,25
Доставка води непитної якості	-	-	-	-	-	-	-	0,38	0,38	-	0,12	0,12

*Згідно з даними Мінрегіонбуду, Вик-Варна, Софійська вода]; у перерахунку за курсом НБУ на 10.02.2016 р.

Упродовж досліджуваного періоду спостерігається стала тенденція до зниження окремих показників роботи систем водопідготовки та водовідведення (рис. 3.5), що спричинено загальним економічним спадом у країні, орієнтацією споживачів на імпортні товари, окупацією частини території України тощо.

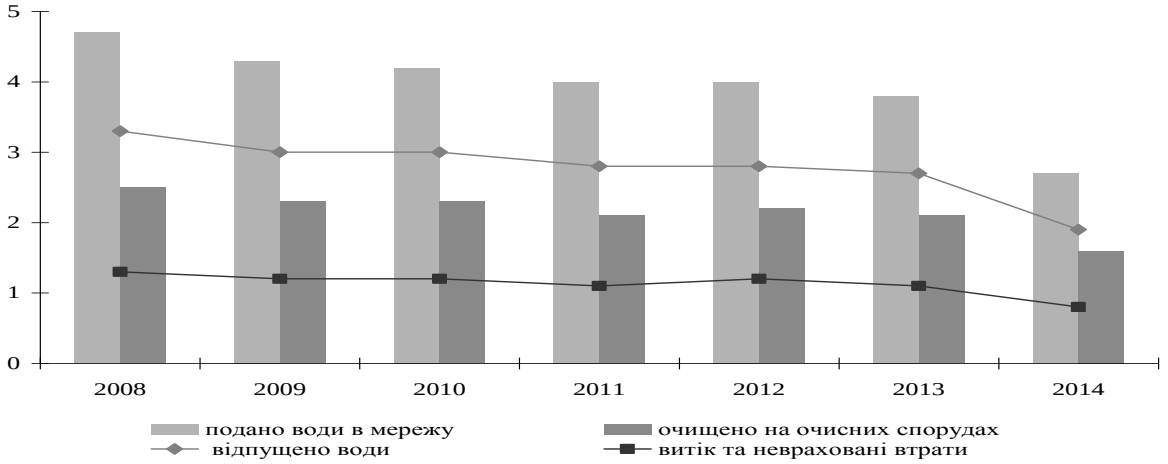


Рис. 3.5. Динаміка окремих показників роботи систем водопідготовки та водовідведення в Україні, по роках, млрд м^3

Згідно з інформацією Держкомстату, за станом на 01.01.2015 р. протяжність зношених та аварійних мереж залишається високою – 34,6 % (38,2 % у 2012 р.). Причому на тлі загальної тенденції зниження цього показника у більшості областей він лише збільшується. Позитивні зміни зафіксовані у Житомирський, Київській, Кіровоградській, Миколаївській, Сумській, Донецькій та Луганській областях. Витоки та невраховані втрати скорочуються і становили 0,8 млрд м^3 порівняно з 1,2 млрд м^3 у 2012 році.

Сьогодні підприємства сектору повинні сплачувати обов'язкові податки та платежі, а саме ПДВ, ЄСВ, плату за користування радіочастотним ресурсом, рентну плату за спеціальне використання води та інші.

За даними виробника (КП «Вода Донбасу»), у складі тарифу за водопостачання основну частку становлять витрати на електроенергію (37 %) та оплату праці (20 %), податки – відповідно 16 (ПДВ) та 8 % (ЄСВ), а рентний платіж за воду, на нашу думку, входить до категорії інше (рис. 3.6).

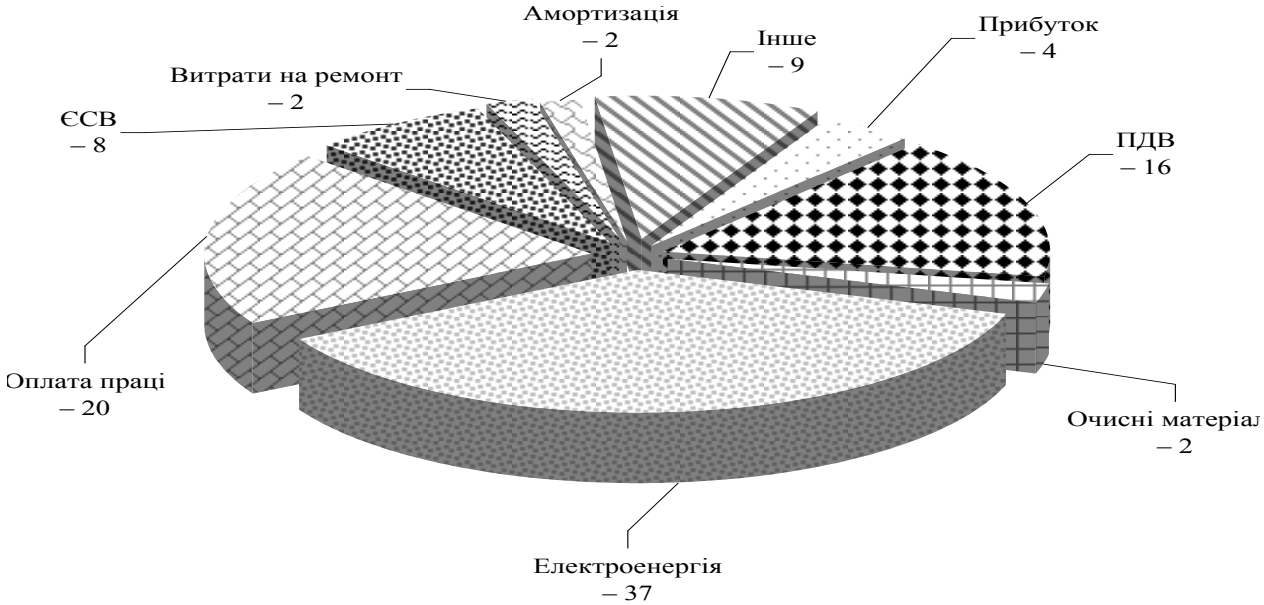


Рис. 3.6. Складові економічно обґрунтованого тарифу на водопостачання для населення, %

Крім того, не виділено витрати на водопідготовку, що необхідно з огляду на високу значимість споживання якісної води населенням та орієнтуючись на європейський досвід репрезентації тарифів за послуги (див. табл. 3.4).

У складі тарифу за водовідведення основну частку становлять витрати на оплату праці (35 %) та електроенергію (14), податки – відповідно 17 (ПДВ) та 14 % (ЄСВ). Рентний платіж за воду також включено до категорії інше, а витрати на очищення води, що логічно, не виділені (рис. 3.7).

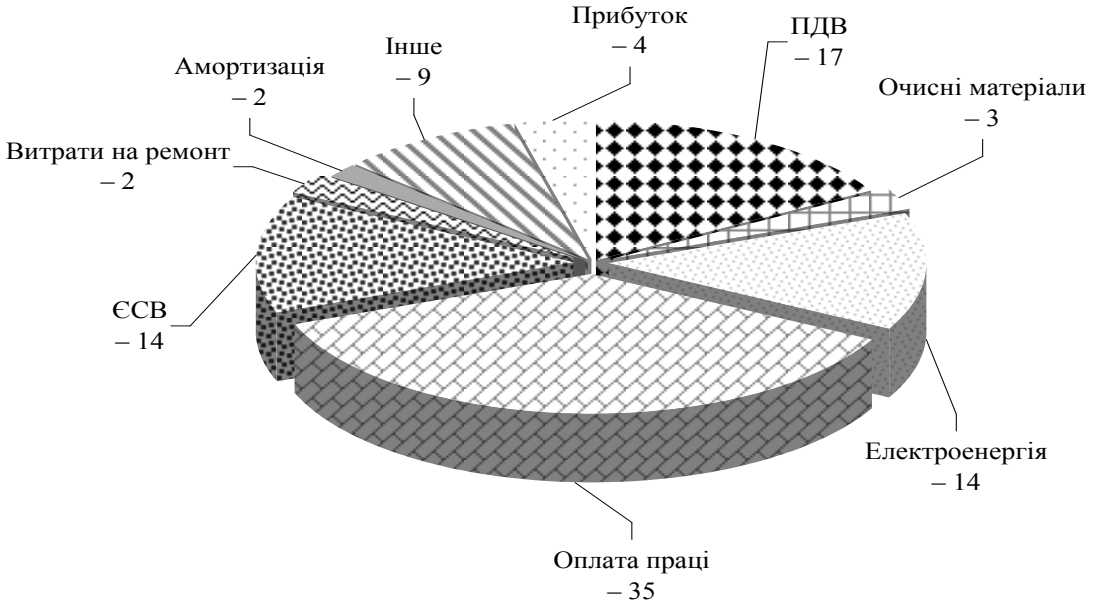


Рис. 3.7. Складові економічно обґрунтованого тарифу на водовідведення для населення, %

Як видно, прибуток для підприємств дорівнює лише 4 %, що, на думку багатьох експертів, є досить низьким показником для сталого функціонування мереж водопідготовки та водовідведення.

Крім того, заборгованість за спожиту електроенергію підприємств сектору водозабезпечення збільшується і, за даними виробників (ПАТ «Київенерго»), обсяг платежів водоканалів щорічно знижується. Зокрема 2015 р. – на 10–20 %; за 10 місяців 2015 р. – на 1 млрд грн, а за станом на 1 листопада 2015 р. – 5,4 млрд грн усім енергокомпаніям України.

Водночас, позиціонуючи себе як соціально орієнтована держава, уряд надає субсидії найбільш незахищеним верствам населення, проте, згідно з нашими прогнозами, платіжна спроможність населення в наступному (2017) році зменшуватиметься, а заборгованість – зростатиме. За даними Головного управління статистики у м. Києві, протягом 2015 року кількість киян, які звернулися за субсидіями на оплату житлово-комунальних послуг, збільшилася у 2,1 разу порівняно з 2014 роком та досягла 184,5 тис. домогосподарств. У зв'язку з тим, що триває АТО, кількість громадян, які отримують пільги за рахунок державного й місцевих бюджетів, лише зростатиме.

Відтак з огляду на велику кількість проблем підприємств сектору водопостачання та водовідведення, критичний стан і зношеність їх матеріально-

технічної бази, значну заборгованість перед енергогенеруючими компаніями та необхідність збереження соціальних гарантій населенню, рентний платіж за спеціальне водокористування підвищувати не доцільно.

Проте очевидною є пропозиція щодо посилення платіжної дисципліни серед населення, популяризація через ЗМІ необхідності вчасної оплати за послуги водопостачання та водовідведення.

Упродовж багатьох років наголошувалося на тому, що податкові преференції варто надавати підприємствам, котрі здійснюють екологоорієнтовану діяльність. Саме відсутність стимулів до раціонального використання водного ресурсу безпосередньо підприємствами сектору водозабезпечення стримує перехід до сталого екологозбалансованого розвитку систем водопостачання й водовідведення. Вирішення проблеми збереження водного середовища та умов життєзабезпечення значною мірою залежить від раціонального використання прісних вод, застосування екологічно безпечних ресурсозберігаючих технологій.

Крім того, важливим є усвідомлення населенням платності послуг водозабезпечення, адже саме безоплатність водного ресурсу породжує недбале ставлення до нього. В цьому аспекті важливим є обґрунтування тарифів на воду за європейським зразком (див. табл. 3.4). Як видно, в Україні й досі не реалізований принцип «забруднювач платить», оскільки не виділено окремо витрати на очищення води, що є важливим елементом збереження навколишнього природного середовища.

Неодмінною умовою своєчасного внесення рентного платежу є перехід на беззбиткову діяльність підприємств водозабезпечення. У цьому зв’язку доцільним буде введення абонентської плати за послуги, що активно підтримують і найбільші кредитори сектору.

Таким чином, значний рівень заборгованості підприємств водопостачання та водовідведення звужує варіативність запропонованих напрямів удосконалення адміністрування рентних платежів та потребує забезпечення інвестиційної привабливості господарюючим суб’єктам.

Як свідчить оцінка поточного стану водогосподарського комплексу, сучасний кризовий період несприятливий для ґрунтовних трансформацій. В умовах дефіциту фінансових ресурсів, складної військово-політичної ситуації системна імплементація нових підходів є досить складною. Один із шляхів вирішення цієї проблеми полягає в розробці стадіального впровадження, за якого запланований комплекс заходів можливо диференціювати на кілька етапів, кожен з яких розрахований на 2–3 роки.

На нашу думку, перший етап варто запроваджувати в межах сучасного періоду розвитку, незважаючи на можливі перешкоди. Стане зрозуміло, як система сприймає нові зміни та реагує на них. На цьому етапі реально впровадити 20 % усіх запланованих заходів.

На наступний етап припадає основний комплекс заходів адміністрування. Якщо система належним чином зреагувала на нововведення першого етапу, то другий також має бути вдалим унаслідок реалізації 50 % усіх запланованих робіт.

Третій етап (завершальний) передбачає впровадження 30 % усіх запланованих заходів, котрі вважаються завершальними.

Використовуючи принципи адміністрування, необхідно чітко орієнтуватися на регіональні відмінності та особливості розвитку комплексу. Зрозуміло, що адміністративні заходи можуть бути ефективними для окремого регіону, а для інших – ні. Це значною мірою обумовлено просторовою специфікою розвитку ВГК, перебігом екологічних та економічних процесів. Ідеальним варіантом є розробка загальнодержавної стратегії адміністрування водної ренти та на її основі окремих регіональних планів для всіх адміністративно-територіальних одиниць держави. Варто окреслити можливості адміністрування для регіонів з найменшим потенціалом зростання – Харківської, Луганської і Донецької областей. Якщо перша з них є мирною, то на інших територіях триває АТО. Визначимо основні регіональні особливості, необхідні при використанні принципів адміністрування.

1. Загальний рівень розвитку регіону, що вирішальним чином впливає на можливості активізації окремого механізму адміністрування. Високий рівень розвитку, сформована достатня фінансово-економічна інфраструктура, генерування значних потоків забезпечує сприятливі умови для включення ВГК у ці процеси та можливості використання інноваційного інструментарію. У цьому аспекті варто зазначити, що достатня розвиненість регіону сприяє використанню фінансових інструментів адміністрування, що, у свою чергу, позитивно позначається на підтримці процесів сталості у ВГК.

Якщо ж регіон не є достатнім за рівнем розвитку, то це формує несприятливі умови і щодо впровадження інноваційних принципів та підходів. Водночас можливі й винятки. Наприклад, якщо для певного регіону характерні не досить високі показники розвитку, існують проблеми щодо державного фінансування, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій. На фоні цього іноземна кредитна установа надає кошти для впровадження, наприклад, бізнес-інкубатора. Останній поєднує низку приватних структур, можливе залучення до цього наукових організацій, наявний доступ до ресурсів. Це дає змогу використовувати інноваційні інструменти адміністрування. Таким чином, наведене є прикладом точкових проектів, які не змінюють загальної ситуації в регіоні, а визначаються локальним використанням.

2. Показники розвитку ВГК у вимірах запаси – використання – екологія. Кожна зі складових потребує свого глибокого аналізу, адже вони характеризують особливості процесу сталого розвитку на рівні регіону.

Орієнтуючись на ці виміри, важливо, щоб регіональні водні системи не зазнавали надмірного економічного тиску через упровадження інструментів адміністрування. Імовірно, що за наявності сприятливих умов механізм активізують, він забезпечує позитивні результати, а на водних ресурсах це не позначається.

Зрозуміло, що регіони-лідери за складовими мають більше перспектив для впровадження інноваційних інструментів (на відміну від аутсайдерів). Ці відмінності необхідно враховувати при розробці державних стратегій сталого розвитку. Водночас відсутність високих позицій у регіоні свідчить, що

інструменти не можна використовувати, а кожна з таких позицій містить і приховані переваги.

3. Політичні фактори впливу, позиція місцевих органів влади щодо необхідності забезпечення сталого розвитку комплексу. Для ефективного впровадження новітнього інструментарію необхідна дієва підтримка місцевою владою цих проектів та сприятливі умови для їх активізації й розкриття. У більшості випадків місцеві органи влади стримують процес впровадження новітніх підходів із власних інтересів.

4. Чітко визначені координати і напрями політики впровадження інструментарію адміністрування. Важливим фактором впливу на ці процеси є наявність чітких меж та наперед визначених напрямів їх розвитку. Інше свідчить про теоретичний підхід до питання, що може стати загрозою для всього процесу.

Зазначені напрями впливу можливо встановити як на державному, так і регіональному рівнях. Більш прийнятним є варіант, за якого на центральному рівні формується загальнодержавна стратегія і залучення інструментарію для забезпечення сталого розвитку ВГК, а в регіонах у контексті загальних позицій визначаються власні пріоритети, з огляду на локальні особливості.

Напрями політики впровадження інструментів можливо визначити в межах одного законодавчого акта або внести правки в чинні правові документи, що стосуються особливостей розвитку ВГК. Перший шлях є досить радикальним і потребує більших зусиль, на відміну від другого.

5. Зважаючи на приватну орієнтованість, рівень готовності місцевого бізнесу реагувати на впровадження цих механізмів. Приватна ініціатива (зокрема, позиція місцевого бізнесу) є важливим аспектом використання механізмів адміністрування. Потенціал державних ініціатив очевидний, тому з метою забезпечення лише якісних форм та ефективності необхідно, щоб потужні регіональні компанії були зацікавлені у сталому розвитку регіональних ВГК та посиленні його економічних характеристик. Це можливо в разі чіткого бачення власних перспектив у таких проектах місцевими компаніями.

Зокрема, місцевий бізнес має стати основним приватним гравцем щодо застосування інноваційних механізмів, що можливо при використанні ресурсів українських приватних структур. Безперечно, слід залучати іноземний досвід стосовно передових підходів і технологій. Однак основою для впровадження механізмів мають стати саме вітчизняні компанії, здатні чітко відчувати ситуацію на місцях та адекватно реагувати на неї.

При застосуванні системи адміністративних важелів необхідно враховувати можливості державної політики децентралізації. На поточному етапі розвитку інструменти децентралізації формують сприятливі передумови для реалізації системи адміністративних заходів місцевими громадами.

3.2. Інституційне забезпечення системи фіскального регулювання водокористування в контексті децентралізації влади в Україні

У зв'язку із поглибленням ринкових перетворень формується напружена соціально-економічна ситуація у сферах, де прибуток має рентну основу і проявляється у привласненні її значної частки вузьким колом осіб. Саме тому інституціональні зміни повинні змінити принципи взаємодії державних інститутів та громадянського суспільства, що каталізує приватну ініціативу в окремих ланках господарського комплексу та сприятиме збалансованому перерозподілу матеріальних і духовних благ. Відтак процес децентралізації, що триває в нашій країні, забезпечить реалізацію креативних, інноваційних та ефективних програм через контроль громадянами державних програм на місцевому рівні.

Відповідно до загальноприйнятого тлумачення, природно-ресурсна рента – це частина прибутку, яка зумовлена використанням природного ресурсу в процесі виробництва. Існує кілька підходів до її визначення, що враховують особливості ренти при її калькулюванні. Тому ділянки однієї річки, що розміщені одна від одної на відстані п'яти відсотків її загальної довжини (або й менше), в аспекті рентоутворення повинні розглядатися як різні водні об'єкти. Складно навіть уявити множину таких водних об'єктів Дніпра (довжина 2 201 км) або Дністра (1 362 км). Необхідно звернути увагу і на принципові труднощі при обчисленні водно-ресурсної ренти порівняно з родовищами корисних копалин: з водними об'єктами зв'язані активно функціонуючі екологічні системи. Зазначене досить складно піддається економічному обліку (і навіть осмисленню) та є однією із причин того, що про ренту за використання водних ресурсів ідеться порівняно нечасто. Однак дослідження механізму перерозподілу водно-ресурсної ренти у процесі децентралізації є важливим питанням, що потребує поглибленого вивчення.

У теорії економічних механізмів запропоноване найбільш загальне його визначення, яке можна застосувати до будь-якої взаємодії між економічними суб'єктами. Зокрема, така взаємодія розглядається як стратегічна гра, а власне форму гри визначено як механізм [56]. Відтак механізм перерозподілу водно-ресурсної ренти у спрощеному вигляді матиме такий вигляд: кожен суб'єкт водокористування надсилає до центру сповіщення про об'єми водокористування; центр отримавши їх, обчислює ймовірний прибуток кожного суб'єкта, аналізує отриманий результат і на основі цих даних формує перелік суб'єктів, які отримують понаднормативний прибуток від використання водних ресурсів. Наступним кроком є оголошення результатів і, за необхідності, перерозподіл прибутку суб'єктів водокористування центром, що включатиме розробку законодавчого підґрунтя, супровід та ухвалення необхідних законодавчих актів відповідним державним органом, контроль та спостереження за реалізацією прийнятих нормативних документів у господарську практику.

У своїй діяльності центр може користуватися вже розробленими механізмами та запропонованим нижче інструментарієм інституційного перерозподілу надприбутку [57].

Інструментарій інституційного перерозподілу водно-ресурсної ренти. В економічній теорії визначено два механізми перерозподілу доходів – ринковий та державний. Для ринкової форми розподілу ресурсів характерний механізм саморегулювання, що функціонує на засадах взаємодії ринкової ціни, співвідношення попиту та пропозиції, а також конкуренції. Незважаючи на дієвість такого механізму, він забезпечує ефективний розподіл ресурсів лише за певних ідеальних умов. Розподіл ресурсів, за якого кожен із суб'єктів ринку не може поліпшити свій стан, не погіршивши стан інших суб'єктів ринку, називається ефективним (оптимальним).

Водні ресурси та джерела не є об'єктами купівлі-продажу на ринку, а якщо і стають такими, то в поодиноких випадках (на відміну від торгівлі землею). Однак ціна набуває властивостей, які відповідають теоретичним постулатам, тільки при масових угодах. В одноразових угодах вартість зазнає значного й практично непомітного впливу випадкових й унікальних факторів, не має необхідної усередненості, стабільності, а отже, репрезентативності. На думку В. Данилова-Данильяна, ринок – слабкий помічник при виявленні ренти, що обумовлено експлуатацією свердловини або водного об'єкта, хоча питання про її обчислення за певних економічних обставин повинно ставитися саме ринковими умовами. Відтак право визначення та вилучення водної ренти повинно належати виключно державі.

Сучасне регулювання перерозподілу водно-ресурсної ренти. З 1 січня 2015 року внесено зміни до Податкового кодексу України, згідно з якими окремі платежі (у т.ч. збір за спеціальне використання води) трансформовано у рентну плату. Ставки рентної плати за спеціальне водокористування визначено статтею 255 цього кодексу: за спеціальне використання поверхневих і підземних вод, спеціальне використання води для інших потреб.

Водокористувачі, діяльність яких пов'язана із забором та/або використанням води, скиданням зворотних (стічних) вод та забруднюючих речовин, подають оригінал звіту про споживання води організаціям, котрі належать до сфери управління Держводагентства, за місцем здійснення водокористування. Платники рентної плати за спеціальне водокористування надсилають податкові декларації із зазначеної плати та копію звіту з відміткою про одержання (штампом організації, котра прийняла оригінал звіту, датою) до територіального органу Державної фіскальної служби за місцем податкової реєстрації.

До завдань, покладених на Державну службу фіскального регулювання в Україні, належать такі: адміністрування податків і зборів, митних та інших платежів, єдиного внеску в порядку, установленому законом; забезпечення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати до бюджету і відповідних позабюджетних фондів, що, у свою чергу, передбачає орієнтацію на кількісні показники наповнення бюджету. Водночас ця державна структура зазнає тиску дестабілізуючих факторів власне на систему фіскального регулювання в державі, а саме:

- *інституційних.* На нашу думку, новостворені інститути не враховують переваг капіталістичної системи. Наприклад, ОСББ (об'єднання співвласників

багатоквартирних будинків) беруть на себе зобов'язання вирішувати господарські проблеми будинку, проте не можуть отримувати дохід від використання прибудинкової території, а саме від діяльності суб'єктів малого підприємництва, які розміщені безпосередньо в будинку або на прибудинковій території. Відтак вони можуть стати й об'єктами оподаткування, що, у свою чергу, значно розширило б податкову базу.

Зафіксовано низький рівень довіри до традиційних державних інститутів, що, на наш погляд, є наслідком функціонування адміністративно-командної системи, де відсутні фірми, підприємці та ринки, котрі сприяють створенню конкурентного середовища;

- *законодавчих.* Власне закони містять норму, яка стимулює їх порушувати. Наприклад, штрафи за забруднення водного середовища настільки мізерні, що господарюючим суб'єктам більш вигідно їх сплатити, ніж забезпечити дотримання норм природоохоронного законодавства щодо скидів стічних вод.

Європейське законодавство лише встановлює необхідні напрями та основні параметри діяльності, проте не деталізує, яким чином або за допомогою чого країна має їх досягнути;

- *соціальних.* Виконання повною мірою соціальних гарантій Урядом нашої держави потребує значних фінансових ресурсів, проте з кожним роком усе більша частина населення потрапляє за межу бідності, отже, зменшується кількість платників податків, а відтак і суми надходжень, натомість зростає чисельність тих, кому необхідні соціальна допомога та субсидії. Таким чином, створюються передумови, за яких держава не зможе забезпечити всі соціальні гарантії населенню, у результаті чого рівень соціальної напруги в країні зросте;
- *ринкових.* Власне ринок – слабкий помічник у вирішенні проблеми збереження навколишнього природного середовища через свої недоліки. Він не створює стимулів для виробництва товарів і послуг колективного користування, ігнорує можливі негативні для суспільства наслідки ухвалених рішень, доходи в ринковій економіці отримують лише власники економічних ресурсів, а тому немає системи соціального захисту;
- *фінансових.* Обслуговування державою боргу (як внутрішнього – затримка із виплатою зарплат, соціальних, міжбюджетних трансфертів, так і зовнішнього) є одним із стримуючих факторів розвитку економіки нашої країни;
- *воєнного конфлікту.* Згідно з Указом Президента України «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» № 555/2015 від 02.09.2015 р. актуальною воєнною загрозою є активізація спеціальними службами Російської Федерації розвідувально-підривної діяльності в Україні з метою дестабілізації внутрішньої соціально-політичної ситуації. На нашу думку, очевидним є те, що водний сектор не уникне зовнішніх негативних впливів, адже одна із головних водних артерій України – Дніпро – бере свій початок на території Російської Федерації.

Зважаючи на викладене, сучасний стан водокористування, вважаємо за доцільне визначати його як *популістичне,* тобто використання водних об'єктів для задоволення потреб населення та об'єктів господарської діяльності на

пільгових умовах, котрі сприяють утворенню надприбутків для суб'єктів економічної діяльності, формуванню в населення почуття безоплатності водного ресурсу та, як наслідок, недбалого ставлення до нього.

Таким чином, поточна ситуація характеризується впливом зазначених вище факторів, які в сукупності можуть призвести до дестабілізації системи перерозподілу ресурсів, що спричинена як нераціональним використанням природного ресурсу в процесі виробництва і несправедливим розподілом доходів від його реалізації всередині країни, так і борговим тиском зовні. Модернізувати економічну систему держави, у тому числі збалансувати систему перерозподілу ресурсів за рахунок зниження витрат на виробництво й трансакційних витрат, розширення переліку послуг господарюючих суб'єктів та підвищення їх якості, можна за допомогою механізмів приватизації або державно-приватного партнерства, які пропонують фінансові експерти Європейського Союзу.

Механізм державно-приватного партнерства є одним із способів залучення інвестицій для технічного переоснащення об'єктів шляхом передачі підприємств у концесію, що, у свою чергу, дає можливість покращити якість послуг.

Основними перевагами державно-приватного партнерства є: *для держави* – скорочення витрат на надання послуг; активізація інвестиційної діяльності; ефективне управління майном; економія державних фінансових ресурсів; використання досвіду приватних компаній; оптимізація розподілу ризиків; підвищення ефективності інфраструктури; стимулювання підприємницького мислення; рівний діалог між владою та бізнесом; збереження та створення робочих місць; д*ля приватного бізнесу* – залучення бюджетних коштів до проекту; доступ до раніше закритих сфер житлово-комунального господарства; розширення можливостей отримання пільгових кредитів під державні гарантії від міжнародних та вітчизняних фінансових установ на довгий термін; оптимізація розподілів ризиків проекту.

Механізм державно-приватного партнерства може розглядатись як альтернатива приватизації, оскільки його об'єкти не передаються у власність приватному партнеру, існує розподіл ризиків між приватним партнером і державою стосовно функціонування відповідного об'єкта інфраструктури та послуг, що надаються. При цьому досягається суттєве покращення об'єкта за рахунок залучення приватних інвестицій і спільного (за участю державного та приватного партнерів) управління.

Частиною третьою ст. 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що передача об'єктів, котрі перебувають у державній або комунальній власності, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках ДПП, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії укладеного договору. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, належить державному партнеру.

При цьому умовами договору, укладеного в рамках ДПП, може бути передбачене набуття приватним партнером права на новозбудовані об'єкти.

Об’єкти державно-приватного партнерства не можуть бути приватизовані протягом усього строку його здійснення, а також об’єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію.

Успішність застосування механізму державно-приватного партнерства визнана багатьма експертами, досвід практичної його реалізації свідчить про більшу ефективність порівняно із механізмом приватизації. Однак у разі зростання впливу зовнішніх факторів та посилення соціальної напруги всередині країни слід передбачити інші методологічні підходи до вирішення проблем перерозподілу водно-ресурсної ренти. Відтак проведемо абстрактний експеримент з метою виявлення інституційних розривів, слабких місць системи перерозподілу водно-ресурсної ренти в умовах збільшення зовнішнього й внутрішнього тиску всередині економічної системи держави.

Механізм самоорганізації. Теоретичним підґрунтям слугуватиме теорія самоорганізації – синергетика, котра розглядає відкриті системи, що взаємодіють із навколишнім природним середовищем. Провідну роль у цьому процесі відіграють нестійкість і рівновага в них. Функціонування нестійкої системи здатне спричинити руйнування існуючих горизонтальних та вертикальних зв’язків, ця точка є моментом біфуркації, досягнення якої може призвести або до хаотичного стану системи, або до вищого рівня її впорядкованості, відтак розвиток системи відбувається через її нестійкість, проте для неврівноважених систем характерний перехід від безладу до порядку.

Провідними вченими у сфері синергетичного підходу є І. Пригожин, Г. Хакен, Г. Малиневський, Н. Моісєєв, С. Капіца та інші. Цим методом при дослідженні економічних систем скористалися в своїх працях В. Забродський, М. Кизим, Р. Леп, О. Раєвнєва, В. Даніч, Ю. Лисенко, О. Черняк та інші.

Механізм самоорганізації реалізується в два етапи: *деструктивний* – будь-яка система піддається випадковим відхиленням від стану рівноваги – флуктуації. Проте якщо вона перебуває у нестабільному стані, то під впливом факторів зовнішнього середовища коливання в системі зростуть, що призведе до руйнації дотеперішніх зв’язків і порядку; *конструктивний* – узгоджується поведінка інших етапів старої системи, що супроводжується формуванням інших зв’язків і відновленням нового порядку.

Необхідними умовами включення механізмів самоорганізації є відкритість системи, яка, у свою чергу, повинна бути досить далекою від стану рівноваги. Система має включати достатню кількість елементів, що здатні поєднуватися; в ній повинен формуватися порядок під дією флуктуації. Серед іншого, необхідність системи змінюватися під дією зовнішніх факторів і, насамкінець, застосування принципу ринку природи, згідно з яким конкурентна боротьба між елементами за ресурси забезпечує життєдіяльність, приводить до загибелі найменш організованих і заміщення їх на більш пристосовані до наявних умов.

В нашому випадку це перехід від адміністративно-територіального розподілу коштів до басейнового, який триває вже не один десяток років. Наразі в Україні існує дві системи одночасно, а саме адміністративно-територіальні та басейнові організаційні структури на базі Держводагентства.

В межах адміністративних одиниць відповідальність може передаватися на місцеві рівні без відповідних фінансових ресурсів, що здатне ускладнити справедливий розподіл або знизити ефективність надання послуг. Це спільна проблема для багатьох країн. Органи місцевого самоврядування мають окремі повноваження щодо стягнення місцевих податків та зборів, але їх недостатньо для виконання поставлених завдань. Крім цього, іноді органам місцевого самоврядування не вистачає кваліфікованого та підготовленого персоналу, що знижує ефективність роботи навіть за достатнього фінансування. Часто, коли органам місцевого самоврядування передаються широкі повноваження від центральних органів влади, недостатність ресурсів як фінансових, так і кадрових, набирає загрозливих розмірів. Тобто необхідно, щоб обсяг повноважень був збалансованим і підкріпленим відповідними ресурсами.

Механізм самоорганізації перерозподілу водно-ресурсної ренти на основі концепту мобілізаційного водокористування у процесі децентралізації. Насамперед слід підкреслити значну регулюючу роль водно-ресурсної ренти в соціально-економічних процесах і наголосити, що уряди постійно контролюють водні питання, що є загальносвітовою практикою розвинених держав. Крім того, системи водопостачання та водовідведення входять до так званої *критичної інфраструктури*, тобто об'єктів, які необхідні для підтримки життєво важливих функцій суспільства, здоров'я, безпеки, захищеності, економічного та соціального благополуччя людей. Відтак наша держава має виконувати свої обов'язки стосовно забезпечення вільного доступу всіх громадян, навіть у зоні проведення АТО, до питної води, що пов'язано з величезними витратами, котрі стають тягарем для бюджету України. З'ясуємо, чи можливо використовувати механізм самоорганізації в процесах перерозподілу водно-ресурсної ренти. Так, відповідно до чинного механізму, суб'єкти водокористування надсилають до центральних органів управління дані щодо об'ємів водокористування і сплачують рентний платіж згідно із податковим законодавством. Роль держави при цьому полягає у контролі за своєчасністю та повнотою сплати на основі наданих об'єктом водокористування даних. Як приклад, можна назвати надмірне розростання ринку бутельованої води протягом 2000–2010 рр. та його швидке згортання після введення збору за спеціальне використання води, що входить виключно до складу напоїв. Так, 2006 року на ринку працювало понад 250 компаній, з яких 20 вважалися великими, а сьогодні їх лише 5. Отже, механізм самоорганізації застосовується об'єктами водокористування для отримання водно-ресурсної ренти і тому вони прагнуть її максимізувати.

Так звана *аномальна рента* виникла в період реформації економіки держави у сфері ліцензування експорту пива до Польщі у 1992–1994 рр. При цьому адміністративне ціноутворення на ринку призводило до формування низької ціни на нього в Україні, що забезпечувало високу рентабельність експортерам в ціновій різниці.

Проблеми, притаманні плановій економіці, повною мірою загострились у перехідний період. Так, існувало два типи економічних суб'єктів: центр, який ухвалює рішення про виробництво і споживання, але не має інформації

стосовно виробничих ресурсів й індивідуальних потреб, та звичайні суб'єкти, котрі такою інформацією володіють. Останні інформували центр про наявні ресурси, де відповідно обчислювали оптимальний план виробництва, а наказ з умовами виробництва надсилали кожному суб'єкту. Очевидно, що на центральні органи покладалося значне обчислювальне навантаження, котре потребувало суттєвих ресурсів. Водночас не було можливості контролювати точність розрахунків, оскільки для перевірки необхідні додаткова інформація та ресурси. Об'єктивні труднощі виникали і при перевірці індивідуальними виконання наказів. В результаті останні мали змогу надавати недостовірну інформацію в центр щодо виробничих ресурсів у разі, якщо, маніпулюючи інформацією, вони можуть отримати накази, котрі відповідають їх власним бажанням, або ігнорувати їх [58].

Для подолання зазначених проблем у міжнародній практиці застосовують політику децентралізації, успіх якої, тобто дійсне самоврядування, залежить значною мірою від наявності достатніх ресурсів та можливостей автономно їх використовувати. Це означає таке: право органів місцевого самоврядування запроваджувати та стягувати місцеві податки й збори; право отримувати від уряду необхідні фонди для виконання переданих (делегованих) від нього повноважень та завдань; право використовувати ці фонди (кошти, інші ресурси) без надмірного контролю з боку органів влади вищих рівнів; право вирішувати питання місцевого значення, включаючи реалізацію проектів з місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування та міністерств; достатня кількість висококваліфікованих кадрів і право призначати та звільняти працівників; а також технічна підтримка, консультативне і методичне забезпечення з центру

Слід відзначити, що одним з важливих наслідків зміцнення місцевого самоврядування є більш ефективне виконання державою в цілому своїх функцій. За наявності довіри громадян до своїх посадовців і більш активного залучення до громадської діяльності ставлення до держави також покращується. Таким чином, хоча обсяг повноважень центрального уряду внаслідок децентралізації може звужуватися, легітимність держави в цілому зміцнюється. Тому децентралізацію можливо розглядати як механізм, застосування якого позитивно позначиться на всіх рівнях влади і громадянах одночасно.

Аналіз тенденцій сучасного місцевого розвитку в Україні свідчить про його унікальну особливість, яка полягає в тому, що люди в місцевих громадах об'єднуються і беруть на себе ініціативи розвитку. Це є відображенням нового стилю поведінки громадян, відмінного від минулого. Такі нові реалії виникли в результаті численних національних та міжнародних зусиль з розвитку громад, які значною мірою вплинули на цей процес. Подібні тенденції розвитку спостерігаються завдяки соціальній мобілізації.

Зокрема, люди зорганізовуються навколо мети (потреба розвитку), яка є життєво необхідною, пов'язана з покращенням умов життя та створює нові можливості для майбутнього покоління. Метою може бути питна вода, мікроіригація, виробництво та збереження енергії, зниження рівня бідності,

мікрофінансування, здоров'я та санітарія, переробка відходів, якісна освіта й інше. Детальний аналіз свідчить про позитивну динаміку при використанні методу соціальної мобілізації, а саме: в Естонії, Латвії і Литві впроваджувалася програма «Балтійське партнерство у сільській місцевості». Її основною метою стали пошук нових і кращих шляхів регіонального та сільського розвитку, розробка більш ефективних стратегій вирішення проблеми сільської бідності та соціальної ізоляції. У кожній з трьох країн визначено по дев'ять сільських місцевостей і 30 координаторів, котрі мали стимулювати маргінальні соціальні групи визначити свої проблеми та шляхи їх розв'язання. Ці спільноти також повинні розробити проекти вирішення проблем, на виконання яких була надана фінансова допомога [59].

Спільноти досить швидко досягли консенсусу щодо пріоритетних напрямів для проектів, проте на етапі розподілу коштів виникли певні суперечки. Зокрема, сформувалися нові відносини партнерства – координаторів із представниками місцевої еліти та маргінальних соціальних груп, яких об'єднало відчуття місцевого патріотизму і громадянського обов'язку. Саме це сформувало основу для нових підходів до місцевого самоуправління.

Одним із стимулів для такого партнерства став створений невеликий фонд коштів для вирішення проблем бідності у цих місцевостях. Спільнотам також було надано можливість політично впливати на ухвалення рішень у своєму регіоні.

Стартовою точкою сталого місцевого розвитку в Україні, як й інших державах, має стати база знань, пріоритети і переконання місцевих територіальних громад, включаючи різні соціальні прошарки та вікові групи населення. За участю громадян конструктивний діалог, спільний аналіз і планування часто є ефективними, хоча потребують затрат часу і гнучкості в ухваленні рішень [60].

Проте зростання внутрішнього тиску в економічній системі призведе до зниження рівня довіри у громаді, що перешкоджатиме реалізації багатьох переваг децентралізованого управління та може мати непередбачувані наслідки, у тому числі руйнування соціально-економічної системи зв'язків між суб'єктами господарської діяльності. Розглянемо способи, що допоможуть уникнути таких негативних явищ та зміцнити позиції новостворених інститутів громадянського суспільства – громад. Насамперед необхідно застосувати об'єднуючий фактор мобілізації сил та ресурсів у разі зростання зовнішнього й внутрішнього впливу, що притаманно всім індивідуумам. Пропонуємо визначити теоретичне підґрунтя мобілізаційного водокористування, що не суперечитиме концепції сталого розвитку та враховуватиме фактори зовнішнього й внутрішнього впливу на соціально-економічну систему держави взагалі та перерозподілу водно-ресурсної ренти зокрема, шляхом використання відповідного інституційного інструментарію.

Відтак *мобілізаційне водокористування* – це використання водних об'єктів для задоволення потреб населення та об'єктів господарської діяльності в умовах зовнішнього й внутрішнього тиску на соціально-економічну систему. Воно класифікується за цілями, об'єктами, способом використання, технічними

умовами. За ознакою режиму водокористування виділяють *популістичне,* що характеризуватиметься недбайливим ставленням до водного ресурсу, отриманням економічними суб'єктами надприбутків за рахунок дозвільної експлуатації водних ресурсів та *мобілізаційне,* котре триватиме в умовах зовнішнього й внутрішнього впливу на соціально-економічну систему держави і включатиме заходи щодо раціоналізації використання водних ресурсів та контроль їх виконання місцевими громадами.

Упровадження механізму самоорганізації перерозподілу водно-ресурсної ренти на основі концепту мобілізаційного водокористування у процесі децентралізації має здійснюватись відповідно до принципів ієрархічності, адекватності, автономії, мінімальної затримки в часі, єдиної інтегрованої бази, оберненого зв'язку та адаптації, солідарності.

Особливістю цього механізму є самоорганізаційний аспект суб'єктів господарювання на основі мобілізаційної спроможності індивідуумів в умовах зовнішнього й внутрішнього тиску на соціально-економічну систему держави (рис. 3.8).

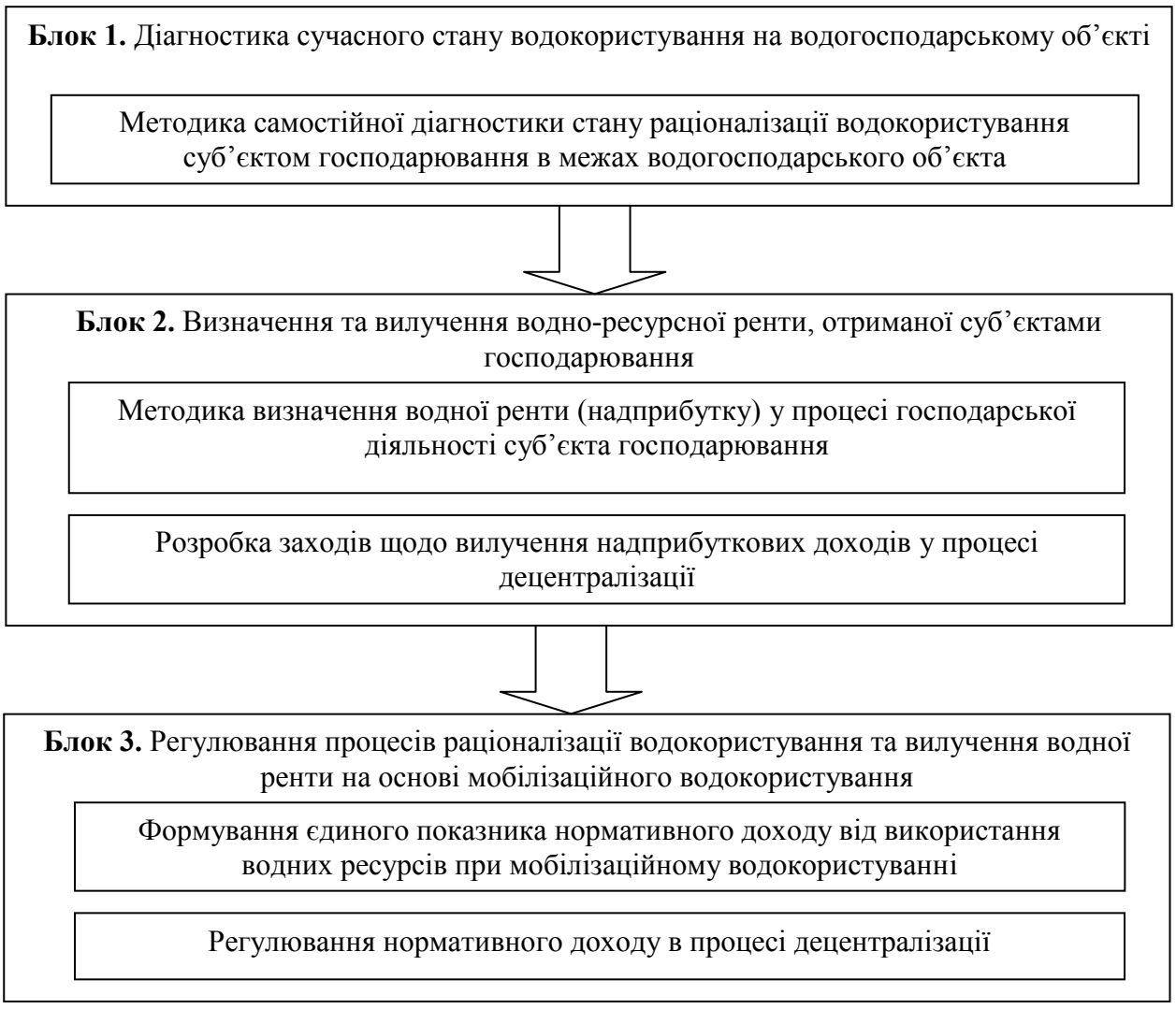


Рис. 3.8. Концептуальна схема механізму самоорганізації перерозподілу водно-ресурсної ренти на основі концепту мобілізаційного водокористування у процесі децентралізації

Блок 1 дає змогу реалізувати діагностичну функцію самостійної оцінки стану раціоналізації водокористування суб'єктом господарювання в межах водогосподарського об'єкта. Його завдання полягає в тому аналізі показників кількісного та якісного стану водогосподарського об'єкта; побудові діагностичних моделей мобілізаційного водокористування; синхронному аналізі раціоналізації водокористування та його флуктуації.

Блок 2 передбачає вирішення низки завдань:

- визначення надприбутку, отриманого в процесі експлуатації водних ресурсів;
- розробка нормативно-правого підґрунтя його вилучення;
- побудова моделей раціоналізації водокористування з метою дотримання соціальних норм доступу до питної води всіх верств населення.

Оскільки господарюючий суб'єкт може бути структурним елементом національної економіки, на якому здійснюється управління та перерозподіл капіталу, та враховуючи можливий негативний соціальний ефект, що може призвести до катастрофічних наслідків для всієї економічної системи, важливим є забезпечення нормативно-правового підґрунтя вилучення надприбутку. В умовах самоорганізації це підтримка громадськості в ухваленні та реалізації відповідних рішень.

Блок 3 передбачає визначення можливості зменшення об'єму скидів, витрат і втрат води й формування заходів регуляторного впливу безпосередньо на суб'єкти водокористування для контролю відхилень від мобілізаційного водокористування, за винятком аварійних випадків.

У рамках цього блоку вирішує завдання формування єдиного показника нормативного доходу від використання водних ресурсів при мобілізаційному водокористуванні. Такий загальний показник повинен відображати результати розрахунку показників у різних режимах водокористування і враховувати необхідність отримання згоди центральної та місцевої влади і громадськості на вилучення надприбутку від використання водних ресурсів водогосподарського об'єкта.

Схема механізму самоорганізації перерозподілу водно-ресурсної ренти на основі мобілізаційного водокористування особливо актуальна в контексті стрімкого розвитку сучасних форм фінансово-економічних відносин та інструментів, якими вони оперують. Аналогічні процеси стосуються і водних ресурсів, які за своїми характеристиками є унікальними та виконують низку важливих функцій для навколишнього природного середовища, окремого індивіда та держави. Наразі формується ситуація, коли в контексті розвитку фінансів та економіки відбувається залучення водно-ресурсного потенціалу до цих процесів.

Іншим трендом є д*ецентралізація,* що означає *процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей чи речей від центрального управління* [62, 63]. Децентралізація влади включає як політичний, так й адміністративний аспекти, може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території і функціональною – шляхом передачі повноважень щодо ухвалення рішень з вищого на нижчий рівень [61].

Для пошуку шляхів використання переваг децентралізації визначимо її основні напрями, які впливають на перерозподіл водної ренти. *Адміністративна децентралізація* – це контрольований і впорядкований процес передачі частини повноважень центру органам влади субнаціонального рівня – регіональним та (або) місцевим. У її процесі обсяг прав нижчих органів влади розширюється в межах, визначених завданнями підвищення ефективності й гнучкості апарату управління, удосконалення здатності державних органів і муніципальних структур вирішувати питання соціального та економічного регулювання.

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня та є однією з фундаментальних умов незалежності й життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; *фіскальна* сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [64]. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування [65]. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні [66].

У контексті децентралізації інституційне забезпечення системи водокористування та рентоформування можливо суттєво покращити за рахунок активізації участі місцевих територіальних громад. На відміну від централізованої системи, саме місцева громада є точкою концентрації адміністративної діяльності, яка, у свою чергу, формує передумови для активізації бізнес-процесів у сфері водокористування. Можливо дотримуватися і тієї думки, що інститути концентруються навколо місцевих територіальних громад (МТГ).

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [64]. У тому ж правовому акті (ст. 9) зазначається, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Таким чином, законодавчо закріплюються можливості активності (у т.ч. фінансової) для місцевих громад.

До повноважень місцевих громад у сфері формування й акумуляції рентних платежів, згідно з відповідними законами, належить право проводити операційну та фінансову діяльність у межах конкретних територій, до якої можливо включити і процеси рентоформування.

Незважаючи на автономність МТГ, вони відчувають вплив і центральних органів влади. Можна припустити, що відносини між ними потребують більш

модернових підходів, а це має покращити процес формування рентних платежів. Такі підходи можливо будувати відповідно до принципу управління за цілями (management by objectives – MBO), суть якого полягає в тому, що процес управління здійснюється на основі визначених раніше цільових орієнтирів. Особливістю такого підходу є те, що цілі діяльності системи (організації) визначаються спільно керівництвом та підлеглими, відносно ВГК – *керівними центральними органами й тими, що представляють інтереси на територіальних рівнях.* За такого підходу акценти робляться на можливості трансформації загальних цілей у специфічні, галузеві, що можуть досягатися окремими структурними підрозділами системи.

Дотримуючись концепції MBO, загальноорганізаційні цілі можна диференціювати на кілька елементів, що їх утворюють, які, у свою чергу, стосуються структурних одиниць. Рівень останніх може формуватися на основі нижчих ланок. При використанні такого підходу важливо, щоб цілі діяльності кожної ланки відповідали їх реалізації в системі загалом. Як наслідок, формується каскад цілей системи. Якщо кожна ланка досягає поставлених цілей, то аналогічний результат матиме вищий структурний підрозділ, що сприятливо позначиться на функціонуванні системи в цілому.

При впровадженні принципу MBO важливий чіткий зворотній зв’язок, його усталеність на всіх ланках управління, коли кожний структурний підрозділ має можливість відстежувати та коригувати свої дії та інформаційні потоки між різними управлінськими рівнями. Такий підхід передбачає значну автономію ланок управління, котра може доповнюватися періодичними звітами-перевірками перебігу поточної ситуації.

Зрозуміло, що у вимірах децентралізації значні важелі щодо рентної політики спрямовуються до місцевих громад. На нашу думку, МТГ можуть впливати на формування рентних платежів двома шляхами:

По-перше, як відомо, до складу ренти входять збори за спеціальне водокористування місцевого значення. Найлегшим шляхом було б формування таких законодавчих норм, коли частина зборів за водокористування спрямовувалася б до рівня територіальних громад. Ці додаткові кошти можливо було б залучити до програм підтримки розвитку місцевих водних систем. Цю позицію можна назвати пасивною, тому що роль місцевих громад та їх ініціативи є мінімальними.

Водночас навіть такий сценарій трансформації у сфері рентних відрахувань є сприятливим, тому що він формує реальні передумови для посилення фінансових важелів МТГ та стимуляції розвитку водного комплексу.

По-друге, згідно з активною позицією саме місцеві громади повинні бути локомотивами ділової активності у сфері водокористування. Ситуація полягає в тому, що МТГ можуть сприяти формуванню на місцях локальних переваг. Останні є певним полем можливостей, до якого залучаються економічні суб’єкти сфери водокористування. Унаслідок такої активності можливі також зрушення рентних потоків. Алгоритм цього процесу має такий вигляд:

1. МТГ запроваджують низку новацій, метою яких є поліпшити можливості місцевого розвитку та сформувати сприятливі умови у сфері локального водокористування.

2. Унаслідок таких дій та позитивних очікувань від новацій формується поле можливостей у сфері водних ресурсів, до якого інтегруються суб'єкти підприємницької діяльності. Вони можуть започатковувати проекти у сфері водного бізнесу, охорони водних систем, до котрих можливо залучати як український, так й іноземний капітал. При позитивному перебігу подій формується підприємницька мережа для локальних територій, до складу якої можуть входити власне підприємницькі структури, обслуговуючі (сервісні), допоміжні компанії.

Зрозуміло, що йдеться про ті структури, котрі працюють у сфері водокористування. Але логічно припустити, що підприємницька діяльність, особливо якщо вона розширюється, охоплює і суміжні сфери конкретної території. Таким чином відбувається ефект поширення й для інших сегментів діяльності. Така позиція підтверджується і власне визначенням терміна *підприємницька мережа*, яке, відповідно до Англо-російського економічного словника, означає «сукупність стійких множинних зв'язків між формально незалежними учасниками ринку, де кожне підприємство, як правило, включається до декількох ділових мереж» [67].

3. Через певний проміжок часу в зоні ділової активності сфери водокористування місцевих громад формуються фінансові потоки, частина яких спрямовується у вигляді податків до бюджетів різних рівнів.

4. На основі цих потоків виникають можливості для збільшення рентних надходжень від підприємницької діяльності у водному секторі на локальному рівні.

Включення місцевих громад до процесів рентоформування передбачає як позитивні аспекти, так і негативні.

Визначимо переваги для водного комплексу МТГ у результаті децентралізації, рентоформування та залучення приватних інвесторів. По-перше, можливість ресурсної підтримки. На поточному етапі комплекс відчуває дефіцит ресурсів. Децентралізація дасть змогу певною мірою його скоротити. Якщо до такої форми взаємодії залучаються потужні приватні структури, то це дає змогу суттєво задовольнити ресурсний дефіцит. Наприклад, за підтримки глобальної ТНК можливо реалізувати масштабні проекти. Водночас участь навіть невеликого підприємства сприяє вирішенню проблеми ресурсного забезпечення. Якщо мета полягає в реконструкції водопровідних мереж у невеликому місті, то навіть середнє або мале підприємство може значно поліпшити ситуацію.

По-друге, економія дефіцитних державних ресурсів у результаті додаткового залучення ресурсів, що спрямовані на підтримку водного комплексу. В кризових умовах, що характерно наразі для України, ця позиція особливо актуальна та доцільна. Крім того, заощаджені ресурси можливо використати для вирішення найнагальніших питань, зокрема через перерозподіл ренти до бюджетів громад.

По-третє, можливість диференціації ризиків. Якщо водний комплекс самостійно реалізує конкретний проект, то всі ризики і загрози, котрі виникають або можливі в майбутньому, стосуються безпосередньо комплексу. Коли ж залучати приватні структури, то частина ризиків належить до сфери їх відповідальності. Бажано, щоб можливий розподіл ризиків обговорювався завчасно, що дасть змогу чітко розуміти сферу власної відповідальності всіх учасників проекту.

По-четверте, можливість використання позитивного досвіду партнерів. Для водного комплексу, який є стороною угоди, це корисно і сприятиме диверсифікації системи інструментів управління.

По-п'яте, налагодження контактів між структурами комплексу і приватними інституціями. Ці відносини можуть бути корисними як для вирішення поточних завдань, так і перспективних проектів.

Основна загроза полягає у значній залежності комплексу від ресурсів приватної структури, тому насамперед важливо чітко розподілити обов'язки та відповідальність між сторонами. Аналогічне стосується і розподілу переваг, вигод від успішної реалізації проекту, які повинні бути заздалегідь прописані у договорі.

Якщо проекти реалізовані успішно з чіткими позитивними результатами, то після закінчення терміну дії договору існує ризик втрати цих переваг за умов виходу приватних структур з угоди. МТГ не зможе власними силами підтримувати встановлені високі показники. Відповідно до цього, мінімізуються і можливі рентні відрахування. Щоб цього уникнути, необхідно передбачити механізми підтримки нового позитивного рівня, якого досягнуто, і визначити інструменти його забезпечення.

З попередніми загрозами пов'язане й нівелювання позитивного іміджу держави. По завершенню проекту з позитивними результатами об'єкт знову повертається до попереднього стану і всю відповідальність місцеве населення перекладе на державні структури.

Можливе нераціональне використання водних об'єктів або інфраструктури в рамках проектів місцевих ініціатив. Якщо насамперед йдеться про отримання прибутку, то їх показники можуть суттєво погіршитися. Такі моменти необхідно прописувати в угоді. Ця загроза є особливо актуальною в контексті реформування економіки та більш активного переходу до ринкових форм діяльності. Приватні інституції, отримавши доступ до водних об'єктів, можуть їх значно виснажити або погіршити кількісні та якісні характеристики. Загалом зазначене особливо актуальне не тільки для водних, але й інших природних ресурсів. Приватні структури отримують доступ до них, тому важливо підтримувати природні ресурси у збалансованому стані і не допускати стосовно них агресивної діяльності.

Міжнародний досвід регулювання платного природокористування свідчить, що в більшості розвинених країн Європейського Союзу держава враховує умови утворення природної ренти, визначає методи обліку, принципи і механізми її розподілу, застосовуючи різні засоби диференціації нормативів платежів за використання ресурсів. Згідно з висновками фахівців, у нашій

державі сьогодні несформованість аналогічної гнучкої системи оподаткування створює нерівні конкурентні умови, підриває сутність ренти як інструмента вилучення надприбутку і перетворює її характер на суто фіскальний.

Одним із шляхів покращення ситуації в зазначеній сфері може стати поступовий перехід до децентралізації – процесу перерозподілу або розподілу функцій та повноважень від центрального управління на місця. Відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування (1985 р.) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 року (із змінами та доповненнями), суть децентралізації полягає в гарантованому державою праві та реальній здатності власне територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) і сформованих ними органів самостійно та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів певної держави. При цьому органи місцевого самоврядування визнаються однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Низька ефективність їх діяльності в Україні значною мірою обумовлена недостатнім рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на рівень територіальних громад [68].

В Україні конституційна модель організації державної виконавчої влади є недосконалою, оскільки місцеві державні адміністрації існують не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо органів місцевого самоврядування, а й володіють повноваженнями з управління відповідними територіями. Тому досі триває пошук оптимального варіанта взаємодії органів самоврядування та державної виконавчої влади.

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами. Обов’язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження та виконання без втручання ззовні.

Екологічна децентралізація також передбачає передачу управління місцевими природними ресурсами регіонам чи органам місцевого самоврядування від центрального уряду, нагляду за природними об’єктами, що перебувають у приватній власності, шляхом установлення правил природокористування, створення екологічних та інших норм збереження навколишнього природного середовища.

Таким чином, одним із завдань розробки механізму рентних платежів є забезпечення узгодження загальнодержавних інтересів та інтересів місцевих територіальних громад шляхом збалансованого розподілу коштів, одержуваних від плати за водні ресурси та їх забруднення (екологічний податок), між державним і місцевими бюджетами.

Відповідно до ст. 30 Водного кодексу України спеціальне водокористування включає забір води з водних об'єктів і скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти. Перший оплачується у формі ренти, а друге – екологічного податку (встановлюється Податковим кодексом України).

До доходів загального фонду Державного бюджету України зараховується 50 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення).

До доходів загального фонду місцевих бюджетів належать:

- 50 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховуються до бюджету АРК та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;
- орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою Міністрів АРК, обласними державними адміністраціями, яка зараховується до відповідних бюджетів;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою Міністрів АРК, обласними державними адміністраціями, яка зараховується до відповідних бюджетів АРК.

Згідно із ст. 5 Водного кодексу України до водних об'єктів загальнодержавного значення належать підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання; місцевого значення – підземні води, що не можуть бути джерелом централізованого водопостачання.

Вагома роль у формуванні альтернативних джерел фінансування природоохоронної діяльності належить екологічному оподаткуванню. Таку ідею вперше розглянув економіст-теоретик Пігу, виразивши екологічне оподаткування як плату, що стягується з виробників негативних зовнішніх ефектів, запропонувавши надання субсидій тим, хто знижує рівень викидів у навколишнє природне середовище [69]. Екологічний податок за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти належить до найбільш ефективного економічного стимулювання до раціонального водокористування, проте він сьогодні впроваджений лише у високорозвинених країнах.

Аналіз світового досвіду свідчить про ефективність застосування різноманітних інструментів практичної реалізації регіональної екологічної політики. Ключову роль серед них відіграють економічні важелі управління якістю довкілля, до яких належать: платежі за його забруднення, податки за неекологічну продукцію, різні форми екологічного страхування, системи субсидіювання, методи прискореної амортизації основних засобів природоохоронного призначення, аукціони з продажу прав на забруднення довкілля, механізм ринкового ліцензування прав на такий вид забруднення та ін. Екологічний податок є механізмом певної протидії розвитку ресурсоємних

галузей економіки, але виважена екологічна політика стимулює в підсумку до екологоорієнтованих технологічних інновацій [70].

З моменту впровадження поняття *екологічний податок* тривають дискусії щодо того, які податки можна вважати такими. В Європі під цим терміном розуміють податок, базою якого є фізична одиниця або її відповідник (умовна одиниця), що здійснює достовірно встановлений негативний вплив на довкілля (ОЕСО, 1997. ЄС 1997, Євростат ЄС, 1997). У різних країнах вони мають неоднакові назви: податки, платежі, плата, збори та ін., але насправді це різні назви одного економічного інструмента. Досить часто метою впровадження екологічних податків є отримання коштів на здійснення різних видів екологічних заходів. При цьому екологічні податки використовують для поповнення як державного, так і місцевих бюджетів.

Згідно з чинним Податковим кодексом України (п. 14.1.57) екологічний податок трактується як загальнодержавний обов'язків платіж, що справляється з фактичних обсягів: викидів в атмосферне повітря; скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин; розміщення відходів; фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками; фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів; фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року. У зарубіжній практиці до екологічних податків включають і значну групу ресурсних податків. Сьогодні у промислово розвинених країнах світу спостерігається тенденція зростання впливу екологічних податків та їх стимулюючої діяльності на розвиток економіки. Так, частка екологічних податків у системі загального оподаткування становить: в Австрії – 4,4 %, Канаді – 4,5, Данії – 3,4, Фінляндії – 7,3, Франції – 5,4, Німеччині – 4,9, Греції – 6,1, Ірландії – 11,9, Італії – 9,0, Японії – 6,5, Нідерландах – 5,5, Новій Зеландії – 6,1, Норвегії – 10,8, Португалії – 11,5, Іспанії – 7,5, Швеції – 6,3, Швейцарії – 4,7, Великобританії – 8,2, США – 3,2 %.

Оскільки податкова політика впливає на поведінку індивідуальних та інституційних інвесторів і визначає їх дії, використання екологічного оподаткування є потужним інструментом вирішення завдань охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів [71].

Для того, щоб екологічний податок виконував своє стимулююче призначення належним чином, його розмір та спосіб нарахування повинні чітко відповідати багатьом критеріям доцільності та враховувати національну специфіку. Слід зауважити, що при використанні податків для запобігання забрудненню у сфері управління водними ресурсами діє таке правило: найбільшої економічної та екологічної ефективності й найменших втрат у конкурентоспроможності та рівні життя можливо досягти, якщо спрямовувати доходи від податків за цільовим призначенням – на модернізацію систем очищення підприємств та впровадження новітніх екологічно чистих технологій.

Економічні стимули у вигляді податкових зборів з погляду формування споживчої поведінки та екологічної свідомості в європейських державах виявилися більш ефективними, ніж адміністративні заходи. Екологічна податкова реформа, здійснювана в країнах ЄС з 90-х років XX століття, сприяла зміні моделей виробництва і споживання відповідно до вимог концепції стійкого розвитку.

Хоча схеми екологічного оподаткування, а також мета запровадження і загальна ефективність екологічних податків можуть значно відрізнятися на теренах ЄС, їх досвід проведення екологічної податкової реформи свідчить про можливість досягнення компромісу між екологічними та економічними цілями розвитку суспільства [72].

Дотримання екологічних норм водокористування в Україні сьогодні далеке від досконалості. Зокрема, частка екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у водойми в загальному їхньому обсязі значно знизилася порівняно з 2000, 2005 та 2010 рр. (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Динаміка пред'явлених екологічних платежів в Україні, по роках

Показник	1996	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Екологічний податок, млн грн	340,5	228,8	374,6	1361,2	1990,0	2028,6	3050,6	2918,1
У т.ч. за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, %	9,0	13,1	10,3	6,9	3,0	3,7	3,8	4,0

Наразі в Україні та її регіонах стан водних ресурсів оцінюється як критичний, що спричинено скидами, утвореними в результаті як господарської діяльності промислових підприємств, так і санітарно-побутових потреб населення. До найбільш небезпечних забруднюючих речовин, що надходять у водні об'єкти, належать засоби побутової хімії, зокрема на основі фосфатів.

На межі екологічної катастрофи перебувають басейни річок Сіверський Донець, Інгул, Інгулець, річки Приазов'я. В Україні все ще скидаються значні обсяги забруднюючих речовин зі стічними водами в поверхневі водні об'єкти (рис. 3.9).

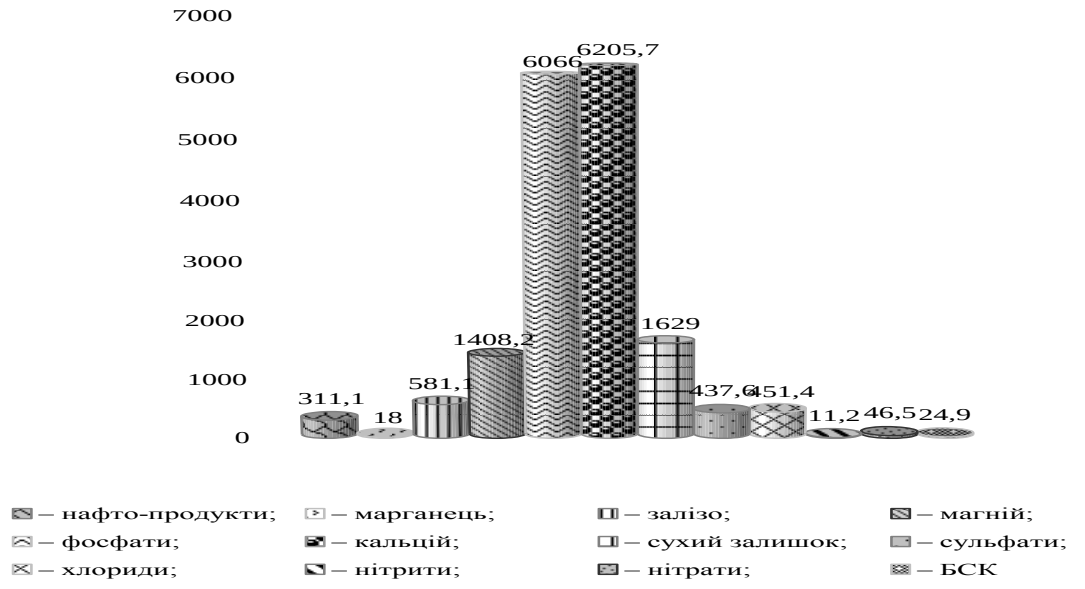


Рис. 3.9. Обсяги забруднюючих речовин, що скидаються зі стічними водами в поверхневі водні об'єкти України, 2014 р., т/рік

Причинами скидання забруднених стічних вод є значна зношеність очисних споруд, застосування застарілих технологій очищення, прийом об'єктами житлово-комунального господарства забруднених стоків промислових підприємств. З одного боку, ситуація, що склалася, надзвичайно сприятлива для розвитку бізнесу з будівництва та налагодження очисних споруд, але з іншого – вона є реальною загрозою для життя, оскільки великим промисловим підприємствам досі більш вигідно платити штрафи за скиди забруднених стоків, ніж вкладати гроші в сучасні фільтраційні рішення. Ліміти скидів забруднюючих речовин (тонн за рік) визначаються для підприємств з урахуванням гранично допустимих обсягів скидів за кожним інгредієнтом і доводяться до них як тимчасово погоджені [73]. Тобто після збільшення розмірів штрафних санкцій на скид неочищених стоків забруднювачі зрозуміють, що будівництво сучасних очисних споруд буде економічно доцільним.

У цілому базові нормативи екологічного податку за скидання забруднюючих речовин у природні води повинні встановлюватися на підставі їх гранично допустимої концентрації, відносної агресивності та оцінки економічного збитку від шкідливої дії. Для впровадження в Україні євроінтеграційних процесів доцільно переглянути і підвищити базові нормативи плати за скидання забруднюючих речовин у природні води. Екологічний податок підприємств за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти у межах лімітів включається до собівартості продукції, а частина загальної суми, що припадає на понадлімітне забруднення, здійснюється за рахунок доходів підприємства. Відповідно збільшення забруднення водних об'єктів призводить до зменшення доходів, що є економічно невигідним підприємствам.

Досліджуючи проблему розподілу ресурсних надходжень серед бюджетів різного рангу, можна констатувати, що практика реформування економічних відносин потребує вдосконалення бюджетного регулювання через передачу частки державних функцій щодо розробки регіональної екологічної політики місцевим органам влади.

Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на водні ресурси, що потребує більш ефективного розподілу на регіональному рівні коштів, одержаних від екологічних податків за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти.

Сьогодні 80 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, надходить до місцевих бюджетів, у тому числі:

- до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад – 25 %;
- до обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 55 %;
- до бюджетів міст Києва та Севастополя – 80 %.

Відповідно 20% екологічного податку зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі [74].

Для розширення фінансової самостійності регіонів необхідно підвищити дієвість місцевих податків і зборів у формуванні прибуткової частини місцевих бюджетів за рахунок екологічної та ресурсної складової. Проблему децентралізації бюджетних коштів і зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування неможливо вирішити лише за рахунок екологічного податку. Тому в цьому ж ракурсі логічно передбачити і розширення переліку місцевих податків та зборів з правом їх вибору на розсуд органів місцевого самоврядування на умовах принципу взаємозаміни і взаємодоповнення.

Також необхідно відзначити, що екологічне та ресурсне оподаткування, крім стимулювання водокористувачів до зменшення шкідливого впливу на водні об'єкти (менше забруднюєш – менше платиш податків), дає можливість створити джерело фінансування водоохоронної діяльності за рахунок коштів, отриманих від екологічних податків за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти [75].

Проте сформована схема фінансово-бюджетної децентралізації системи екологічного оподаткування дещо змінює механізм фінансового забезпечення природоохоронних заходів, у т.ч. водоохоронних, оскільки в сучасній законодавчій базі розширено перелік витрачання коштів на заходи та потреби, що не стосуються охорони навколишнього природного середовища, а, відповідно, екологічна складова регіону фінансуватиметься за залишковим принципом.

Плата за скид забруднень у водні об'єкти або величина штрафів за порушення природоохоронного законодавства повинні визначатись на основі величини екологічної шкоди, завданої довкіллю, урахування якості води і здатності до самовідновлення на різних ділянках водного об'єкта, його категорії, дефіцитності водних ресурсів на певній території.

Хоча в останні роки екологічні податки підприємств, організацій, установ за скиди забруднюючих речовин у водойми підвищились, вони не стимулюють до водозбереження. В Україні діють ставки базових нормативів плати за скиди забруднюючих речовин у поверхневі, територіальні і внутрішні морські води та у підземні горизонти (табл. 3.6, 3.7).

Таблиця 3.6

Ставки податку за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти України за станом на 20.02.2016 р.*

Вид забруднюючої речовини	Ставка податку, грн/т
Азот амонійний	1293,10
Органічні речовини (за показниками БСК 5)	517,57
Завислі речовини	37,09
Нафтопродукти	7606,99
Нітрати	111,26
Нітрити	6350,98
Сульфати	37,09
Фосфати	1033,52
Хлориди	37,09

*Джерело: [51].

Таблиця 3.7

Ставки податку за скиди у водні об’єкти забруднюючих речовин, на які встановлено гранично допустиму концентрацію або орієнтовно безпечний рівень впливу, за станом на 20.02.2016 р.*

ГДК або орієнтовно безпечний рівень впливу, мг/л	Ставка податку, грн/т
До 0,001 (включно)	135489,06
Понад 0,001 – 0,1 (включно)	98236,15
Понад 0,1 – 1 (включно)	16935,94
Понад 1 – 10 (включно)	1723,59
Понад 10	345,04

*Джерело: [51].

Стимулюючий характер плати за забруднення має виявлятися в її впливі на економічні інтереси екологічно небезпечних підприємств шляхом підвищення або зменшення економічного тиску на них залежно від обсягів скидів у довкілля (чим більший обсяг скиду, тим вища плата).

Стимулюючий бік плати за забруднення має виявлятися в її впливі на економічні інтереси екологічно небезпечних підприємств шляхом підвищення або зменшення економічного тиску на них залежно від обсягів скидів у довкілля (чим більший обсяг скиду – тим вища плата).

Проте регіони, де розташовані великі промислові водоспоживачі, постійно отримують екологічний податок за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти. Проте більшість адміністративно-територіальних одиниць в Україні не має великих промислових підприємств, а отже, вони не отримають нічого від зростання такого податку.

Зарубіжний досвід свідчить, що за скиди забруднюючих речовин у межах визначених лімітів мають встановлюватися базові нормативи плати і коефіцієнти, котрі враховують територіальні екологічні особливості; за понадлімітні скиди – підвищений розмір плати на підставі базових нормативів, коефіцієнтів, що враховують територіальні екологічні особливості, і коефіцієнтів кратності плати за понадлімітні скиди забруднюючих речовин [76].

У водному господарстві більшості зарубіжних країн спостерігаються замкнуті схеми стимулювання, в яких плата за скид забруднених речовин спрямовується безпосередньо на компенсацію частини водоохоронних витрат. Але важливе місце серед економічних методів стимулювання і регулювання водоохоронної діяльності більшості розвинених держав посідають екологічні податки, які не тільки сприяють реалізації ринкового принципу «забруднювач платить», а є стимулом для введення екологічно чистих ресурсозберігаючих технологій і виробництв та суттєвим джерелом поповнення бюджету [77].

Із зазначеного вище випливає, що введений у дію Порядок обрахунку екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти в нашій державі (з 01.01.2011 р.) має низку недоліків:

- не відповідає басейновому принципу регулювання водокористування;
- не враховує водно-екологічні особливості річкових басейнів порівняно із зарубіжними державами;

- у формулах розрахунків податків за скид не враховуються лімітні обсяги скидів, які були наявними з 1999 р.;
- не визначені штрафні санкції для платників податків за понаднормований скид забруднюючих речовин у водні об’єкти.

Екологічні податки за скиди забруднюючих речовин мають сприйматися водокористувачами не як загроза, а позитивний захід. До того ж ефективність впровадження водозберігаючих технологій, на жаль, багато в чому залежить не стільки від позицій споживачів, скільки від розуміння проблеми владою. Також перспективним є застосування системи податкових пільг та податкових норм, яка існує в зарубіжних країнах, стосовно стимулювання випуску екологічно чистої, безпечної продукції.

Отже, система екологічного оподаткування за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти в Україні потребує вдосконалення, що дасть можливість збільшити інвестиційний потенціал для відтворення водних ресурсів, модернізації водогосподарської та водоохоронної інфраструктури. Для цього необхідно:

- удосконалити законодавчу та нормативну базу з питань оподаткування скидів забруднюючих речовин у водні об’єкти;
- підвищити розмір ставок екологічного податку за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти, збільшивши плату за скидання одиниці маси цієї речовини до європейського рівня, враховуючи її токсичність;
- удосконалити методику визначення шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства у сфері використання та охорони вод;
- встановити підвищений коефіцієнт кратності екологічного податку, що враховує басейнові й територіальні екологічні особливості;
- посилити штрафні санкції за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти;
- збільшити податкове навантаження на екологічно шкідливі для водних об’єктів види господарської діяльності;
- посилення контролю за забруднювачами водних ресурсів;
- підвищити фінансову відповідальність органів місцевого самоврядування всіх рівнів та держави в цілому щодо реалізації водоохоронних та водозберігаючих заходів.

Регіональна політика держави у сфері екологічного оподаткування забруднення водойм є одним з економічних інструментів управління водними ресурсами на місцевому рівні, котрий дає змогу одночасно вирішувати два завдання – формування місцевих та державних фондів фінансових ресурсів і відновлення водних об’єктів та обмеження екологічно шкідливої діяльності в країні. Крім того, використання екологічних податків за скиди забруднюючих речовин стимулює суб’єктів господарювання до оновлення виробничо-технічної бази та впровадження безпечних технологій [78].

Враховуючи зарубіжний досвід щодо призначення екологічного податку як основного джерела фінансового забезпечення природоохоронних заходів, надходження від екологічного оподаткування за скиди забруднюючих речовин

у водні об’єкти слід спрямовувати безпосередньо на вирішення екологічних проблем на території громади, у регіонах, державі.

Завдяки вдосконаленню системи екологічного оподаткування у водній сфері зросте обсяг надходжень до бюджетів, а також видатків на водоохоронні заходи, що покращить екологічний стан водних об’єктів і екологічної безпеки держави. Водночас збільшення частки екологічних податків за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти буде стимулювати модернізацію та будівництво нових потужностей щодо очищення стічних вод, введення екологічно чистих, водозберігаючих технологій, маловодних виробництв і розвиток екологічної індустрії, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та забезпечення сприятливих умов для здоров’я людини.

Таким чином, процес децентралізації у сенсі побудови ефективної системи адміністративно-територіальної організації влади в Україні, передачі частини повноважень центру органам влади субнаціонального рівня може значно поліпшити систему адміністрування рентних платежів за використання водних ресурсів. Система перерозподілу організаційних і фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади дасть змогу винайти нові, ефективні інструменти взаємодії користувачів водних ресурсів та відповідних фінансових і фіскальних установ. Йдеться не тільки про відсотковий перерозподіл обсягів рентних платежів між центральними та місцевими органами влади, але в першу чергу – забезпечення наближення влади до населення, упровадження гнучкої системи управління, зменшення бюрократичних процедур та, головне, цільового використання фінансових ресурсів, накопичених за рахунок рентних платежів за водокористування. За таких умов можна суттєво збільшити економічну значущість ресурсних платежів навіть при незмінній питомій вазі в загальній структурі податків. Розмір рентної ставки за використання водних ресурсів повинен бути достатньо високим для стимулювання їх раціонального залучення та відтворення.

Тому сьогодні вкрай важливо при розробці концепції місцевого самоврядування закласти в основу майбутніх децентралізаційних процесів та важелів управління бюджетом громади сучасну систему формування нового економічного механізму забезпечення розширеного відтворення водних ресурсів, їх охорони, регулювання раціонального використання на принципах платного, компенсаційного за змістом природокористування зі створенням системи відповідних платежів.

3.3. Інвестиційні механізми модернізації водогосподарського комплексу шляхом імплементації водних директив ЄС

Термін *інвестиція* трактується як капітальне вкладення, господарська операція, що передбачає придбання основних засобів, нематеріальних активів, корпоративних прав та цінних паперів в обмін на кошти або майно.

Економічне визначення інвестицій – видатки на створення, розширення, реконструкцію й технічне переозброєння основного капіталу, а також пов’язані з цим зміни оборотного капіталу.

Інвестиційна діяльність в Україні здійснюється на основі:

- інвестування, здійснюваного громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками і товариствами, громадськими організаціями, іншими юридичними особами;
- державного інвестування з боку органів влади й управління України, місцевих рад народних депутатів за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів;
- іноземного інвестування зарубіжними громадянами, юридичними особами та державами.

Основним усталеним джерелом інвестицій у водогосподарський комплекс України на державному рівні є платежі та збори (рентна плата) за водокористування й забруднення водних ресурсів (отримувачі – державний бюджет, фонд охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів, місцеві бюджети відповідного рівня). Така система стимулює водокористувачів здійснювати заходи щодо раціонального використання й охорони водно-ресурсного потенціалу. Одночасно отримані державою кошти спрямовуються на фінансування водогосподарських та водоохоронних робіт. У такій системі під термін *інвестиційні проекти* підпадають державні, галузеві та регіональні програми, що стосуються розвитку водогосподарського комплексу, забезпечення його модернізації, удосконалення структури відповідних органів управління.

У цій сфері одним із важливих факторів використання інвестиційного потенціалу, виходячи з термінологічних визначень, слід вважати як оптимальну схему перерозподілу коштів між фінансуванням актуальних завдань та напрямів щодо покращення системи ВГК і контролю стану водних ресурсів, так й об’єктивний та зважений перерозподіл цілей і обов’язків між державними органами та структурами, що задіяні у водному секторі.

Джерелом отримання закордонних фінансових інвестицій сьогодні є спільні програми та заходи із зовнішніми учасниками, особливо сусідніми державами, які використовують ті ж транскордонні водні ресурси або зацікавлені у розвитку певних сфер ВГК в нашій країні. Враховуючи транскордонний статус основних річкових басейнів в Україні, створення привабливих умов для залучення іноземних інвестицій у забезпечення сталого функціонування водогосподарської інфраструктури є значною мірою актуальним і перспективним завданням. Таким чином, у цьому напрямі запорукою надходження інвестицій є поглиблення міжнародного співробітництва у сфері охорони та сталого використання транскордонних водних ресурсів.

Погіршення стану водогосподарського комплексу відбулося внаслідок недостатнього фінансування проектів його модернізації, реконструкції та технічного переоснащення, а також інституціональних розривів між вітчизняною системою управління водними ресурсами та водокористуванням і передовим закордонним досвідом регулювання освоєння водно-ресурсного потенціалу та відведення стічних вод. Такі негативні тенденції потребують трансформації інституціонального середовища управління водогосподарським

комплексом та інвестиційного забезпечення сфери водокористування, що дасть можливість адаптувати водний сектор до сучасних вимог екологобезпечного водокористування, розширити спектр форм, методів та джерел інвестиційного забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів.

Однією з ключових проблем, пов'язаних із розширенням ЄС, сьогодні є посилення державного регулювання водного господарства в Україні шляхом перенесення європейського екологічного законодавства, його практичного впровадження і контролю за його дотриманням.

Екологічна політика ЄС розглядається як одна з рушійних сил модернізації державного управління в країнах-кандидатах. Водогосподарський комплекс належить до сфер політики, в якій Співтовариство має особливо великі наддержавні повноваження. Це, відповідно, вимагає від країн, що прагнуть вступу до ЄС, перенесення й впровадження розгалуженого законодавства, а також значних приватних і державних інвестицій. Для реалізації нормативно-правових вимог адміністративний апарат (як у державному, так і приватному секторах) має бути спроможним визначати, планувати, фінансувати і контролювати виконання необхідних інвестиційних програм [79, с. 217–224].

Сучасні механізми державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу в багатьох випадках не спрацьовують і залишаються малоефективними, тому їх удосконалення є необхідною умовою забезпечення сталого розвитку водогосподарського комплексу України. Формування інвестиційного механізму його модернізації передбачає прийняття та впровадження нормативно-правових актів, розроблених з урахуванням положень законодавства Європейського Союзу.

Гармонізація вітчизняного водного законодавства до європейських стандартів є пріоритетним напрямом, який сприятиме досягненню балансу соціальних, екологічних й економічних інтересів суспільства, пов'язаних з раціональним та збалансованим водоспоживанням і водокористуванням. Засобом реалізації цього напряму є розробка та здійснення узгоджених і взаємопов'язаних законодавчих, нормативних, організаційних, економічних, екологічних і технічних проектів та заходів щодо поліпшення якості водних ресурсів, їх раціонального й екологічно безпечного використання, упровадження басейнового та інтегрованого принципу управління водними ресурсами України [80, с. 113–127].

Інституціональним підґрунтям перезавантаження національної водної політики є імплементація директив ЄС, які стосуються перенесення позитивного досвіду європейських країн щодо: модернізації, реконструкції та технічного переоснащення водогосподарської інфраструктури і відтворення водно-ресурсного потенціалу; забезпечення належної якості води, призначеної для споживання людиною; запобігання підтопленню населених пунктів та сільськогосподарських угідь; екологічної політики відтворення й охорони морського середовища; захисту ґрунтових вод від забруднення та вичерпання; охорони вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел; очищення міських стічних вод. Імплементація цих директив сприятиме

конвергенції національної водної політики з аналогічною стратегією, яка реалізується в ЄС, і закладе нові інституціональні основи управління водними ресурсами та вибору джерел фінансування проектів розширеного відтворення водогосподарської та водоохоронної інфраструктури [81].

Таким чином, використання інвестиційного потенціалу імплементації водних директив ЄС можливе за двома напрямами:

- удосконалення та розширення на основі залучення норм законодавства ЄС бази стягнення існуючих платежів та зборів за водокористування, екологічних податків за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти;
- справедливий розподіл коштів, отриманих за водокористування, контроль їх використання та моніторинг ефективності фінансованих ними заходів.

Упровадження європейських стандартів і норм у сфері якості води та управління водними ресурсами передбачає імплементацію Україною шістьох європейських водних директив, зокрема:

98/83/ЄС щодо якості води, призначеної для споживання людиною;

2007/60/ЄС з оцінки та управління ризиками повеней;

2008/56/ЄС, що встановлює рамки для діяльності Співтовариства в галузі морської екологічної політики;

91/271/ЄС про очищення міських стічних вод;

91/676/ЄС про захист вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел;

2000/60/ЄС, що встановлює рамки для діяльності Співтовариства у сфері водної політики;

Директива № 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною, зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003 і Регламентом (ЄС) 596/2009, спрямована на забезпечення охорони здоров'я населення від негативного впливу будь-якого забруднення води, призначеної для споживання людиною, гарантуючи, її безпечність і чистоту. Директива закріплює необхідні стандарти якості на рівні ЄС. Для переходу на такі нормативи якості питної води необхідні значні фінансові затрати, пов'язані з модернізацією систем водопостачання, водопідготовки та водовідведення, які непосильні для державного та місцевих бюджетів, підприємств комунального водопостачання [82, с. 125–127].

Упровадження водної директиви ЄС для нових країн-членів є найбільш серйозним завданням і потребує значних інвестицій у сферу водопостачання. Натомість, за даними Інституту міжнародної та європейської екологічної політики (Німеччина), дотримання водного законодавства ЄС обіцяє і великі економічні вигоди – від 5 до 14 млрд євро [83, с.85–93].

Згідно з *Директивою № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення* держави-члени зобов'язані здійснити попередню оцінку для визначення річкових басейнів та пов'язаних з ними прибережних районів, де існує ризик затоплення. Частина коштів необхідна для приведення у відповідність до вимог ЄС термінології та її закріплення у вітчизняному законодавстві. Зокрема, потрібно вдосконалити нормативно-правову базу

реалізації заходів щодо забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків, і порядок використання земель у зонах їх можливого затоплення у результаті повеней і паводків. Насамперед необхідно закріпити законодавчо норму про те, що система оцінки ризику виникнення надзвичайних ситуацій на водних об'єктах має, з-поміж іншого, ґрунтуватися на оцінюванні впливу змін клімату на формування повеней та паводків, а також розробити документацію з оцінки ризику повеней, яка має обов'язково містити опис (аналіз) затоплень, що відбулися в минулому і мали суттєвий несприятливий вплив на здоров'я населення, навколишнє природне середовище, культурну спадщину і господарську діяльність та щодо яких існує вірогідність їх повторного виникнення.

Директива № 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища спрямована на досягнення належного екологічного стану морських водних об'єктів ЄС до 2020 року та забезпечення охорони бази морських ресурсів, від якої залежить економічна та соціальна діяльність. Додаткові витрати на охорону морського середовища призведуть до подорожчання рекреаційних послуг. Виникнуть додаткові фінансові витрати у підприємств, що використовують морські води, на вдосконалення виробничого устаткування згідно з європейськими вимогами. З метою гармонізації законодавства України із Рамковою Директивою про морську стратегію необхідно: привести у відповідність термінологічний апарат; актуалізувати стратегічні напрями, цілі та завдання державної політики щодо охорони та відновлення довкілля Азовського й Чорного морів з урахуванням положень Морської стратегії ЄС та результативність виконання програмних документів у зазначеній сфері; визначити і закріпити в нормативно-правовому полі межі басейну Чорного та Азовського морів як об'єктів державного управління і регулювання; розробити і затвердити в національному правовому полі критерії оцінки якості морського довкілля згідно з європейськими підходами і практиками; розробити методику екологічної оцінки якості морських вод за відповідними категоріями; підготувати комплекс заходів, спрямованих на поетапне зниження рівня забруднення довкілля Азовського та Чорного морів і поліпшення їх екологічного стану; удосконалити систему державного моніторингу, зокрема у частині регламенту обміну інформацією між задіяними суб'єктами.

Директива №91/271/ЄС про очищення міських стічних вод присвячена вирішенню завдань гармонізації законодавства України із ЄС з цього питання. Всі позитивні і негативні наслідки впровадження зазначеного документа в Україні потребують суттєвого вдосконалення інституціонального середовища. Для прискорення процесів імплементації Директиви № 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод необхідно: передбачити в законодавстві підвищення відповідальності за незаконні скиди стічної та забори свіжої води без дозволу державних установ, виключаючи аварійні ситуації та форс-мажорні обставини; збільшити мотиваційні стимули для населення в частині економії води, збереження природних водних джерел, передбачивши грошовий еквівалент за організацію та реалізацію природоохоронних ініціатив;

продовжувати політику всебічної підтримки державними органами влади всіх рівнів природоохоронних ініціатив населення, особливо дітей та підлітків, через мережу Інтернет за допомогою сучасного програмного забезпечення (поширення інформації через соціальні мережі); сприяти формуванню у водокористувачів розуміння нефіскального характеру екологічних штрафів та постійно інформувати про наміри щодо спрямування коштів, сплачених у вигляді цього збору, а також про позитивні результати здійснених, у тому числі і за бюджетні кошти, проектів охорони водного середовища.

Директива Ради ЄС від 12 грудня 1991 року стосовно охорони вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, 91/676/ЄЕС спрямована на подолання значної проблеми. Її імплементація відзначається особливою складністю, оскільки значна площа сільгоспугідь перебуває в користуванні особистих селянських господарств, які переважно не дотримуються вимог водоохоронного законодавства. Це значною мірою спричинено відсутністю відведення в натурі прибережних смуг водоохоронних зон на територіях концентрації ріллі цієї категорії господарств, оскільки місцева влада не володіє необхідними фінансовими ресурсами та й не виявляє значної зацікавленості щодо реалізації проектів відведення цієї складової земель водного фонду. Враховуючи перманентний дефіцит бюджетних коштів, основний тягар щодо фінансування проектів модернізації систем очищення зворотних вод лягає на безпосередніх водокористувачів – промислові та сільськогосподарські підприємства, а також тих, що належать до водопровідно-каналізаційного господарства. Обмежене фінансування проектів модернізації індустрії захисту ґрунтів, поверхневих і підземних вод призводить до їх подальшого виснаження й забруднення, що звужує ресурсну базу питного водопостачання і нарощення біологічних ресурсів, не зменшує скиди азотовмісних сполук у природні водні джерела [82, с. 125–127].

Однією з причин реального зниження обсягів інвестиційних ресурсів, спрямованих на модернізацію індустрії очищення зворотних вод, стало погіршення фінансового становища підприємств-водокористувачів, суб'єктів господарювання у водопровідно-каналізаційному господарстві, а також слабкість використовуваних державою стимулів, які спонукали б ці господарські одиниці здійснювати тотальне очищення води, а також впроваджувати оборотні системи водопостачання, які суттєво знизили б обсяги водовідведення. Скорочення рівня інвестиційного забезпечення значною мірою пов'язане з відсутністю традиційних для світової практики джерел інвестиційного забезпечення реалізації інфраструктурних проектів, у тому числі у сфері водопостачання і водовідведення [83, с. 303].

Директива № 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики зі змінами і доповненнями, внесеними Рішенням № 2455/2001/ЄС і Директивою 2009/31/ЄС, спрямована на досягнення до 2015 року належного екологічного стану всіх підземних та поверхневих вод (річок, озер, перехідних і прибережних вод) в ЄС. Основною проблемою імплементації Водної рамкової директиви є інвестиційне забезпечення, якого, на жаль, не вистачає. Суб'єкти господарювання

зазнаватимуть додаткових витрат, оскільки будуть змушені дотримуватися значно жорсткіших екологічних норм та регламентів, упроваджувати новітні водоощадні та маловодні технології, реконструювати водоочисні споруди тощо. Особливо обтяжливим виконання вимог названої директиви стане для невеликих та малопотужних підприємств-водокористувачів, в яких недостатньо фінансових ресурсів для переоснащення систем водозабору, водоспоживання та водовідведення.

При безумовній важливості впровадження всіх нормативів, норм та правил зазначених документів для сфери користування підземними водами найбільш актуальною є Водна рамкова директива 2000/60/ЄС (ВРД). Цей системний документ узгоджено вирішує низку завдань з управління водними ресурсами для забезпечення належного екологічного стану поверхневих, перехідних, прибережних та підземних вод у межах кожного водного басейну. Для управління водними ресурсами в Директиві передбачено застосування басейнового підходу, а основною структурною одиницею, стосовно якої встановлюються екологічні цілі, є *водний об'єкт* (water body).

Однією з важливих сфер застосування цієї директиви є створення ефективних систем обліку підземних вод, контролю їх використання, а також захисту і збереження.

З метою забезпечення реалізації заходів щодо запобігання або обмеження надходження речовин-забруднювачів та погіршення стану всіх підземних водних об'єктів директива закріплює загальні умови захисту та охорони підземних вод, запроваджує вимоги контролю допустимого рівня забруднення й узгоджує методи оцінки якості підземних водних об'єктів. Також згідно з її положеннями зазначається перелік заходів щодо покращення та відтворювання всіх запасів підземних водних об'єктів, забезпечення балансу між забором та поповненням підземних вод.

Загалом підземні води є одним із найбільших джерел прісної води в Європі, у багатьох регіонах вони відіграють роль основного джерела питної води. Тому в країнах Європейського Союзу, де стале управління водними ресурсами належить до головних та пріоритетних сфер діяльності з охорони навколишнього природного середовища, Водна рамкова директива і дочірня Директива 2006/118/ЕС про захист ґрунтових вод від забруднення й виснаження становлять основу керівних принципів щодо поводження з підземними водними ресурсами.

В Україні в загальному водоспоживанні підземні води становлять лише 10–15 % і використовуються переважно для господарсько-питних потреб (близько 75 %), виробничо-технічного водопостачання (близько 14 %), сільського господарства (11 %), а також промислового розливу та виготовлення напоїв (0,2 %). Незважаючи на це, сьогодні несприятливий стан експлуатації багатьох родовищ прогнозних ресурсів підземних вод призводить до скорочення їх запасів та погіршення якості води. Підземні води, навіть артезіанські, у багатьох регіонах за своєю якістю не відповідають нормативам як джерела водопостачання, що пов'язано не тільки з природними умовами їх формування, але й антропогенним чинником.

Відповідно до вимог ст. 8 Водної директиви, держави-члени повинні забезпечити реалізацію програм моніторингу хімічного і кількісного стану ґрунтових вод з метою встановлення послідовного всебічного нагляду за ними.

Аналіз мережі моніторингу підземних вод в Україні виявив, що існуюча система не відповідає вимогам сучасного контролю їх стану й потребує суттєвого вдосконалення, відновлення спостережної мережі та розширення переліку контрольованих компонентів і показників, котрі необхідні для отримання повної та якісної еколого-гідрогеологічної інформації. За останні десять років така мережа державного рівня скоротилася майже на одну третину спостережних пунктів, а кількість осередків забруднення підземних вод збільшилась майже удвічі.

Також у зв'язку з постійним реформуванням сільгосппідприємств, наданням в оренду земельних ділянок постійно зростає кількість самовільно пробурених артезіанських, господарських свердловин і таких, що потребують тампонажу. Роботи з тампонування свердловин практично не виконуються через складне фінансове становище суб'єктів господарювання, на балансі яких перебувають ці об'єкти, а також неможливість установлення господаря. Такі свердловини є потенційним джерелом забруднення водоносних горизонтів.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державного обліку артезіанських свердловин, облаштування їх засобами вимірювання об'єму видобутих підземних вод» № 963 від 8 жовтня 2012 р., Держгеонадрами повинен здійснюватись державний облік цих об'єктів шляхом ведення їх реєстру. До державного реєстру включається інформація про артезіанські свердловини, у тому числі недіючі або ті, що потребують ремонту, незалежно від місця розташування, на підставі даних, що містяться у відповідних паспортах, а також кількість свердловин, оснащених приладами обліку. Але заходи щодо моніторингу та обліку артезіанських свердловин, оснащення їх засобами обліку води здійснюється дуже повільно, у результаті чого бюджет втрачає кошти за використання природних ресурсів.

Таким чином, упровадження європейських норм та законів у сфері використання підземних вод створить умови для їх ощадливого залучення та подальшого збереження для майбутніх поколінь.

Заходи, що потребують першочергового вирішення з метою покращення інвестиційного клімату у сфері користування підземними водами, мають включати:

- обов'язковий перегляд чинної системи платежів та зборів за користування підземними водними ресурсами з попередньою оцінкою:

найбільш водоємних галузей народного господарства;

галузей, пов'язаних із найвищим рівнем забрудненням підземних вод, що видобуваються, або потенційними ризиками їх забруднення;

системи пільгових умов користування підземними водами певними категоріями користувачів;

- проведення аудиту користувачів підземними водами (стратегічних горизонтів), включаючи особисті домогосподарства, на предмет:

наявності свердловин, їх кількості, відповідності документації їх фактичним параметрам і технічного стану;

відповідність параметрів їх експлуатації обсягу відповідних податків та зборів, що здійснюються водокористувачами;

відповідність задекларованої водокористувачем сфери використання підземних вод фактичним умовам їх експлуатації;

- перегляд за європейськими стандартами в напрямі посилення відповідальності водокористувачів за забруднення підземних водних горизонтів.
- розробка прозорої системи використання коштів, отриманих за користування підземними водами, із застосуванням європейських підходів до визначення першочергових напрямів та об'єктів для фінансової підтримки;
- створення системи спостереження з визначенням індикаторів ефективності фінансування певних заходів та програм розвитку водогосподарського комплексу за рахунок зазначених вище податків;
- контроль використання залучених коштів, створення системи відповідальності посадових осіб за цільове призначення фінансових ресурсів.

У свою чергу, прозора система зборів та подальшого цільового призначення коштів, а також моніторингу виконання природоохоронних заходів дасть змогу визначити найбільш актуальні напрями інвестування у сфері сталого використання та збереження підземних вод, оптимальну схему перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами в рамках реалізації водоохоронних завдань. Розширення бази стягнення існуючих платежів та зборів за водокористування, а також удосконалення екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти забезпечать додаткові бюджетні надходження, контроль за використанням яких сприятиме справедливому розподілу їх, зокрема на оздоровчі заходи щодо водних ресурсів.

Одним із важливих завдань, що має вирішуватись у процесі переходу України на європейські стандарти та покращення інвестиційного клімату у сфері ВГК, є збереження підземних вод як стратегічного та певною мірою невідновлюваного ресурсу шляхом перегляду чинних та встановлення нових правил використання підземних вод в окремих галузях народного господарства. Зокрема, йдеться про максимальну заміну, за можливості, використання ресурсів підземних вод ресурсами поверхневих водойм, а також підземної води нижчої якості та створення для цього відповідної нормативно-законодавчої бази.

Також, зважаючи на значні фінансово-економічні складнощі, пов'язані із застосуванням технологій очищення підземних вод, та незворотність процесів забруднення водоносних горизонтів у разі неякісних технологій розробки надр, доцільно значно посилити відповідальність певних категорій надрокористувачів за забруднення водоносних горизонтів та створити жорсткі системи контролю їх діяльності.

Принциповим і дуже важливим питанням, безпосередньо пов'язаним зі створенням умов для реалізації інвестиційного потенціалу імплементації

водних директив ЄС, також є розподіл відповідальності та функцій головних розпорядників у питаннях використання водних ресурсів і, зокрема, підземної гідросфери між відповідними міністерствами та відомствами. Передача цих функцій від державних екологічних інституцій до таких, що не є профільними у досліджуваній сфері або напряму пов'язані з користуванням водними ресурсами, може призвести не тільки до неможливості впровадження європейських стандартів та суперечити європейській практиці управління водними ресурсами, але й значно погіршити ситуацію в перспективі.

Необхідні витрати на впровадження європейських екологічних стандартів стають додатковим тягарем для економіки, яка сьогодні й так спрямована здебільшого на вирішення питань забезпечення внутрішніх потреб країни. Виконання водного законодавства ЄС є надзвичайно складним, особливо в період обмеженості фінансових та інституційних ресурсів, які потрібно залучити для реалізації всіх цілей.

Нестача інвестиційних ресурсів стримує модернізацію систем водопостачання та водовідведення, а також реконструкцію магістральних колекторів і систем водопідготовки. У більшості населених пунктів відбувається подальше підвищення рівня фізичного спрацювання водогосподарських систем. Місцева влада неспроможна залучити приватні інвестиції для модернізації систем водопостачання та водовідведення, що поглиблює інфраструктурну кризу в державі загалом.

Одним з дієвих шляхів нарощення обсягів інвестиційного забезпечення проектів модернізації, реконструкції й технічного переоснащення об'єктів водогосподарської інфраструктури, передусім систем водовідведення, є прискорена імплементація директив Європейського Союзу, які стосуються якості питної води, очищення зворотних вод та захисту водних джерел від забруднення нітратами. ЄС активізує свою діяльність щодо надання Україні додаткових інвестиційних ресурсів за умови, що наша держава досягне суттєвих результатів у напрямі якісного покращення водогосподарської ситуації відповідно до тих вимог, які пред'являються водними та водоохоронними директивами ЄС [84, с. 8–15].

Враховуючи досвід попередніх країн-кандидатів, обсяги інвестицій в охорону довкілля збільшувалися зі структурних фондів ЄС, а також Фонду приєднання. Проте одним із принципів фінансування з боку перших є вимога власного внеску, який походить із національних джерел. Додаткові засоби залучалися за рахунок упровадження нових економічних інструментів охорони довкілля (наприклад, продуктові оплати, комерційні кредити), більшого податкового навантаження для його користувачів.

Головним завданням країн-кандидатів була і залишається координація всіх бенефіціантів допомоги ЄС, а також інституцій, які забезпечували необхідні засоби з боку власне країни (зокрема, національні природоохоронні фонди, засоби органів місцевого самоврядування, підприємницьких структур).

На жаль, система еколого-економічного регулювання та фінансування водоохоронної діяльності в Україні до цього часу є неефективною. Передусім недостатньо задіяні ринково-економічні інструменти впливу та важелі

стимулювання екологоорієнтованої поведінки суб'єктів господарювання. Повільно розвиваються механізм здешевлення кредитів комерційних банків і система податкових пільг, практично не працює механізм коротко- і довгострокового кредитування природоохоронних заходів, обмежене застосування екологічного страхування тощо. Потребує розширення база екологічного оподаткування, недостатніми та фінансові можливості природоохоронної діяльності за європейськими вимірами [79, с. 217–224].

Оподаткування використання води у країнах-членах ЄС випливає з певних установлених правил, які, зокрема, закріплені у Водній рамковій директиві 60/2000/ЄС, котра є основою водної політики і визначає принципи відшкодування витрат на обслуговування водокористування. Ця директива не передбачає конкретних податкових заходів регулювання водокористування, проте наголошує, що екологічні збори можуть стати вагомим внеском для досягнення цілей у сфері регулювання використання й охорони водних ресурсів. Це означає, що плата за воду повинна включати всі витрати, пов'язані з її забрудненням, які додаються до ринкової ціни послуг з метою заохочення запровадження водоощадних технологій та водоочисних систем на підприємствах.

Наприклад, у законодавчому акті Іспанії, який регулює водогосподарську діяльність, досягнення принципу відшкодування витрат, пов'язаних з водокористуванням, потребує застосування комплексу зборів як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Більшість таких зборів здійснюється при споживанні вичерпного ресурсу, виробництвах, які несуть за собою забруднення водойм. Відповідно, збори мобілізуються для фінансування будівництва й модернізації гідротехнічних споруд для забору, транспортування чи очищення води і повторного її використання. На загальнонаціональному рівні внесені поправки до законодавчого акту Іспанії, що регулює водогосподарську діяльність, котрі встановили плату за воду як суспільне благо: платежі за забруднення водойм (фінансування вивчення, контролю, захисту і поліпшення середовища в кожному річковому басейні); за регулювання водокористування (покриття витрат на державне регулювання стану поверхневих та підземних вод); за використання води (для фінансування ремонту й реконструкції інфраструктури водопостачання). Платежі за забруднення водойм установлюють взаємозв'язок між ціною води та рівнем забруднення, що є основою принципу «забруднювач платить». Плата за регулювання водокористування та використання води також має екологічну спрямованість зокрема на раціоналізацію залучення водних ресурсів. На жаль, практика стягнення більшості цих платежів свідчить про їх регулярні затримки, що, у свою чергу, ускладнює відновлення фінансової бази, необхідної для адекватного управління, адміністрування та обслуговування гідротехнічних споруд і централізованих систем водопостачання. Фактично жоден із цих платежів не заохочує користувачів раціонально використовувати дефіцитні водні ресурси. Окрім місцевої плати за водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, у більшості регіонах Іспанії введено санітарну плату як засіб досягнення цілей Директиви ЄС про очистку міських стічних вод.

Водночас діяльність муніципалітетів щодо очищення стічних вод традиційно фінансується за рахунок користувачів. Отримання субсидій з державного бюджету на будівництво очисних споруд пов'язане з урегулюванням санітарної плати по регіонах. Насправді цей збір став найпоширенішим екологічним податком на регіональному рівні.

Типовою ознакою системи фіскального регулювання водокористування у багатьох країнах є прив'язка акумульованих податків за використання води до фінансування об'єктів водогосподарської інфраструктури, що сприяє підвищенню техніко-технологічного рівня систем водопостачання та водовідведення. Спостерігаються прецеденти надання пільг окремим категоріям водокористувачів, що заздалегідь створює нерівні умови й забезпечує конкурентні переваги певній частині суб'єктів водогосподарської діяльності. Це свідчить про те, що європейський формат фіскального регулювання водокористування передбачає значний набір фіскальних регуляторів як у сфері використання, так й охорони водних об'єктів, що дає можливість розширювати реальну базу стягнення водно-ресурсних платежів та формувати фінансові фонди відтворення наявного потенціалу й відновлення об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури. Другий фактор має стати як методологічною, так й інституціональною передумовою кардинального переформатування вітчизняної системи фіскального регулювання водокористування в напрямі диверсифікації інструментів та важелів фіскального впливу на процеси водопостачання та водовідведення, щоб закласти мотиваційні стимули щодо економії свіжої води для водокористувачів у більшості секторів національного господарства [85].

В Україні відсутні державні критерії визначення оптимальних джерел фінансування модернізації систем водопостачання – інвестиційна складова тарифу чи пряме бюджетне фінансування (державне або муніципальне). Водночас слід ураховувати, що створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів ДПП неминуче приведе до участі потужних європейських ТНК, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

Максимально ефективним для нашої держави буде визначення на законному рівні механізму взаємодії між регулятором, власником систем водопостачання та водовідведення щодо обґрунтування заходів з відновлення (модернізації) й визначення цих коштів як складової тарифу. Отже, залучення приватних інвесторів відбувається шляхом безумовного зобов'язання виконання інвестиційної програми протягом строку дії договору. Якщо маржа майбутнього інвестора перевищуватиме вартість залучених кредитних коштів, вочевидь, залучення коштів на модернізацію на поворотній основі під гарантії держави чи муніципалітету є більш вигідним способом для кінцевого споживача в його намаганні отримати якісну послугу [86].

Потреби державного сектору частково можна покрити за рахунок підвищення ставок екологічних податків за скиди забруднюючих речовин, що дасть змогу: суттєво збільшити надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища, а також обсяг капітальних видатків на

реалізацію водоохоронних проектів; підвищити рівень сплати штрафів, пред'явлених за порушення природоохоронного законодавства; залучати кошти міжнародних фінансово-кредитних установ та передбачені природоохоронними конвенціями.

Натомість комунальний і корпоративний сектор також будуть зобов'язані реалізовувати заходи, спрямовані на дотримання базових положень водних директив Європейського Союзу. Сучасна практика свідчить, що суттєвого нарощення обсягів інвестиційного забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів у найближчій перспективі не очікується з огляду на повільне подолання наслідків кризи 2008 року та несприятливу політичну кон'юнктуру. Забезпечити дотримання вимог водних директив Європейського Союзу комунальному та корпоративному сектору вдасться завдяки встановленню партнерських відносин із міжнародними фінансово-кредитними установами та підприємницькими структурами, які мають значний досвід фінансування проектів модернізації водогосподарської інфраструктури, а також використанню сучасних форм державно-приватного партнерства.

Підприємства комунального водопостачання, котрі, як правило, представлені акціонерними товариствами та комунальними підприємствами, можуть суттєво збільшити обсяги інвестицій у модернізацію й реконструкцію водопровідно-каналізаційного господарства й очисних споруд шляхом передачі мереж у довгострокову оренду чи концесію. При цьому майбутні орендарі та концесіонери зобов'язуються виконувати низку вимог, щоб дотримуватися індикаторів, передбачених директивами ЄС щодо забезпечення якості постачання питної води та очищення міських стічних вод. З урахуванням цього необхідно внести зміни до законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесії» щодо розширення переліку видів водогосподарської й водоохоронної діяльності», на які поширюються орендні та концесійні схеми, а також прописати норми щодо дотримання концесіонерами й орендарями вимог водних директив Європейського Союзу.

Корпоративний сектор водокористування представлений підприємницькими структурами різних сегментів національного господарства. Тому особливого значення набуває фінансування водоохоронних та водогосподарських потреб суб'єктами аграрного підприємництва (агрохолдингами, сільськогосподарськими підприємствами, фермерськими та особистими селянськими господарствами), які несуть потенційну загрозу надмірних скидів нітратів у природні та штучні водні об'єкти. Зважаючи на збитковий характер сільськогосподарського виробництва та фінансові проблеми малих форм аграрного бізнесу, необхідною є допомога держави щодо часткової компенсації витрат, спрямованих на попередження забруднення водних об'єктів нітратами із сільськогосподарських джерел. Також держава та громадські організації, які об'єднують представників аграрного підприємництва, мають ініціювати реалізацію природоохоронних програм, котрі фінансуються європейською спільнотою, в напрямі впровадження ґрунтозахисних систем землеробства та екологізації землекористування з метою використання такого обсягу мінеральних й органічних добрив, які

дозволять виконати вимоги директиви ЄС щодо захисту водних об'єктів від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел.

Агрохолдинги, що об'єднують велику кількість суб'єктів господарювання різних стадій агропродуктового ланцюга і концентрують значні площі сільськогосподарських угідь та потенційних джерел забруднення водних об'єктів нітратами із сільськогосподарських джерел, мають фінансувати заходи щодо попередження забруднення природних та штучних водних об'єктів на загальних підставах.

Значними водокористувачами корпоративного сектору вважаються підприємства хімічної та нафтохімічної промисловості, гірничо-металургійного й паливно-енергетичного комплексів, харчової промисловості, машинобудування, які є основними забруднювачами природних та штучних водних об'єктів, що призводить до погіршення якості поверхневих і частково підземних вод, підвищення обсягів скидів неочищених стічних вод, значних втрат свіжої води в системах водопостачання. За нинішнього техніко-технологічного рівня водоспоживання та водовідведення на підприємствах названих галузей забезпечити дотримання базових положень водних директив Європейського Союзу надто проблематично. Підприємства окремих галузей, які працюють на зовнішні ринки, маючи мільярдні обороти, спроможні самостійно профінансувати модернізацію, реконструкцію, оновлення і технічне переоснащення систем водопостачання й водовідведення, щоб суттєво скоротити частку скидів стічних забруднених вод, зменшити втрати води при транспортуванні та, зрештою, знизити негативний вплив на наближені до них поверхневі й підземні води. При цьому держава має використати всі наявні в її розпорядженні стимули для фінансування корпоративним сектором проектів модернізації систем водопостачання, водоспоживання та водовідведення [81, с. 8–15].

Забезпечення сталого розвитку водного сектору держави має підкріплюватися необхідними інвестиційними ресурсами, без чого сталий розвиток не буде ефективно впроваджуватися. Умови, в яких перебуває Україна, суттєво ускладнюють можливості належного рівня інвестиційної підтримки, і тому постає нагальне питання розробки нових підходів до цього процесу, які б дали змогу ефективно використовувати наявні ресурси та залучати до діяльності комплексу інноваційні механізми. Подібні заходи доцільно реалізовувати в контексті процесів євроінтеграції.

Перед Україною стоїть завдання узгодження своєї екологічної політики з вимогами ЄС. Наближення до них національного законодавства потребує конкретних обов'язкових правових заходів та положень (якісних та технічних стандартів, випробувань і вимог про повідомлення тощо) і розробки конкретних для країни рішень щодо них.

У водній сфері трансформація внутрішньої політики має узгоджуватися з відповідними документами, а саме водними директивами, названими вище [87].

Імплементація цих директив сприятиме конвергенції національної водної діяльності з аналогічною політикою, яка реалізується в ЄС, і закладе нові інституціональні основи управління водними ресурсами та вибору джерел

інвестування проектів розширеного відтворення водогосподарської й водоохоронної інфраструктури.

У цьому сенсі відзначимо, що в кожній директиві акцентовано увагу на можливості регулювання фінансових питань, важливе значення серед яких відіграють інвестиційні заходи. Зокрема, у Директиві № 2000/60/ЄС зазначається, що використання економічних інструментів державами-членами може бути доречним як частина програми заходів. Принцип повернення витрат на водопостачання, включаючи витрати на довкілля і ресурси, пов'язані зі шкодою або негативним впливом на водне середовище, має бути врахований відповідно до, зокрема, принципу «забруднювач платить». Економічний аналіз служб водопостачання, що базується на довгострокових прогнозах постачання і потреби у воді в зоні басейну ріки, необхідний для цієї мети.

Всі наведені позиції тісно пов'язані з інвестиційними ресурсами, адже як економічні інструменти в цілому, так і ресурсні витрати зокрема контактують з процесами інвестування.

Зважаючи на зростаючий дефіцит водних ресурсів, більш поширеними стали капіталовкладення у розвиток водної індустрії. Крім вододефіцитності, серед основних причин, які спонукають здійснювати інвестиції, є такі: постійне зростання вартості водних ресурсів, їх нерівномірний територіальний перерозподіл, значна інтегрованість до економічних систем та інші.

Після дефіцитності постійне зростання вартості водних ресурсів розглядається як пріоритетна причина для інвестування у цю сферу. На нашу думку, подібне зростання вартості включає водні ресурси до складу групи високоприбуткових активів. Хоча, порівнюючи ризики вкладення коштів у цінні папери або нерухомість, варто зауважити, що водні ресурси є новими як об'єкт інвестування, з чим пов'язані певні перестороги з боку потенційних інвесторів.

Бажано, щоб інвестиційні ресурси були довгостроковими. Тільки за цієї умови можна вирішувати стратегічні завдання, пов'язані з побудовою та налагодженням адекватного функціонування системи. Якщо ж передбачається залучення короткострокових ресурсів, то вони не зможуть забезпечити реалізацію довгострокових цілей (крім можливих винятків).

Інвестиційні ресурси залучаються за допомогою інвестиційних механізмів. Описуючи сутність одного з них, А. Кульман [88, с. 86–91] розглядає такий механізм через інвестування як операцію, за допомогою якої заощадження трансформуються в засоби виробництва з використанням грошових коштів так і без них. Спираючись на власні міркування, він приходить до висновку, що інвестиційний механізм включає організацію відносин, пов'язаних із формуванням та використанням економічними суб'єктами заощаджень, і розкривається через приведення у рівновагу заощаджень, котрі відображають можливості фінансування, та інвестицій, які характеризують потребу фінансування.

На нашу думку, механізми інвестиційного забезпечення у зв'язку з їх значною кількістю та складною структурованістю можливо розподілити на похідні групи (які, за необхідності, теж можуть бути диференційовані), а саме:

група І: інструменти державного фінансування розвитку ВГК та приклади використання внутрішніх фінансових ресурсів, що безпосередньо стосується процесу розвитку і підтримки необхідного рівня функціонування галузі;

група ІІ: формується на основі первинних і може включати такі інструменти, як капіталізація, рентні відносини тощо;

група ІІІ: переважно перспективні механізми – випуски водних акцій (на основі діяльності комплексу), фінансова кластеризація тощо.

Такий розподіл значною мірою здійснюється з урахуванням часових особливостей їх прояву. В основному первинними серед них є ті, на яких ґрунтувалося формування фінансових відносин у комплексі.

Чим більше розвинена держава, тим активніше використання механізмів інвестиційного забезпечення, та зокрема щодо вирішення питань зростання ефективності комплексу. Наприклад, у США застосовуються всі наведені групи механізмів, що стосуються держав ЄС, а також України (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Можливості прояву механізмів інвестиційного забезпечення ВГК у поточному та перспективному періодах

Сектор	Група І		Група ІІ			Група ІІІ	
	державне фінансування	внутрішні фінансові ресурси	рента (І)*	капіталізація	корпоратизація (І)*	кластеризація	водні акції (ІІ)*
Водопровідно-каналізаційний	І** / І	І / І	І / І	ІІІ / І	ІІ / І	_ / ІІ	ІІІ / ІІ
Промисловість	І / І	І / І	І / І	ІІІ / І	ІІ / І	_ / ІІ	ІІІ / ІІ
Рекреація	І* / І	ІІ / І	ІІІ / ІІ	ІІІ / І	ІІІ / ІІ	_ / ІІ	_
Гідротехнічний	ІІ* / ІІ	І / І	ІІ / ІІ	ІІІ / І	ІІ / І	_ / ІІ	ІІІ / ІІ
Водний транспорт	ІІ* / ІІІ	І	ІІІ / ІІ	ІІІ / ІІ	ІІІ / ІІ	_ / ІІ	_

* Механізми, які можуть проявлятися і в інших групах;

** Рівень можливого прояву: І – сильний; ІІ – середній; ІІІ – слабкий; чисельник – поточна ситуація, знаменник – перспективна.

У процесі використання механізмів необхідно враховувати наступні умови. По-перше, складність упровадження нового інструментарію. Протягом останніх десятиліть формувалися особливості системи та каркас її функціонування. Коли постала нова потреба змін, то, зрозуміло, що система виявлятиме внутрішній спротив цьому. Таке явище є закономірним і ним не можна нехтувати в ході реалізації державної політики.

По-друге, повільне впровадження реформ, покликаних змінити ситуацію, їх значна декларативність, недотримання часових показників їх проведення. Як свідчать реалії сьогодення, уряд прагне реформування з метою модернізації та

адаптації національної економіки до європейських вимог, але терміни його чітко не визначені.

По-третє, значний вплив позаекономічних факторів на процес ухвалення рішень щодо виділення фінансів. Це є суттєвою проблемою, котра може нівелювати будь-яке рішення щодо підтримки того або іншого проекту. Часто виникає ситуація, коли необхідно проводити роботи для більш ефективного функціонування водоочисних споруд або реалізувати комплекс водоохоронних заходів, але кошти неможливо виділити через неврегульованість цієї процедури. Часто до цього долучаються місцеві органи влади, політичні партії тощо.

Варто зазначити, що ці позиції є змінними в часі, а тому використання інвестиційних механізмів має бути безальтернативним підходом.

Третинні механізми також є похідними і визначаються початковим часовим потенціалом та незначним впливом консервативних тенденцій. Всі механізми, що формують групу, перебувають на стадії впровадження як наслідок не досить сприятливих умов середовища. Водночас вони закладають значні інвестиційні резерви, тому їх вивчення та активація є необхідними.

У цьому аспекті відзначимо, що глобальні фінансові ринки є швидкозмінні з настанням кожного наступного року трансформуються існуючі і генеруються нові тенденції, які суттєво впливають на показники розвитку світової та регіональних економік. Від можливостей врахування та адаптації цих тенденцій залежить сталість фінансових систем різних суб’єктів, їх здатність адекватно діяти в змінних умовах.

Однією з відносно нових тенденцій є можливості інвестування в акції, що пов’язані з природними ресурсами. Як виявив аналіз фондових майданчиків, поряд зі старими біржовими індексами (на зразок Dow Jones Ind. Avg чи S&P 500) формуються нові, що відстежують цінові особливості компаній, які працюють із різноманітними природними ресурсами. Наприклад, досить звичайним видається явище, коли на біржах працюють лісові індекси, орієнтуючись на The S&P Global Timber & Forestry Index, що включає індикатори 25 публічних бірж, котрі стосуються інвестиційних операцій з деревиною та лісом. Іншим прикладом є функціонування карбонових індексів, що відображають позиції компаній, орієнтованих на зменшення викидів.

Зазначимо, що одним з перспективних напрямів у водній сфері є робота з водними індексами, котрі пов’язані з водними фондами ETF і формують загальне уявлення про біржові коливання акцій компаній щодо водних послуг.

Загалом інвестиції у водні фонди розглядаються як реальний інструмент отримання прибутку, пов’язаний з екологічним бізнесом. Згідно з позицією компанії Morgan Stanley, у XXI ст. капіталовкладення у водні ресурси розглядаються як одна з найбільш перспективних інвест-ідей.

Вагомою перевагою таких інвестицій є і їх відносна новизна для ринку, що заохочує вкладення у ці активи. Тому варто зазначити, що позитиви стосуються не лише емерджентних ринків (до яких належить Україна), але і більшості держав світу, оскільки дефіцит води з кожним роком посилюється, а водна інфраструктура поступово зношується, що призводить до зростання ціни

і видатків на водні проекти. Таке збільшення витрат зумовлює зростання акцій водних компаній (рис. 3.10).



Рис. 3.10. Динаміка акцій Guggenheim S&P Global Water Index ETF

Водні ETF – це біржові пайові інвестиційні фонди, які вкладають фінансові ресурси у пов'язаний з водою бізнес. Досить влучно їх називають корзинами з акціями. Керівництво водного фонду інвестує в низку компаній з водопостачання, які займаються процесами очищення води, її подачею споживачам, опрісненням тощо. На основі ринкових коливань акцій таких водних компаній розраховується середнє значення – водний індекс, який є узагальнюючим орієнтиром для потенційних інвесторів.

Значний вплив на котирування акцій водних компаній мають кліматичні фактори. Наприклад, посушливі періоди чи засухи призводять до стрімкого зростання акцій. Але, зрозуміло, такі природні явища є досить нетривалі, тому ефект від них короткотерміновий.

Час активізації більшості водних ETF припадає на 2005–2007 рр. Лідерами серед них є Power Shares Water Resources ETF, First Trust ISE Water Index Fund і Guggenheim S&P Global Water Index ETF.

Power Shares Water Resources ETF орієнтується на NASDAQ OMX US Water Index. Початок активності – 2005 р. Особливість діяльності полягає в інвестуванні 90% від загального обсягу активів у загальні акції та американські депозитарні розписки. Індекс складається майже із 30 цінних паперів компаній, що публічно торгуються в США, а також компаній, які формують послуги з постачання питної води, очищення водних ресурсів та інші послуги, пов'язані з ресурсом. До складу Top Holdings входять такі компанії: TerraForm Power Inc (11,4 % портфоліо), Roper Techno-logies Inc (7,74), Ecolab Inc (7,59), HD Supply Holdings Inc (7,33 %) та інші.

First Trust ISE Water Index Fund орієнтується на індекс ISE Water Index. Розпочав діяльність у 2007 р. До складу Top Holdings належать такі компанії: Danaher Corporation (8,02 %), Energy Recovery Inc. (5,46), Aqua America Inc. (4,69), American Water Works Co (4,67 %).

Guggenheim S&P Global Water Index ETF орієнтується на Standard & Poors. Розпочав активну діяльність у 2007 р. Індекс формується з акцій 50

компаній. До складу Top Holdings належать такі компанії: Geberit AG (7,50 % портфоліо), American Water Works Co Inc (6,48), United Utilities Group Plc (5,67), Danaher Corporation (5,42 %) та інші. Найкращими секторами підприємств є акції промисловості (48 %) та комунальна сфера (43,7 %).

Зазначимо, що протягом 2006–2015 рр. динаміка загальних індексів, та водних є значною мірою подібною (рис. 3.11).

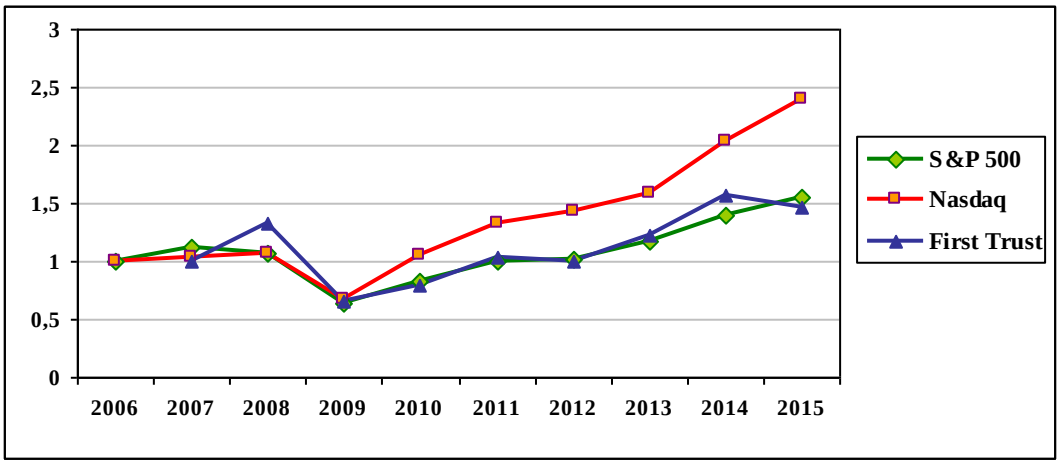


Рис. 3.11. Динаміка зміни біржових індексів, 2000–2015 рр. (2006 р. – 1,00, для First Trust – 2007 р.)

Як видно, у період до світової кризи показники були стабільними, а після 2008 р. криві стрімко спадають. Після проходження кризового періоду, починаючи з 2009 р., спостерігається їх зростання включно до початку 2016 року.

Серед порівнюваних індексів кращу динаміку демонструє Nasdaq. Характеристики S&P 500 і First Trust ISE Water ETF визначаються суттєвими аналогіями, хоча є і відмінності. Наприклад, протягом 2012–2014 рр. зростання First Trust було більш якісним, ніж порівнюваний індекс.

Загальною позитивною тенденцією вважається переважання зростання індексів водних фондів протягом оцінюваного періоду. З'ясуємо, яким чином ці тенденції позначаться на українських інвесторах.

По-перше, водні акції є реальним інструментом отримання прибутку. Після 2009 р. їх біржові позиції характеризувалися переважно збільшенням. Крім того, прогнозується посилення дефіциту води, що призведе до подальшої максимізації вартості акцій водних компаній.

По-друге, протягом останніх років вони демонструють дещо кращу рентабельність відносно окремих індексів (наприклад, S&P 500), що є фактором додаткової привабливості порівняно з іншими сферами прикладання капіталу.

По-третє, водні акції, на думку фінансових експертів, можуть стати довгостроковим активом. Безперечно, результати водних ETF порівняно з тими ж S&P 500 за 3- чи 5-річний період значно гірші, але в майбутньому ця тенденція може змінитись.

Щодо українських компаній, то вони повинні орієнтуватися на зарубіжний досвід котирування водних акцій, що матиме свої переваги.

Насамперед, якщо існує компанія у сфері водопостачання чи водовідведення, то випуск акцій дає змогу залучити додатковий капітал. Наступним етапом є позиціонування акцій на фондовій біржі та залучення до цього процесу не тільки українських інвесторів, але й зарубіжних. Участь останніх формує сприятливі передумови для рецепції значних міжнародних фінансових активів, необхідних для стимулювання розвитку вітчизняного водного сектору.

Водночас важливо зазначити, що українські компанії не можуть вільно виходити на фондові майданчики. Для цього необхідно усунути низку перешкод, а саме: неврегульованість законодавчого забезпечення такої діяльності, відсутність реальної державної підтримки тощо.

Імплементація директив ЄС потребує значних інвестиційних ресурсів для модернізації, реконструкції й технічного переоснащення водогосподарського комплексу. В умовах нинішнього інституціонального середовища їх суттєве нарощення неможливе, оскільки нормативно-правова база не сприяє припливу іноземного капіталу та залучення вітчизняних інвесторів.

Пріоритетними щодо інвестиційного забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних стратегій мають стати проекти:

- протипаводкового захисту територій та упередження іншої шкідливої дії вод;
- облаштування джерел питного водопостачання та розширення мереж централізованого водопостачання в сільській місцевості;
- модернізації водозабірних систем, водопровідних мереж, систем оборотного водопостачання і водовідведення, упровадження маловодних технологій на промислових підприємствах;
- оновлення техніко-технологічного потенціалу водного транспорту та водозабезпечення галузей виробничої інфраструктури;
- налагодження моніторингу буріння свердловин, використання підземних вод, підтоплення територій, техногенного впливу на природні водні об’єкти;
- екологічної реабілітації басейнів річок, замкнутих природних та штучних водойм, транскордонних водотоків, акваторій морів;
- модернізації об’єктів гідроенергетики та відродження матеріально-технічної бази малої гідроенергетики;
- модернізації, реконструкції й технічного переоснащення систем комунального водопостачання та водовідведення, а також систем водопідготовки, водоочищення, ідентифікації якості питної води;
- модернізації та реконструкції меліоративних систем у зоні осушувальних меліорацій і зрошуваного землеробства;
- національного масштабу «Чиста вода України», «Якісна вода»; розвитку інфраструктури ринку питної води, у тому числі бутельованої.

Варто розширити спектр джерел інвестиційного забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів. Основними мають бути кошти:

- Державного і місцевих бюджетів, у тому числі спеціального та резервного, а також позабюджетних фондів;

- власне підприємств, установ та організацій, у тому числі водогосподарських організацій, отриманих на основі надання платних водогосподарських й екосистемних послуг;
- іноземних підприємницьких структур, урядів іноземних держав, міжнародних фінансово-кредитних структур, у тому числі в рамках фінансування глобальних екологічних проектів, передбачених природоохоронними конвенціями;
- кредитних спілок, фінансово-банківських установ, страхових організацій, пенсійних фондів, громадських організацій;
- фінансові ресурси, акумульовані в результаті реалізації угод між суб'єктами водогосподарської діяльності та підприємницькими структурами на основі угод державно-приватного партнерства;
- надходження, отримані в результаті продажу облігацій місцевої позики та іпотечного кредитування під заставу земель нероздільно з водогосподарськими об'єктами й гідротехнічними спорудами.

Перспективним джерелом фінансування заходів є залучення частки прибутків від довготермінової оренди (концесії) цілісних технологічних і майнових комплексів водного господарства, їхнього роздержавлення шляхом утворення акціонерних водних компаній із змішаною формою власності з подальшою інтеграцією та диверсифікацією їх діяльності, посилення корпоративної ролі держави у водогосподарській сфері (створення державних водогосподарських холдингів).

З метою диверсифікації джерел інвестиційного забезпечення модернізації індустрії водопостачання, водопідготовки та водоочищення необхідно внести зміни до законодавства України, які забезпечать використання форм партнерських відносин між державою (територіальною громадою) та підприємницьким сектором, а також узаконять форми тимчасового користування водогосподарськими й водними об'єктами.

В першу чергу зміни і доповнення повинні стосуватись Водного і Податкового кодексів України, законів України «Про державно-приватне партнерство» і «Про місцеве самоврядування» та інших нормативно-правових актів.

Необхідно внести відповідні правки до нормативно-правових актів, де визначені перелік, умови і терміни передачі водних та водогосподарських об'єктів в оренду та концесію. Враховуючи масовість проявів оренди водних та водогосподарських об'єктів, варто ввести окрему главу, присвячену орендним формам водокористування. Це дасть можливість у подальшому уникнути двозначностей та суперечностей при розробці розпорядчих, інструктивних та методичних документів щодо передачі водних і водогосподарських об'єктів в оренду. Такі об'єкти виконують різноманітні функції в системі суспільного відтворення, тому порядок передачі їх в оренду та концесію також не має бути уніфікованим.

З огляду на зазначене, у відповідній главі Водного кодексу України слід чітко розмежувати водний і водогосподарський об'єкти, а також сформувати

диференційований підхід до їх передачі в оренду та концесію. Тим більше, що водогосподарський об'єкт не завжди є складовою природно-ресурсного потенціалу і створений, як правило, у результаті минулих затрат держави та уречевлення праці попередніх поколінь. Водний об'єкт може бути одним з основних джерел питного водопостачання, а водогосподарський – забезпечуючою системою такого водопостачання, а також засобом зрошення та регулювання гідрологічного режиму на території масштабних осушувальних меліорацій.

У Водному кодексі України слід регламентувати обов'язкові умови, за яких водні та водогосподарські об'єкти передаються в оренду і концесію, зокрема: наявність в орендатора та концесіонера досвіду здійснення водогосподарського й водоохоронного підприємництва, а також іншої бізнесової діяльності, побудованої на основі використання водних та водогосподарських об'єктів; необхідне техніко-технологічне забезпечення, здатне здійснювати розширене відтворення водного об'єкта та вчасну реконструкцію водогосподарського об'єкта з метою недопущення перебоїв у системах питного водопостачання й погіршення умов загального водокористування місцевих жителів; зобов'язання орендатора постійно проводити роботи з екологічного реінжинірингу використовуваних водних та водогосподарських об'єктів, упровадження інноваційних форм господарського освоєння водно-ресурсного потенціалу та нарощення запасів біологічних ресурсів.

Враховуючи невисоку інвестиційну спроможність вітчизняних суб'єктів водогосподарського підприємництва, що не сприяє масштабній модернізації, реконструкції й технічному переоснащенню водогосподарських об'єктів та екологічному реінжинірингу водних об'єктів, які будуть передані в тимчасове користування, необхідно формувати інституціональне підґрунтя для укладання концесійних договорів, котрі передбачають передачу активів у тимчасове користування іноземним підприємницьким структурам, що мають відповідний досвід функціонування на ринку водних ресурсів та водогосподарських послуг [89, с. 4–13]. З метою створення передумов для інвестиційного забезпечення модернізації водогосподарського комплексу необхідно прийняти законодавчі документи «Про державно-приватне партнерство у сфері водокористування» та «Про концесії у сфері водокористування».

Без забезпечення економічного зростання країни та її регіонів упровадження водного законодавства ЄС (у т.ч. неухильне його дотримання) вбачається неможливим. Важливим залишається питання збільшення інвестиційних потоків у водогосподарський комплекс України. Основними інвестиційними механізмами його модернізації мають бути державний та місцевий бюджети, власні кошти підприємств, установ та організацій. Водночас з метою нарощення обсягів фінансового забезпечення модернізаційних потреб необхідно диверсифікувати джерела інвестування водогосподарських та водоохоронних проектів у першу чергу через інституціоналізацію угод державно-приватного партнерства та залучення іноземних інвестицій, поступове збільшення ставок екологічних податків за забруднення водних

об’єктів для надання їм реального мотивуючого характеру щодо зменшення водомісткості виробленої продукції та екологізації виробництва, розширення спектра надання платних водогосподарських й екосистемних послуг, розвиток екологічних фондів фінансування проектів та програм водогосподарського й водоохоронного напряму, посилення стимулюючих інструментів щодо модернізації водогосподарського комплексу з урахуванням вимог водних директив ЄС.

3.4. Упровадження сучасних форм фінансування водогосподарських та водоохоронних проектів

Вагомим джерелом посилення інвестиційного потенціалу є збільшення надходжень від надання комплексу водогосподарських та екосистемних послуг на платній основі. Для цього необхідно розширити перелік таких послуг, котрі пропонуються водогосподарськими організаціями, у результаті чого зростуть обсяги фінансування. Бюджетне фінансування є недостатнім, а тому вдосконалення госпрозрахункових підходів до діяльності в галузі водного господарства є важливим напрямом стимулювання інвестиційних вкладень у водогосподарські та водоохоронні проекти.

Проведені дослідження інституціональної підтримки інвестування водогосподарських та водоохоронних проектів, а також аналіз реального стану інвестиційного забезпечення їх потреб дають підстави стверджувати, що якісне покращення експлуатації об’єктів інфраструктури можливе за умови розширення спектра форм і джерел фінансування сфери водокористування на основі державно-приватного партнерства (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Поширення перспективних форм фінансування водогосподарських проектів на основі державно-приватного партнерства

Вид ДПП	Промислове водокористування	Комунальне водокористування	Меліоративне водокористування	Мала гідроенергетика	Ставково-рибне господарство	Водний транспорт
Оренда					+	
Концесія		+		+		+
Асоціація	+	+	+		+	+
Холдинг		+				
Кластер	+	+	+	+		+
Лізинг	+	+	+	+		+

Найбільш прийнятним варіантом імплементації ***орендних схем*** у господарську практику є користування водними об’єктами місцевого значення (як правило, ставками та малими водосховищами). Надання в оренду водного об’єкта здійснюється одночасно з орендою земель водного фонду, на яких він розташований. Для водних об’єктів розробляється технічна документація, що включає також установлення прибережних захисних смуг, і затверджуються

водогосподарські паспорти. При оренді водойм вирішуються питання технічного обслуговування і ремонту гідротехнічних споруд, безаварійного пропуску весняної повені та дощових паводків, зростають надходження коштів до державного й місцевого бюджетів. Водойми надаються в оренду одночасно з прибережними захисними смугами, в яких встановлюється режим обмеженої господарської діяльності, що сприяє впорядкуванню прилеглої території, очищенню її від сміття, залісненню та залуженню, поліпшенню естетичного вигляду дамб гідротехнічних споруд.

Орендні схеми у сфері водокористування вигідні тим, що є перехідним варіантом між державною власністю і тотальною приватизацією водних та водогосподарських об'єктів, а в умовах української дійсності – це саме та форма державно-приватного партнерства, що поступово формуватиме критичний інституційний мінімум для впровадження елементів ринкової економіки в таку важливу складову природно-ресурсного сектору, як водогосподарський комплекс [67].

Концесія у водному господарстві – це договір надання прав володіння і користування належним державі водним об'єктом або його частиною зацікавленим інвесторам на певний термін. Угода реалізується згідно з певними умовами на тимчасовій та платній основі за рахунок коштів концесіонера і передбачає його інвестиційні ризики. Предметом договору концесії на право користування водним об'єктом, що перебуває у державній власності, можуть бути такі об'єкти, перелік яких затверджується урядом за погодженням з органами виконавчої влади згідно з поданням органу виконавчої влади з управління водними об'єктами. Концесійний режим експлуатації будівництва та реконструкції гідротехнічних споруд має зберегти в продуктивному господарському обороті значні площі меліорованих земель, які містять значний потенціал для нарощення виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, що, з огляду на загострення проблем продовольчої безпеки у планетарному масштабі, є потужним чинником соціально-економічного піднесення окремих регіонів. Найбільш інвестиційно привабливою та значимою для розвитку регіональних господарських комплексів є гідроенергетична концесія, яка передбачає передачу окремих ділянок басейнів малих річок для будівництва нових або модернізації існуючих об'єктів малої гідроенергетики на умовах концесії.

Важливим елементом нарощення інвестиційного потенціалу водогосподарського комплексу є інституціоналізація об'єднань підприємств (холдингових структур, асоціацій, кластерів). Відособлено господарські підприємства через низьку інвестиційну спроможність не здатні профінансувати заходи щодо модернізації та переоснащення матеріально-технічної бази інфраструктурних ланок систем водозабору, водопостачання й водовідведення. Головна мета створення об'єднань водогосподарських підприємств – накопичення фінансових ресурсів для реалізації масштабних капіталомістких проектів, що можуть забезпечити ефективне залучення водних ресурсів у процесі відтворення капіталу, а також результативність їх відтворення, відновлення та охорони.

Асоціація – це вид об'єднання, що забезпечує централізовану координацію дій учасників, але при цьому останні зберігають достатній рівень автономності при реалізації бізнесових ініціатив. Осушені та зрошувані землі зосереджені в аграрних регіонах, де тотальний інвестиційних дефіцит набув ознак перманентності, і тому об'єднання зусиль водокористувачів та водосервісних підприємств шляхом створення асоціації дасть можливість знизити затрати на утримання в придатному стані гідротехнічних споруд, а також трансакційні витрати.

Економічний зміст ***холдингу*** полягає в тому, що в його структурі основна компанія підпорядковує собі формально незалежні підприємства, котрі мають у власному розпорядженні капітали, які значно перевищують власний капітал головної компанії. Володіючи контрольними пакетами акцій дочірніх підприємств, основна компанія холдингу може втручатися в будь-які сфери їх діяльності, акумулюючи доходи і перерозподіляючи їх між дочірніми структурами, здійснюючи внутрішньофірмове кредитування та фінансування. Таким чином, головна компанія холдингу є утримувачем акціонерного портфеля.

Формування водогосподарських ***кластерів*** зумовлене необхідністю пошуку джерел і засобів інвестиційно-інноваційного оновлення матеріально-технічної бази та інфраструктури водного господарства. Позитивним аспектом такого об'єднання є можливість узгодження основних завдань, пов'язаних з розширенням сфери водогосподарського бізнесу та активізацією роботи з диверсифікації джерел фінансового забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів. Переваги отримують усі основні учасники водогосподарського кластера: органи місцевої влади, водогосподарські підприємства, басейнові управління та фінансово-кредитні організації. Зазначене можливо у разі забезпечення інституціональних передумов формування таких об'єднань, насамперед щодо підтримки проривних інноваційних проектів. Функціонування водогосподарських кластерів перспективне у всіх сегментах водного господарства.

Лізинг – це довгострокова оренда та прокат водогосподарського обладнання. Він дає змогу водним підприємствам (орендаторам) отримувати в комерційних банках і лізингових компаніях (орендодавців) за певну орендну плату в довгострокове користування широкий перелік основних засобів. Найбільш перспективним поширення лізингу є у промисловому, комунальному, меліоративному водокористуванні, водному транспорті та малій гідроенергетиці.

Модернізація водогосподарського комплексу потребує науково обґрунтованого набору інвестиційних механізмів, які б сприяли збільшенню обсягів фінансового забезпечення галузі, удосконаленню водогосподарської інфраструктури, упровадженню маловодних, безводних, водозберігаючих технологій у всіх сферах економіки та охороні водних об'єктів (рис. 3.12).



Рис. 3.12. Основні інвестиційні механізми модернізації водогосподарського комплексу

З метою дотримання базових положень водних директив Європейського Союзу комунальний, промисловий та аграрний сектори економіки будуть зобов'язані реалізовувати певні заходи. Сьогодні збільшення обсягів інвестиційного забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів не спостерігається через наслідки економічних криз останнього десятиліття та несприятливу політичну кон'юнктуру.

Забезпечити дотримання вимог водних директив Європейського Союзу в комунальному, промисловому та аграрному секторах можливо завдяки встановленню партнерських відносин із міжнародними фінансово-кредитними установами й підприємницькими структурами, які мають значний досвід фінансування проектів модернізації водогосподарської інфраструктури, а також використанню сучасних форм державно-приватного партнерства.

Підприємства комунального водопостачання, у тому числі акціонерні товариства, можуть суттєво збільшити обсяги інвестицій у модернізацію та реконструкцію водопровідно-каналізаційного господарства й очисних споруд шляхом передачі мереж у довгострокову оренду чи концесію. При цьому майбутні орендарі та концесіонери зобов'язані виконувати низку вимог, щоб дотримуватися індикаторів, передбачених директивами ЄС стосовно якості постачання питної води та очищення міських стічних вод. З урахуванням цього необхідно внести зміни до законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесії», доповнивши перелік видів водогосподарської та водоохоронної діяльності, на які поширюються орендні й концесійні схеми, а також прописавши норми про дотримання концесіонерами та орендарями вимог водних директив Європейського Союзу.

Особливого значення набуває фінансування водоохоронних та водогосподарських потреб суб'єктами аграрного підприємництва (агрохолдингами, сільськогосподарськими підприємствами, фермерськими й особистими селянськими господарствами), які несуть потенційну загрозу надмірних скидів нітратів у природні та штучні водні об'єкти. Зважаючи на збитковий характер сільськогосподарського виробництва та фінансові проблеми малих форм аграрного бізнесу, необхідна допомога держави щодо часткової компенсації витрат, спрямованих на попередження забруднення водних об'єктів нітратами із сільськогосподарських джерел. Також держава та громадські організації, які об'єднують представників аграрного підприємництва, мають ініціювати реалізацію природоохоронних програм, котрі фінансуються європейською спільнотою, в напрямі впровадження ґрунтозахисних систем землеробства та екологізації землекористування з метою використання такого обсягу мінеральних й органічних добрив, що відповідає вимогам директив ЄС стосовно захисту водних об'єктів від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел. Агрохолдинги, які об'єднують велику кількість суб'єктів господарювання різних стадій агропродуктового ланцюга і концентрують значні площі сільськогосподарських угідь та потенційних джерел забруднення водних об'єктів нітратами, повинні фінансувати заходи щодо упередження забруднення природних та штучних водних об'єктів на загальних підставах [90].

Потужними водокористувачами є промислові підприємства, зокрема: хімічної, нафтохімічної та харчової промисловості, гірничо-металургійного й паливно-енергетичного комплексів, машинобудування, які одночасно вважаються основними забруднювачами природних та штучних водних об'єктів, що призводить до погіршення якості поверхневих і частково підземних вод, збільшення обсягів скидів забруднених стічних вод та значних втрат свіжої води в системах водопостачання. За нинішнього техніко-технологічного рівня водоспоживання й водовідведення на підприємствах галузей промисловості забезпечити дотримання базових положень водних директив Європейського Союзу надто складно. Підприємства окремих галузей, які працюють на зовнішні ринки, маючи потужні фінансові обороти, спроможні самостійно профінансувати модернізацію, реконструкцію, оновлення та технічне переоснащення систем водопостачання й водовідведення, щоб суттєво скоротити частку скидів стічних забруднених вод, втрати води при транспортуванні та, зрештою, знизити негативний вплив на прилеглі до них поверхневі й підземні води.

Необхідно запровадити такий механізм, який би стимулював промислові підприємства постійно впроваджувати заходи щодо модернізації систем водопостачання, водоспоживання й водовідведення та проекти, спрямовані на раціональне використання, охорону й відтворення водних ресурсів.

Останні програмні документи Уряду свідчать про активне застосування механізму державно-приватного партнерства при вирішенні питань посилення інвестиційної підтримки, відтак реінжиніринг водогосподарської інфраструктури є винятком. Саме тому дослідження здійснюватиметься в площині пошуку найбільш адекватних інструментів ДПП, які сприятимуть нарощенню інвестиційного забезпечення реінжинірингу інфраструктури у найперспективніших секторах водного господарства: ***комунальному, меліоративному та гідроенергетичному***. В такому разі інвестиційні проекти передбачають участь трьох зацікавлених сторін – держави, бізнес-структур і громадськості, кожна з яких реалізує свої повноваження та має широке коло інтересів у сфері водозабезпечення. Наприклад, держава виконує завдання, закріплені в Конституції України щодо доступу всіх громадян до чистої питної води, створює додаткові робочі місця; бізнес-структури отримують дохід у процесі водогосподарської діяльності; громадськість користується чистою питною водою та оплачує її водопостачання й водовідведення.

Як свідчить досвід країн ЄС, перспективними щодо впровадження сучасних форм фінансування є різні види господарської діяльності у сфері водокористування. Зокрема, йдеться про ***послуги водопостачання і водовідведення, менеджмент водної інфраструктури*** тощо. Яскравим прикладом є досвід Польщі, в якій сформовані прийнятні умови для цього виду діяльності. Крім отримання прибутку, аналогічні проекти у вимірах децентралізації сприяють вирішенню місцевих локальних проблем у водній сфері та розвиткові місцевих громад (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

Реалізація місцевих проектів у водному секторі в окремих країнах Європи за умов децентралізації

Країна	Компанія	Проект	Напрями і результати діяльності
Польща	PWiK Тарновскі Гури	*Системи постачання та охорони води*	Виробництво, закупівля, транспортування і продаж води для клієнтів, колективного та промислового збору, очищення стічної та дощової води. Крім того, компанія виконує проектну документацію для пристроїв водопровідної і каналізаційної інфраструктури, здійснює технічний нагляд і контроль за виконанням та будівництвом об'єктів водопостачання. Компанія виграла тендер і уклала контракт щодо надання послуг з експлуатації систем водопостачання та каналізації для ґміни Крупський Млин на період з 01.01.2015 по 31.12.2016 рр. Відповідно до контракту, окрім води і каналізаційної мережі, буде підтримуватися: 5 водозаборів, 2 очисні споруди, 4 насосні станції, система зчитування і складування відходів
	Saur	*Надання послуг водопостачання і водовідведення*	Перше спільне підприємство, створене в центральноєвропейській країні з метою надання послуг водопостачання – каналізації в місті. Обслуговує близько 500 тис. жителів області міст Гданськ і Сопот. Гданськ охоплює 49 % акцій, робить свій внесок у натуральній формі у вигляді бази даних, знарядь і засобів праці. Французька група «Саур» здійснила фінансові вкладення в натуральній формі, у тому числі 51 % акцій компанії. За угодою діяльність компанії оператора води і каналізації спрямована на підтримку високої якості послуг водопостачання та водовідведення
Франція	Veolia	*Водопідготовка та менеджмент водної інфраструктури*	Приватна компанія «Veolia» за безстроковим контрактом обслуговує мільйони людей в Парижі та його передмістях. Плідна співпраця між муніципальною компанією та інвестором забезпечила використання передових технологій у галузі водопідготовки та управління мережами водопостачання, а також очищення, що гарантує високу якість питної води
Німеччина	Berlinwasser	*Менеджмент водної інфраструктури*	Формування у великих містах (Берлін) спільних підприємств з управління інженерною інфраструктурою, що дає змогу залучити додаткові ресурси для вирішення поточних проблем підтримки і розвитку комунальної інфраструктури. У результаті операцій підвищуються якісні показники менеджменту секторів комунальної сфери

У процесі реалізації проектів ДПП у водогосподарському секторі змінюються функції управління виробництвом послуг. У класичному варіанті держава стає безпосереднім учасником їх виробництва і всі функції управління,

зокрема планування, організація, контроль, регулювання, зосереджуються у двох малосумісних галузях – на рівні макропроцесів, а також проектному й виробничому.

Функції розосереджуються в системі вертикальних і горизонтальних відносин, а досягнення результату пов'язане з широким спектром інститутів, на які покладаються окремі функції. В системі тривалого відтворення аналогічних суспільних благ з часом формується досить дієва структура управління.

При зростаючій динаміці потреб складні управлінські структури адаптувати непросто, саме тому механізм управління виробництвом послуг у секторі водопостачання з використанням ДПП радикально змінюється.

За приватним сектором закріплюється функція безпосереднього виробництва послуги водопостачання та водовідведення при реалізації всіх функцій управління на макрорівні. Держава бере на себе функції планування, організації, контролю та регулювання на макро- і мезорівнях, що більшою мірою відповідає його суспільній ролі. Конкретні виробничі проблеми повністю передаються приватному сектору, більш пристосованому до їх вирішення. Громадянське суспільство також відіграє значну роль в інвестиційних процесах, оскільки є одним із споживачів виробленого продукту, крім того, постійне зростання кількості населення гарантує повернення вкладених коштів інвесторам.

Таким чином, серед трьох учасників партнерства у водогосподарських проектах за приватним сектором закріплюється функція безпосереднього виробництва послуги на макрорівні. Громадянське суспільство бере участь в організації ДПП з метою наближення споживчих властивостей водогосподарських послуг до потреб громадян, використовуючи в цих цілях вказані нижче інструменти.

Виділимо основні групи інструментів, якими може користуватися держава, а саме: планування, регулювання та контроль.

Інструментарій планування включає передплановий моніторинг, що дає змогу виявити необхідність виробництва послуги за найбільш загальними параметрами, відображаючи їх обсяг і структуру; стратегії, що визначають загальні принципи взаємодії держави з бізнесом та інститутами громадянського суспільства; плани формування інститутів, котрі забезпечують продуктивні взаємовідносини держави, громадянського суспільства та бізнесу; передпроектна документація, що характеризує основні параметри виробництва послуг у рамках ДПП; переговори з інститутами громадянського суспільства, які відображають інтереси споживачів послуг щодо реалізації проектів ДПП; тристоронні переговори представників органів влади та управління, інститутів громадянського суспільства і бізнес-структур, що реалізують запропоновану державою стратегію; проекти ДПП з виробництва водогосподарських товарів і послуг; план виробництва водогосподарських послуг і конкретних проектів ДПП у довго- та середньостроковій перспективі.

Інструментарій регулювання передбачає використання поточних документів, які містять зведений перелік розподілу об'єктів і проектів ДПП за профільними міністерствами, відомствами та адміністративно-територіальними

утвореннями, визначають розподіл системи відповідальності й ризиків учасників проектів ДПП; залучення уповноважених органів, які спеціально створені для реалізації проектів ДПП, у разі, якщо існуючі не мають необхідних повноважень і їх склад недоцільно розширювати (створення спеціальних органів може відбуватися за функціональним, галузевим, територіальним або басейновим принципом); договірні відносини з приватними партнерами, які реалізують виробничу частину проектів ДПП з урахуванням відповідальності й ризиків; договори, угоди державних органів влади та управління з інститутами громадянського суспільства щодо реалізації проектів ДПП з некомерційними організаціями дослідного профілю щодо реалізації проектів ДПП.

Контролюючі інструменти, які може задіяти держава, передбачають використання законодавчої бази, що містить положення, значущі для управління об'єктами та проектами ДПП, і відображається в плановому періоді у відомчих нормативних актах; відомчих нормативних актів, котрі забезпечують максимально можливі рівні прозорості відносин і симетричності інформованого простору в галузі державно-приватного партнерства; поточних документів, відповідно до яких можливе коригування стратегії взаємодії органів державної влади з бізнесом та інститутами громадянського суспільства у сфері ДПП; корегований план виробництва послуг водопостачання та водовідведення і конкретних проектів ДПП у довго- та середньостроковій перспективі.

Бізнес-структури здійснюють управління в рамках ДПП за двома основними аспектами: власне виробничий процес і співпраця з інституційно відмінними від бізнесу структурами державою і громадянським суспільством. Стосовно власне виробничого процесу складно зафіксувати певні особливості, що виникають у результаті взаємодії в рамках партнерства і доповнюють традиційний склад інструментів у галузі планування, організації, контролю і регулювання.

Відтак *інструментарій планування бізнес-структур* включає стратегію участі в ДПП, що містить загальне бачення проблеми, перш за все визначення системи цінностей суспільства і місію бізнес-структури; SWOT- і PEST-аналіз, експертизу динаміки потреб у водному ресурсі; експертизу перспектив участі бізнес-структури в реалізації проектів ДПП; карту стейкхолдерів, що дає змогу проаналізувати можливості неадекватної поведінки партнерів; експертну оцінку ризиків.

Регулюючі інструменти бізнес-структур включають документовану базу, що забезпечує перехід спільного бачення проблеми на рівень чіткого визначення обов'язків і відповідальності сторін (це особливо важливо, оскільки частина учасників, зокрема інститутів громадянського суспільства, має асиметричну структуру прав і відповідальності) і, крім того, забезпечує розробку системи мотивації партнерів до максимально ефективних дій; організаційну структуру партнерства, що сприяє швидкій реакції на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища (цей інструмент ефективніший, оскільки ні держава, ні інститути громадянського суспільства самостійно не здатні діяти настільки оперативно, як бізнес); вигідні контракти із партнерами;

оперативні плани коригування управління в системі ДПП при відхиленні від заданих параметрів виробництва, споживання і задоволення потреб у суспільних благах; тактичні й оперативні плани коригування управління бізнесом відповідно до значень індикаторів, що встановлюють допустимі межі зміни бізнесу під впливом проектів ДПП; план коригування взаємодії з учасниками партнерства.

Інструменти контролю в бізнес-структурах можуть змінюватися залежно від соціально-економічної ситуації, проте базовими є: карта інтересів зацікавлених сторін, що беруть участь у споживанні послуг; система індикаторів оцінки виконання планів бізнес-структури в галузі задоволення потреб населення, інститутів громадянського суспільства та держави – у послугах; інформаційна база, що забезпечує своєчасний розрахунок індикаторів і відхилень від заданих параметрів виробництва послуг і задоволення потреб у них; моніторинг показників (у тому числі індикаторів), які характеризують зміни в бізнесі, установлення меж допустимих змін під впливом участі у проектах ДПП.

На відміну від держави і бізнес-структур, інститути громадянського суспільства не можуть застосовувати традиційну систему управління, проте лише достатньо структуроване громадянське суспільство здатне ефективно вирішувати завдання щодо наближення споживчих властивостей виробленої послуги водозабезпечення до потреб власне суспільства. Незважаючи на швидкий розвиток громадянського суспільства, зв'язки всередині громад та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків є досить слабкими, а законодавча база не передбачає надання широких повноважень новоствореним інститутам, однак і вони можуть використовувати окремі *інструменти впливу для нарощення інвестиційного забезпечення* у водогосподарській сфері, а саме: консалтинг водозабезпечення; громадську експертизу водогосподарських проектів ДПП; аутсорсинг частини функцій держави, що не належать до категорії владних; законодавчу ініціативу щодо ДПП; РК-компанії; бойкоти недобросовісних виконавців державних контрактів; публічні вимоги до органів влади; публічні виступи, що поширюють об'єктивну інформацію про хід реалізації водогосподарських проектів ДПП. З метою заміни недобросовісних інвесторів громадянське суспільство може застосовувати наступний інструментарій: громадська експертиза об'єктів і проектів ДПП інститутами громадянського суспільства; адміністративних бар'єрів, що сприяють поширенню корупції, блокування конкуренції бізнес-структур; виконання договорів, спрямована на виявлення ознак неадекватної поведінки державних органів і бізнес-структур у формі ухиляння від виконання державного контракту; громадський аудит з метою виявлення ознак ділової корупції; неформальних вимог до бізнес-структур, які беруть участь у реалізації проектів ДПП, належать не до корупційних, а квазіфіскальних відносин; наявності фінансування регіональних і місцевих органів влади та управління; громадські меморандуми, зміст яких випливає з висновків, отриманих у результаті експертизи та аудиту, спрямовані на розвиток конкурентних відносин між бізнес-структурами у водогосподарському секторі (рис. 3.13).



Рис. 3.13. Інструментарій нарощення інвестиційного забезпечення у водогосподарському секторі

Водночас застосування перерахованих інструментів має низку обмежень, а саме: слід передбачити справедливий розподіл доходів, оскільки в бізнес-структурах це залежить від рівня впливовості партнера, тому необхідно відразу ввести обмеження дій сильних сторін, щоб не порушувати інтереси слабшого учасника. Сьогодні є певні проблеми з наявністю кваліфікованих кадрів, здатних забезпечити якісне опрацювання та супровід водогосподарського проекту; недостатньою координацією діяльності органів влади та приватних учасників проектів, відсутністю генеральних плавнів міст, недорозвиненістю

інститутів громадянського суспільства, економічною та інституційною слабкість державної власності.

На нашу думку, більш дієвими є інструменти фінансово-економічної групи, котрими активно користуються уряди багатьох країн для поліпшення економічного добробуту громадян та якості життя шляхом залучення додаткових інвестицій у рамках транскордонного співробітництва.

У 2014 році відкрита програма Всесвітнього банку (2014–2020 рр.) Second Urban Infrastructure Proj (UIP2) загальною вартістю 350 млн у.о. для міст Києва, Харкова, Тернополя, Коломиї, Краматорська, Кіровограда, Житомира. Позитивна динаміка збільшення кількості міського населення (зокрема, Києві – 20 тис. щорічно) дає інвесторам додаткову перевагу для сталого ***фінансування оновлення систем водопостачання та водовідведення*** в урбанізованих центрах нашої держави. Минулого року EIB зарезервував 400 млн євро для України під інфраструктурні проекти у великих та середніх містах під гарантії Євросоюзу.

Нова система тарифоутворення – RAB-метод – є досить дієвим фінансовим інструментом і у багатьох країнах довів свою ефективність щодо сталого функціонування систем водопідготовки та водовідведення. В Україні ще 2012 року розроблені методики та порядки стимулюючого тарифоутворення. Позитивними наслідками запровадження такого методу для підприємств, які обслуговують системи водопідготовки й водовідведення, є: встановлення та затвердження економічно обґрунтованих тарифів на послуги водопостачання й каналізації стоків для фізичних і юридичних осіб; відміна перехресного субсидіювання під час формування тарифів на послуги фізичних і юридичних осіб та поступового вирівнювання співвідношення між тарифами для населення й комерційних споживачів; обов'язкове включення інвестиційної складової при встановленні тарифів на послуги [37]. Однак застосування цього методу на практиці має низку обмежень, які повною мірою проявили себе у Росії протягом 2012 року, а саме: розрахунки за новою методикою включали доходи на інвестиції у розмірі не більше ніж 12 %, при цьому банки видавали кредити компаніям щонайменше під 15–18 % річних. Таким чином, брати позики під 18 % при гарантованій дохідності 12 % не може жодна компанія. Проте російські експерти запевняли, що RAB-метод ефективний при банківській ставці нижче 9 %, тому з урахуванням податку на прибуток інвестор отримає замість 12 лише 10 % чистого прибутку [91].

Крім того, упровадження нової моделі тарифного регулювання в Росії збіглося із фінансово-економічною кризою, унаслідок чого відбулося скорочення промислового виробництва, значне падіння споживання ресурсів, а відтак і зниження доходів, на тлі якого інвестори втратили зацікавленість у таких позиках. Натомість російське експертне середовище постійно наголошує на тому, що це лише коректування інвестиційних планів, а зазначені проблеми тимчасові, тому в середньо- та довгостроковій перспективі механізм повинен виявити свою ефективність.

Ступінчаста тарифікація оплати послуг уже застосовується виробниками електроенергії (Київенерго) та газу. Традиційно визначаються три граничні об'єми використання холодної (гарячої) води. Так, наприклад, перший (2 м^3/особу в місяць) коштуватиме 5 грн/м^3; другий (3 м^3/особу в місяць) – 10;

третій (5 $м^3$/особу в місяць) – 20 грн/$м^3$. Таким чином, цей підхід може стати додатковим стимулом для економного використання водного ресурсу як великими споживачами, так і домашніми господарствами в Україні.

Проте варто зазначити, що такий підхід не застосовується у Європейському Союзі, крім Ізраїлю, де успішно діє ступінчаста тарифікація послуг водопостачання.

Мікрокредит став дуже популярним інструментом завдяки простим умовам оформлення та швидкості видачі грошей, однак частка користування ним становить до 2 % у день, що є досить високим показником, але лише завдяки цьому установа мікрокредитування здатна функціонувати. Такий спосіб широко використовуваний при вирішенні водних проблем в Індії, Кенії, Південній Африці, Сенегалі, де банківські установи не могли працювати через значну бідність населення. Досвід цих країн довів, що навіть незаможні громадяни можуть застосувати мікрокредитування й отримувати прибуток з діяльності, що є ефективною, вчасно погашати кредити та мати з того вигоду. На нашу думку, без належного правового супроводу та державного контролю широке використання цього інструмента в секторі водопідготовки й водовідведення України може завдати непоправної шкоди споживачам у вигляді боргових зобов'язань незрозумілого походження.

Незважаючи на високу привабливість водного сектору для інвесторів, потенціал України використовується не повною мірою через політичну й законодавчу нестабільність, відсутність надійних гарантій захисту від змін у законодавстві, значний податковий та адміністративний тиск, високий рівень корупції та бюрократії, повзучу інфляцію і складність реєстраційних, ліцензійних і митних процедур [92].

Ураховуючи нормальні політичні процеси в Україні, доцільно й надалі стимулювати платіжну дисципліну споживачів через ЗМІ. Так, за інформацією виробників (ТОВ «Інфоксводоканал», «Рівнеоблводоканал»), 2016 р. дещо більше ніж 50 % абонентів оплачують послуги водопостачання та водовідведення вчасно, крім того, зростає кількість системних неплатежів. Заходи впливу на споживачів через ЗМІ є найбільш дешевим та дієвим способом подолання кризи системних неплатежів.

На основі аналізу зарубіжного досвіду щодо розподілу прав власності систем водозабезпечення виділено три основні моделі. *Перша* – це так звана німецька, або північноєвропейська, відповідно до якої комунальні підприємства тепло- чи водозабезпечення є комунальними акціонерними підприємствами, контрольний пакет акцій належить муніципалітету. *Другий* варіант організації взаємодії влади і бізнесу – муніципальна власність на інженерні інфраструктурні об'єкти й управління ними на контрактних умовах бізнесом. Ця модель, наразі інтенсивно розвивається в усьому світі, але вперше її запровадили у Франції, тому вона має назву французька. Відповідно до *третьої* моделі повної приватизації, комунальні об'єкти переходять у власність приватних компаній. Запровадили цю схему лише Великобританія та Чілі, тому вона умовно називається англійською.

І.В. Беренштейн справедливо зазначає, що ефективність функціонування будь-якої організації не залежить від власника або форми власності на засоби виробництва; всі негативні аспекти, пов'язані з використанням приватної

власності при реформуванні житлово-комунального господарства, можна вирішити шляхом введення обмежень прав власників. Слід виключити ситуацію, за якої підприємець, котрий володіє правом власності, наприклад спорудами очищення стічних вод, утративши комерційний інтерес їх використання, припинить експлуатацію об'єкта, що є обов'язковою ланкою в технологічному процесі приймання стічних вод. Вихід з такої ситуації повинен регулюватися ухваленням відповідного законодавчого рішення [59].

Сьогодні значна частина основних засобів сектору водопостачання та водовідведення в Україні перебуває в комунальній власності, а саме господарському віданні комунальних підприємств обласного або міського підпорядкування (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Базові підприємства водопостачання та водовідведення за формами власності в Україні

Область	Підприємство	
	2007	2016*
АРК**	ВУВКГ м. Сімферополь	Виробниче підприємство ВКГ, м. Сімферополь
Вінницька	ОКВП ВКГ «Вінницяводоканал»	КП «Вінницяоблводоканал»
Волинська	КП «Луцьквводоканал»	КП «Луцьквводоканал»
Дніпропетровська	ДК ВУВКГ «Дніпроводоканал»	МКВП «Дніпрводоканал»
Донецька	ДКП «Донецькміськводоканал»	КП «Маріупольське ВУ ВКГ»
Житомирська	ВУВКГ м. Житомир	КП «Житомирводоканал» (ВУВКГ м. Житомир)
Закарпатська	КП «Ужгородводоканал»	КП «Водоканал м. Ужгород»
Івано-Франківська	КП «Івано-Франківськводоеко-техпром»	КП «Івано-Франківськводоеко-техпром»
Київська	КП «Біла Церквaводоканал»	ТОВ «Білоцерківвода», м. Біла Церква
Кіровоградська	КП «Кіровоградводоканал»	КП Кіровоградське ВГК
Луганська	ТОВ «Луганськвода»	ТОВ Таун Сервіс
Львівська	МКП «Львівводоканал»	МКП «Львівводоканал»
Миколаївська	МКП «Миколаївводоканал»	МКП «Миколаївводоканал»
Одеська	ТОВ «Інфокс», м. Одеса	«Філія «Інфоксводоканал», м. Одеса
Полтавська	КП «Полтавaводоканал»	КП «Полтавaводоканал»
Рівненська	ОВКП ВКГ «Рівнеоблводоканал»	РОВКП ВКГ «Рівнеоблводоканал»
Сумська	ДКП «Міськводоканал»	КП «Міськводоканал», м. Суми
Тернопільська	КП «Тернопільводоканал»	КП «Тернопільводоканал»
Харківська	КП «ВТП «Вода», м. Харків	КП «Харківводоканал»
Херсонська	ВУВКГ м. Херсон	ВУВКГ м. Херсон
Хмельницька	КП «ВКГ», м. Хмельницький	КП ВГК м. Хмельницький
Черкаська	КП «Черкасиводоканал»	КП «Черкасиводоканал»
Чернівецька	ДКП «Чернівціводоканал»	КП «Чернівціводоканал»
Чернігівська	ДКП «Чернігівводоканал»	КП «Чернігівводоканал»
М. Київ	ВАТ АК «Київводоканал»	ВАТ АК «Київводоканал»
М. Севастополь**	ДКП «Севміськводоканал»	КП «Севміськводоканал»

*Базові підприємства визначено згідно з додатком 10 до наказу Мінрегіону № 326 від 21.12.2015 року.

** Тимчасово окуповані території.

У 2007 році відповідно до спільного наказу Держпідприємництва та Держбуду № 35/34 від 4 лютого 2001 року «Про затвердження ліцензійних умов господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення» (з урахуванням змін від 4 листопада 2008 р. № 135/327) визначено, що державну політику у сфері ліцензування господарської діяльності реалізує Держпідприємництво України, а також Держжитлокомунгосп.

Сьогодні господарська діяльність водного сектору регламентується національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, і міськими або обласними державними адміністраціями, які керуються відповідними нормативно-правовими актами у сфері централізованого водопостачання та водовідведення. Серед них: закон України «Про житлово-комунальні послуги», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про природні монополії», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»; «Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України», затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 190 від 27.06.2008 р., «Процедура встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення», затверджена постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» № 364 від 24.03.2016 року.

Таким чином, український Уряд прагне розподілити права власності на системи водопостачання та водовідведення за німецькою або французькою моделлю, керуючись стратегічним напрямом розвитку держави – інтеграцією до Європейського Союзу. Вже фінансуються проекти у цій сфері не тільки ЕБРР а й іншими світовими фінансовими організаціями, наприклад МВФ, МБРР та іншими. Так, за даними Міністерства фінансів України, наразі реалізується «Другий проект розвитку міської інфраструктури» (сума позики – 350,0 млн дол. США), який фінансується МБРР. Відповідальний виконавець – Мінрегіон, бенефіціари – комунальні підприємства Донецької, Дніпропетровської, Житомирської, Київської, Кіровоградської, Харківської областей. Мета проекту – покращення послуг водопостачання в окремих пріоритетних регіонах шляхом модернізації, реконструкції та заміни існуючих систем водопостачання й водовідведення, термін закриття – 30.10.2020 року. Проект «Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві» фінансується фондом Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля: розмір кредиту ЄІБ становить 15,54, гранту – 5,1 млн євро.

Успішно функціонує ТОВ «Водоканал Карпатвіз», засноване органом місцевого самоврядування «Управління комунального майна міста Берегово Берегівської міської ради» та Закритим акціонерним товариством «Ніршегвіз».

У надскладних умовах працює КП «Компанія «Вода Донбасу». Лише впродовж 2014–2015 рр. через ушкодження каналу Сіверський Донець–Донбас під час обстрілів кілька разів зупиняли його роботу. Однією із головних проблем розвитку водогосподарського комплексу сьогодні є проведення АТО

на території Донецької та Луганської областей. Безперервні (як хаотичні, так і точкові) обстріли Авдіївського коксохімічного заводу, ТЕЦ у містах Щастя та Вуглегірськ, насосних станцій у м. Горлівка та багатьох інших стратегічних об'єктів не дають можливості планувати та координувати витрати на ремонт, працівники змушені, ризикуючи власним життям, налагоджувати інфраструктуру водогосподарського комплексу.

Однією із найбільш успішних вважається компанія ТОВ «Білоцерківводa». 25 березня 2013 року укладено концесійний договір з Білоцерківською міською радою, згідно з яким остання надає на 15 років ТОВ «Білоцерківводa» виключне право здійснювати управління (експлуатацію) об'єкта концесії з метою задоволення громадських потреб у сфері централізованого водопостачання та водовідведення. Слід зазначити, що, згідно з даними Мінрегіону, за станом на 01.07.2016 р. у Білій Церкві встановлені вищі тарифи на 1 м^3, ніж фактична собівартість водопостачання та водовідведення, проте лише два міста мають 100 %-ний рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості на централізоване водопостачання (Запоріжжя і Чернігів) і сім – на водовідведення (Запоріжжя, Біла Церква, Львів, Рівне, Суми, Черкаси, Чернігів).

Отже, використовуючи механізми державно-приватного партнерства, уряд успішно вирішує питання щодо гарантій населенню в частині доступу до якісної питної води. Однак протягом майже 10 років змінено форму власності майнових комплексів підприємств водопостачання та водовідведення на комунальну, щоб населення та інші зацікавлені сторони мали можливість брати участь в оновленні основних засобів підприємств водного сектору. Проте повністю передати їх фінансування держава не має права через високу соціальну значимість об'єктів водозабезпечення, тому за допомогою державного бюджету здійснює капітальні інвестиції (рис. 3.14).

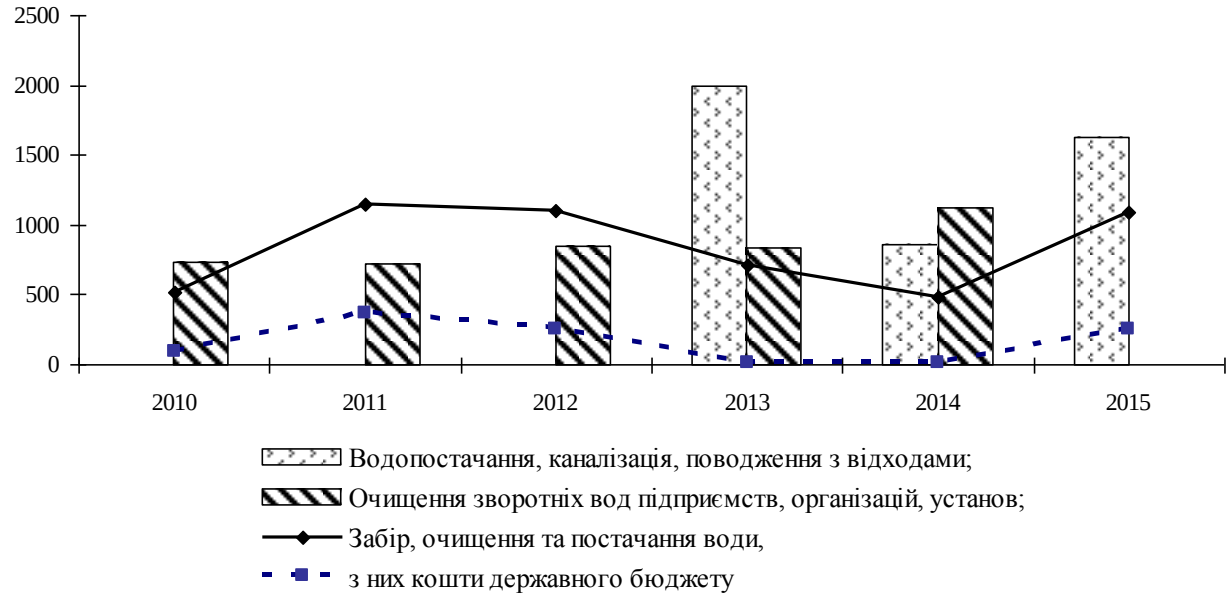


Рис. 3.14. Капітальні інвестиції у водний сектор України, млн грн

Дані щодо капітальних інвестицій за видами економічної діяльності, а саме каналізація, відведення й очищення стічних вод, підпадають під дію Закону України «Про державну статистику» і є конфіденційною інформацією. Відтак розглянуто та проаналізовано лише офіційну інформацію, розміщену у відкритому доступі на сайті Державного комітету статистики України й Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Фінансова участь держави у процесах збору, очищення й постачання води, а саме капітальні інвестиції за рахунок коштів державного бюджету, незначна (див. рис. 3.14). Найбільший трансфер здійснено 2011 року, а протягом 2013–2014 рр. державна частка була мінімальною, тому з огляду на рівень інфляції в Україні 2015 р. – 43,3 % проти 24,9 % 2014 р. тенденція мінімальної фінансової участі зберігається, незважаючи на збільшення суми трансферу. На нашу думку, така ситуація є небезпечною, оскільки суб'єкти водопостачання та водовідведення мають велике соціальне значення, тому слід збільшити фінансову участь держави в інвестиційних проектах. Крім того, надмірна політизація процесу тарифоутворення перешкоджає беззбитковій діяльності. Реалізуючи загальноєвропейський принцип субсидіарності, українським урядом запроваджений механізм надання населенню субсидій, відповідно до якого загальна сума комунальних рахунків не повинна перевищувала 15 % сукупного доходу родини. Однак, за даними виробників, дещо більше ніж 50 % населення сплачує рахунки вчасно, тобто до 20 числа поточного місяця.

У регіональному розрізі (табл. 3.12) значні суми капітальних інвестицій на очищення зворотніх вод забезпечувались підприємствами, організаціями та установами м. Києва, Дніпропетровської, Донецької, а 2014 р. – Запорізької та Полтавської областей, оскільки на цих територіях найбільше сконцентровано промислових об'єктів і населених пунктів. У Житомирській та Чернівецькій областях протягом п'ятьох років коштів було недостатньо, оскільки їх обсяг не перевищив 8 млн грн (0,2 млн євро) на кожну, порівняно із Запорізькою, котра лише 2014 року освоїла 665 млн грн (23 млн євро) капітальних інвестицій на очищення зворотніх вод.

Внаслідок постійного недофінансування Житомирська область тричі потрапляла на межу екологічного лиха через несанкціоновані скиди стічних вод та незадовільну роботу очисних споруд, а саме: скидання відходів виробництва ТОВ «Понінковська картонно-паперова фабрика» (м. Понінка Хмельницької області) у р. Хомора, яка є притокою р. Случ; недотримання встановлених нормативів ГДС забруднюючих речовин, що призводить до скидання неочищених каналізаційних стоків у р. Гнилоп'ять; відключення від електропостачання паперової фабрики у селищі Миропіль Романівського району Житомирської області, у зв'язку з чим упродовж тривалого часу не працювали очисні споруди і стоки з фабрики та частини будинків потрапляли у річку Случ. Зрозуміло, що недостатні обсяги капітальних інвестицій не забезпечують стійкої роботи систем водопостачання, і спричиняють екологічні проблеми в регіонах України.

Таблиця 3.12

Капітальні інвестиції підприємств, організацій, установ на очищення зворотніх вод, по роках, млн грн*

Область, регіон	2010	2011	2012	2013	2014
Україна	**735**	**721**	**847**	**834**	**1122**
АРК**	10	9	8	8	-
Вінницька	2	3	0,8	4	2
Волинська	0,4	6	0,2	2	2
Дніпропетровська	254	90	116	116	121
Донецька	150	205	114	127	29
Житомирська	2	2	0,8	0,1	2
Закарпатська	7	1	3,3	0,5	1
Запорізька	32	49	84	60	655
Івано-Франківська	54	14	25	66	49
Київська	22	34	10	10,5	17
Кіровоградська	4	3	5	2	15
Луганська	21	23	33	33	17,5
Львівська	4	5	12,5	21	11,5
Миколаївська	8	20	10	2,5	6
Одеська	17	9,5	12	7	1
Полтавська	46	51	90	17	103,5
Рівненська	6	4	7	8	7
Сумська	3	10	10	7,5	2
Тернопільська	0,7	4	1,5	3	3
Харківська	42	30	21	68	15
Херсонська	0,5	2	1,5	4,5	2
Хмельницька	1	2	10,5	6	4
Черкаська	14	12,5	7	9	7
Чернівецька	1,5	1,5	2	1	1,5
Чернігівська	8	28	31	40	12
М. Київ	12	73	210	90	34
М. Севастополь**	11	28	21,5	4,5	-

*За даними Держкомстату.

**Тимчасово окуповані території.

Міжнародний досвід свідчить, що протягом 2007–2013 рр. на природоохоронні заходи в Латвії виділено 1,28 млрд євро, або 28 % від загальної суми фондів ЄС; рівень інвестування проектів у питне водозабезпечення Німеччини становив 513, а інвестиції в каналізаційне очищення стоків – 270 млн євро. Отже, з метою реалізації загальноєвропейської практики фінансування водного сектору і стійкого розвитку систем водозабезпечення потрібно вдвічі збільшити капітальні інвестиції в частині забору, очищення та постачання води.

Підсумовуючи викладене вище, слід відзначити постійну нестачу коштів для стійкого функціонування підприємств водопровідно-каналізаційного господарства. Незважаючи на зміну власника, більшість підприємств і досі

залишається збитковими, оскільки рівень відшкодування затвердженими тарифами на централізоване водопостачання та водовідведення нижче фактичної собівартості послуг, а надмірна політизованість питання тарифоутворення перешкоджає встановленню економічно обґрунтованих тарифів навіть в умовах задіяння механізму субсидіювання оплати комунальних послуг. Варто наголосити на значному скороченні частки державної підтримки інвестиційних програм водозабезпечення, що, на нашу думку, є негативним явищем. Тому державним органам відповідних рівнів слід приділяти більше уваги водному сектору, особливо у питаннях контролю та регулювання.

Однією із найперспективніших сфер упровадження сучасних форм фінансування водогосподарських та водоохоронних проектів є ***гідроенергетика.***

Маючи значний гідроенергетичний потенціал та високу залежність від імпортних енергоносіїв, Україна не може залишатися осторонь світових тенденцій розвитку малої гідроенергетики.

Її розвиток у нашій державі датується початком XX ст., зокрема 1924 року вже експлуатувалося 84 малих ГЕС загальною потужністю 4 000 кВт, а 1929-го їх кількість зросла до 150 (загальною потужністю 8 400 кВт). Серед них: Буцька, введена в експлуатацію 1929 року (570 кВт), Вознесенська (1929 р., 840 кВт), Сутіська (1927 р., реконструйована 1935 р. до потужності 1 000 кВт). У 1934 році була споруджена Корсунь-Шевченківська станція (1 650 кВт), яка працює донині, упродовж 1935–1937 рр. введені в експлуатацію Шумська ГЕС (120 кВт), Потушська (32), Писаревська (160), Білоусівська (88), Березівська (108), Клебанська (64 кВт) та інші.

У західних регіонах України на деяких річках стояли десятки водяних млинів, оснащених малими генераторами потужністю 5–25 кВт. Це були найпростіші мікро-ГЕС, які забезпечували переважно локальні потреби в електричній енергії.

До 1950 року в нашій країні експлуатувалося 956 малих гідроелектростанцій і тривало будівництво нових. У Закарпатті побудовано близько 30 невеликих ГЕС, зокрема: Усть-Чорненська (400 кВт), Углянського (250), Тур'є-Реметська (360), Діловська, Керецьковська, Ставнянська, Ужгородська (1 900). На основі Корсунь-Шевченківської (1 650 кВт), Стеблівської (2 800) і Дибненської ГЕС (560 кВт) була створена й функціонувала перша в Україні місцева сільська енергосистема, до складу якої входила також Юрківська ТЕС (2 000 кВт). Побудовано Ладижинську і Глибочинську малі ГЕС (потужністю 7500 кВт кожна) та інші станції.

Протягом 80-90-х років XX ст. відбувся занепад розвитку малої гідроенергетики в Україні, що спричинено дешевизною електроенергії, безгосподарністю та відсутністю належного фінансування.

Відновлення зацікавленості до розвитку малої гідроенергетики почалося з 2000 р. У 2005 році відновила роботу реконструйована Лисянська мала ГЕС на Черкащині, що була зруйнована в 70-х рр. На Сумщині працюють досить рентабельні Низівська, Маловорожб'янська та Михайлівська малі ГЕС.

На Тернопільщині десять міні-ГЕС 2005 року виробили понад 30 млн кіловат-годин електроенергії. Три з них відроджено порівняно недавно, а майбутнє ще десяти недіючих пов'язане з фінансуванням. Утім, коли необхідні кошти для оплати дорогих енергоносіїв, то і фінансові ресурси, і нестандартні рішення з'являються досить швидко. І тому в обласному центрі муніципальна влада для поліпшення освітлення вулиць та площ вирішила збудувати міні-ГЕС на річці посеред міста. Її потужність – 300 кВт, але цього досить, щоб забезпечувати струмом міські ліхтарі за будь-якої пори року та цінових коливань на ринку енергоносіїв (рис. 3.15).

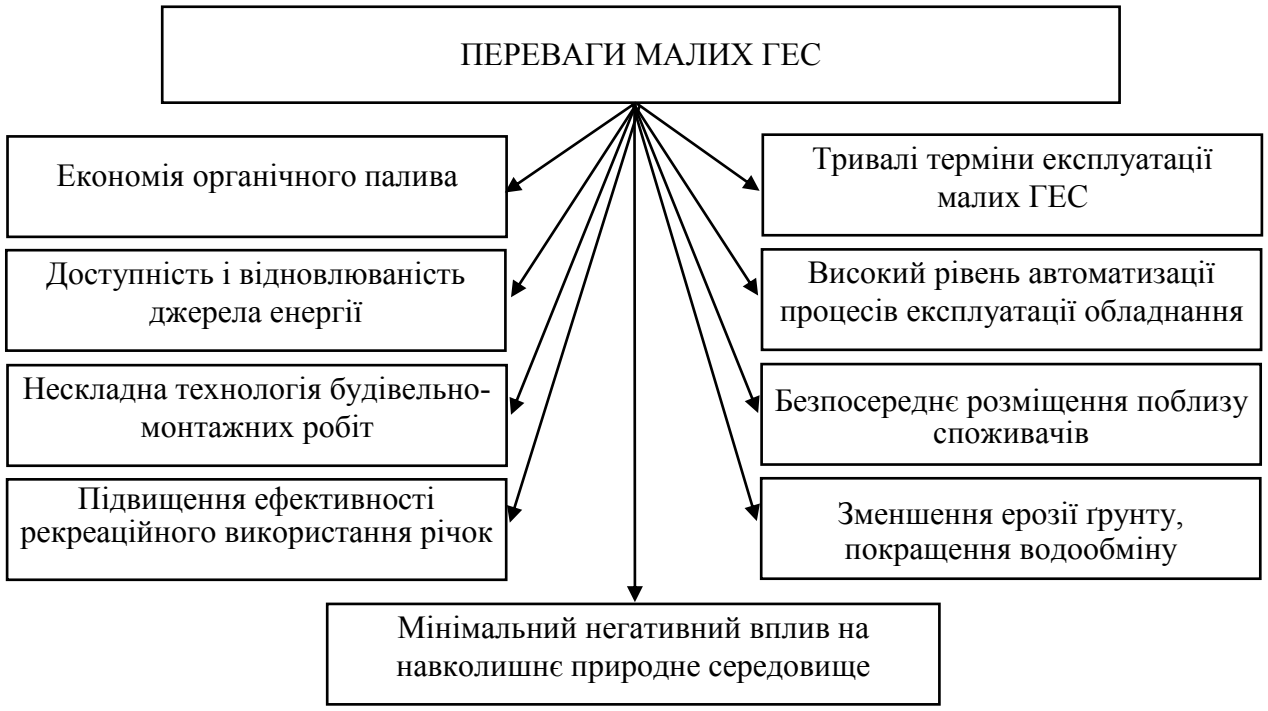


Рис. 3.15. Переваги функціонування малої гідроенергетики в Україні

Прикладом раціонального використання гідроенергетичних ресурсів є рівнинна Вінниччина, де діють вісім гідроелектростанцій із 26 в Україні загальною потужністю 25 МВт. Там реанімовано Гальжбіївську ГЕС на р. Мурафі. Ставши вдвічі потужнішою, вона щороку заощаджує Ямпільському району 600 т вугілля, яке довелось б спалити в котельнях.

Виробляти струм розпочало ще дві малі ГЕС – Петрашівська й Бушанська, що, безперечно, позитивно позначилося на поліпшенні енергозабезпечення місцевих громад.

Карпатський регіон має найбільший гідроенергетичний потенціал малих річок (близько 30 %), який, за оцінками інституту «Укргідропроект», становить 2 млн кВт, і чи не найбільше потерпає від нестачі енергоносіїв (рис. 3.16).

На Закарпатті зосереджено половину зазначеного потенціалу, а виробництво електроенергії на морально застарілому обладнанні Оноківської, Ужгородської і Теребле-Ріцької ГЕС щонайбільше на 7 % забезпечує потреби області. Вже не один рік на різних рівнях тривають нескінченні розмови про необхідність активного розвитку малої енергетики.



Рис. 3.16. Позитивні наслідки впровадження гідроенергоустановок малої потужності в Карпатському регіоні

Малі ГЕС можуть працювати як у загальній системі, так і локальній, не залишаючи в екстрених ситуаціях сотні поселень без тепла і світла. На жаль, майбутнє цих станцій досі радикально не визначене на загальнодержавному рівні, незважаючи на необхідну кількість законів.

Посилення залежності від зовнішніх джерел постачання енергоносіїв змушує активніше використовувати дешеві відновлювані джерела, передусім малої гідроенергетики, тим більше збережено кадровий і виробничий потенціал. АТ «Київенергомаш» розробляє проекти відновлення й реконструкції наявних і діючих міні-ГЕС та будівництва нових у районах як децентралізованого, так і централізованого енергопостачання на наявних перепадах водоймищ і водотоків тощо.

Існують виробничі підрозділи, котрі без директив вищих керівних органів та вказівок місцевого рівня планомірно й наполегливо займаються цією державного значення справою. Розташована у Вінниці зовнішньоекономічна асоціація «Новосвіт» упродовж семи років з дня заснування відновила роботу чималої кількості малих гідростанцій у Вінницькій, Черкаській та Хмельницькій областях [93]. Тому цей досвід варто поширити на решту регіонів України шляхом формування умов для вдалої реалізації програм освоєння гідроенергетичного потенціалу малих річок, а саме:

- створення відповідної виробничо-господарської структури (малі підприємства, акціонерні товариства, холдингові компанії);
- пряме економічне стимулювання шляхом фінансування робіт зі створення техніко-технологічної бази для освоєння гідроресурсів;
- розробка нормативних документів, які регулюватимуть взаємовідносини малих енергокомплексів й енергосистем;
- наявність самоуправління щодо реалізації прав власності на міні-гідроелектростанції та локальні електричні системи;

- часткове фінансування виробників обладнання, надання пільгових кредитів і низькопроцентних позик з бюджету на його розробку і впровадження.

Наводимо схему концесійного режиму, яка дасть змогу розпочати будівництво нових та реконструювати діючі міні-ГЕС (рис. 3.17), що збереже за державою і територіальними громадами права на природні водні об'єкти і сприятиме надходженню концесійних платежів до бюджетів різного рівня. Крім того, населенню надаватимуться послуги за доступними цінами.

Інноваційні процеси як найбільш перспективна форма розвитку економіки поступово відбуваються і в такій інертній галузі, як водне господарство. Проте, як і загалом у країні, науково-технічна активність не має системної основи й застосовується з певною періодичністю – при виникненні резервів фінансування, фахівців і часу.

В умовах реструктуризації водного господарства наявні практичні можливості формування інноваційної системи, яка враховує особливості його сучасного стану: насичення ринку великою кількістю незатверджених методичних розробок, технологій і послуг високої якості з однаковими споживчими властивостями; посилення конкуренції; перехід ініціативи створення технологій або послуг від розробників і виробників до споживачів-водокористувачів [9].

Основою визначення розміру концесійного платежу за використання переданих у концесію земель водного фонду має бути їх нормативна грошова оцінка.

Оцінювання здійснюється відповідно до спільного наказу Держкомзему України, Мінагрополітики України, Мінбудархітектури України, Держкомлісгоспу України, Держводгоспу України, Української академії аграрних наук № 19/16/22/11/17/12 від 27.01.2006 р., який установлює порядок такої оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів).

Нормативна грошова оцінка земель, які є під водою, визначається на основі нормативного середньорічного економічного ефекту від використання водних об'єктів, що розташовані на оцінюваній земельній площі (ділянці), за формулою:

$$Ц_н = Е_н \times Т_к \times К_1 \times К_2 \times К_3 \times П_д,$$

де $Ц_н$ – нормативна грошова оцінка земельної ділянки під водою, грн;

$Е_н$ – нормативний середньорічний економічний ефект від використання зазначеної земельної ділянки в розрахунку на 1 га;

$Т_к$ – термін капіталізації нормативного середньорічного економічного ефекту, який становить 33 роки;

$К_1$ – коефіцієнт, що враховує місце розташування водного об'єкта;

$К_2$ – коефіцієнт, котрий ураховує якісний стан й екологічне значення водного об'єкта;

$К_3$ – коефіцієнт, який ураховує функціональне використання водного об'єкта;

$П_д$ – площа земельної ділянки, га.

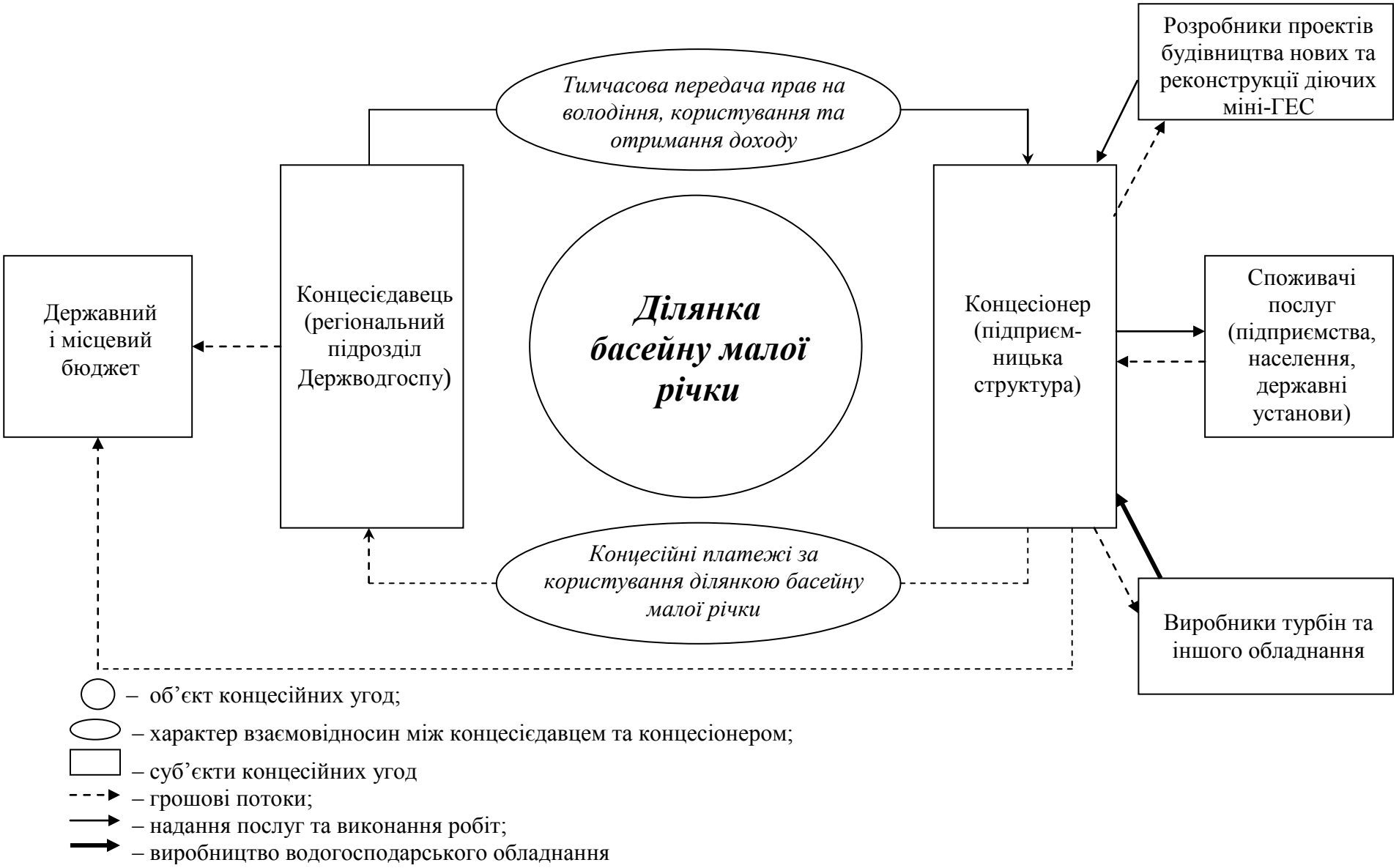


Рис. 3.17. Схема концесійного режиму будівництва нових та реконструкції діючих міні-ГЕС

Нормативна грошова оцінка земельної ділянки підлягає індексації відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про проведення індексації грошової оцінки земель» №783 від 12.05.2000 року.

Розмір концесійного платежу ($П_к$) за використання переданих у концесію земель водного фонду пропонується визначати за формулою:

$$П_к = \frac{Ц_н}{Т_к} К_п + Е_д \times К_е, \qquad (3.2)$$

де $Ц_н$ – нормативна грошова оцінка земельної ділянки під водою, грн.;

$Т_к$ – термін капіталізації нормативного середньорічного економічного ефекту, який дорівнює 33 роки;

$К_п$ – коефіцієнт, що відображає частку нормативної вартості земельної ділянки під водою, котра включатиметься до середньорічного концесійного платежу концесіонера (його значення не повинно перевищувати 0,5);

$Е_д$ – додатковий економічний ефект, який може бути отриманий концесіонером від використання земель під водою за рахунок введення в експлуатацію нових основних засобів, покращення якісного стану, підвищення екологічного значення, розширення напрямів функціонального використання водного об'єкта, грн;

$К_е$ – коефіцієнт, що відображає частку додаткового економічного ефекту від використання земельної ділянки під водою, котра додатково включатиметься до середньорічного концесійного платежу концесіонера після завершення терміну окупності проекту, реалізація якого забезпечила отримання цього ефекту (його значення не повинно перевищувати 0,5).

Отже, розмір концесійного платежу за використання переданих у концесію земель водного фонду не повинен перевищувати 50 % від середньорічного розміру нормативної грошової оцінки земельної ділянки під водою за умови повного виконання концесіонером усіх зобов'язань відповідно до укладеного концесійного договору. В умовах складного економічного становища потенційних вітчизняних інвесторів це підвищить зацікавленість іноземних суб'єктів спрямовувати вільні кошти на реалізацію важливих проектів у водогосподарському комплексі України без втрати державою права власності на водні об'єкти. У разі невиконання взятих зобов'язань у концесійному договорі доцільно закласти умову повного відшкодування концесіонером середньорічної нормативної грошової оцінки земельної ділянки під водою.

У процесі використання водного об'єкта концесіонер може покращити його характеристики, що сприятиме суттєвому збільшенню економічного ефекту. Наприклад, якщо взяти у концесію частину русла малої річки з метою будівництва та експлуатації споруд гідроенергетики, то за період до введення їх у дію концесіонер не отримуватиме додаткових доходів, тобто в цьому випадку $К_е = 1$. Додатковий економічний ефект він матиме лише після введення в експлуатацію споруд гідроенергетики. Але для того, щоб стимулювати концесіонерів підвищувати економічну ефективність використання водних об'єктів, застосовувати додатковий коефіцієнт доцільно лише після завершення терміну окупності проекту.

Оскільки розмір додаткового економічного ефекту може суттєво відрізнятися залежно від масштабу та значення проекту, то рішення про вилучення його частини на користь державного чи місцевого бюджетів потрібно ухвалювати колегіально за участю концесіонера, органів державної влади, які узгоджували питання надання водного об'єкта в концесію, а також представників міжнародних організацій. При цьому сума додаткового концесійного платежу, яка вилучатиметься на користь бюджету, також не повинна перевищувати 50 % отриманого додаткового економічного ефекту.

Досить потужним стимулом розвитку малої гідроенергетики стали зміни до Закону України «Про електроенергетику» [94], відповідно до якого з 2009 р. в нашій державі діє так званий «зелений» тариф для станцій, котрі виробляють електроенергію з альтернативних джерел. Під його переваги потрапили малі та міні-ГЕС потужністю менше ніж 10 мВТ. «Зелений» тариф спонукає великий бізнес вкладати кошти в малу гідроенергетику й отримувати значні прибутки. При цьому собівартість виробництва 1 кВт·год електроенергії малими ГЕС становить у середньому 50–60 коп., а відповідно до Закону України «Про електроенергетику» її можна продавати в загальні електромережі за значно вищою ціною. Цей тариф для суб'єктів господарювання, які експлуатують мікро-, міні- або малі гідроелектростанції, визначається як добуток роздрібної вартості для споживачів другого класу напруги на січень 2009 року та коефіцієнта «зеленого» тарифу для електроенергії, виробленої відповідно цими ГЕС (табл. 3.13).

Таблиця 3.13

Коефіцієнти «зеленого» тарифу для об'єктів малої гідроенергетики

Категорія об'єкта електроенергетики, для яких застосовується тариф	Коефіцієнт тарифу для об'єктів або його черг/пускових комплексів, уведених в експлуатацію							
	до 31.03.2013 р. включно	з 01.04.2013 р. до 31.12.2014 р.	з 01.01.2015 р. до 30.06.2015 р.	з 01.07.2015 р. до 31.12.2015 р.	з 01.01.2016 р. до 31.12.2016 р.	з 01.01.2017 р. до 31.12.2019 р.	з 01.01.2020 р. до 31.12.2024 р.	з01.01.2025 р. до 31.12.2029 р.
Електроенергія, вироблена мікрогідроелектростанціями*	2,16	3,60	3,24			3,24	2,92	2,59
Електроенергія, вироблена міні-гідроелектростанціями**	2,16	2,88	2,59			2,59	2,33	2,07
Електроенергія, вироблена малими гідроелектростанціями***	2,16	2,16	1,94			1,94	1,75	1,55

*Мікрогідроелектростанція – електрична станція, що виробляє електричну енергію за рахунок використання гідроенергії, встановлена потужність якої не перевищує 200 КВт.

**Міні-гідроелектростанція – електрична станція, що виробляє електричну енергію за рахунок використання гідроенергії, встановлена потужність якої становить більше як 200 КВт, але не перевищує 1 МВт.

***Мала гідроелектростанція – електрична станція, що виробляє електричну енергію за рахунок використання гідроенергії, встановлена потужність якої становить більше ніж 1 МВт, але не перевищує 10 МВт.

Таким чином, інвестиції, вкладені у розвиток малої гідроенергетики, окупляться в найбільш стислі терміни – максимально за 3–4 роки.

Одним із головних факторів, які стримують розвиток малої гідроенергетики, сьогодні є конфлікт інтересів місцевих громад та потенційних інвесторів, адже масове будівництво малих ГЕС без дотримання норм природоохоронного законодавства може знищити місцеві екосистеми. Крім того, залишається відкритим питання щодо отримання вигоди місцевими громадами від розміщення на їх території таких об'єктів.

У зв'язку з цим для подальшого успішного розвитку малої гідроенергетики необхідно:

- збільшити рівень місцевого потенціалу для проведення техніко-економічного та екологічного обґрунтування будівництва, експлуатації й обслуговування малих гідроелектростанцій;
- поліпшити доступ до фінансування і знизити високий рівень початкових витрат для розробників проектів;
- сприяти обізнаності про малу гідроенергетику серед місцевих банківських установ або мікрофінансових організацій з метою поліпшення оцінки ризиків та забезпечення сприятливих умов кредитування;
- покращити співпрацю між відомствами, відповідальними за водні ресурси, охорону навколишнього природного середовища, виробництво електроенергії, та місцевими громадами;
- спростити адміністративні процедури для проектів у сфері малих гідроелектростанцій, розташованих в існуючій інфраструктурі, наприклад зрошувальних каналах, системах водопостачання, греблях або очисних спорудах, а також для відновлення застарілих систем.

Активізація інвестиційної підтримки ***меліоративного сектору*** тісно пов'язана з необхідністю поліпшення інвестиційної привабливості комплексу і регіонів у цілому. Останнє дає змогу оптимізувати механізм функціонування цього сектору регіональної економіки, стимулює впровадження сучасних зрошувальних технологій і будівництво ефективних систем дренажу й колекторів. При цьому активізація інвестиційної діяльності в розвитку меліоративного комплексі залежить насамперед від регіональної інвестиційної політики, сприятливого інвестиційного клімату, рівня інвестиційної привабливості меліоративних проектів, ступеня інвестиційного ризику та масштабів участі держави в інвестиційній діяльності.

Пріоритетними напрямами нарощення обсягів інвестиційного забезпечення потреб водогосподарсько-меліоративного комплексу є такі:

- перегляд плати ставок за подачу води на зрошення сільськогосподарськими виробниками на основі коригування вартості послуг кожного місяця з урахуванням потреб за фактичними метеоумовами поточного року;
- збільшення обсягів технічного обслуговування внутрішньогосподарських меліоративних мереж за кошти місцевих бюджетів й окремих сільгоспвиробників;

- виконання протиерозійних заходів та робіт з рекультивації земель за рахунок коштів місцевих бюджетів у рамках відшкодування збитків від пошкодження сільгоспугідь та коштів сільгоспвиробників;
- реалізація проектів відновлення інфраструктури зрошуваного землеробства та гідротехнічних споруд у меліоративній зоні на основі угод державно-приватного партнерства із суб'єктами аграрного підприємництва та фінансово-кредитними установами;
- підвищення вартості меліорованих земель та їх привабливості шляхом відновлення робочого стану меліоративних систем і забезпечення сприятливого для ведення високопродуктивного сільськогосподарського виробництва гідрологічного режиму;
- запровадження сучасних технологій водоенергообліку, інформаційно-обчислювальних систем планування зрошення та водорозподілу за рахунок коштів асоціації водокористувачів;
- перегляд ставок плати за подачу води на зрошення сільськогосподарським виробникам на основі коригування вартості послуг кожного місяця, ураховуючи водопотреби за фактичними метеоумовами поточного року;
- формування планів освоєння коштів спецфонду бюджетних водогосподарських організацій, отриманих за надання платних послуг, щодо модернізації та реконструкції зрошувальних мереж.

Загострення глобальної продовольчої кризи, а також підвищення рівня капіталізації аграрного сектору дали змогу відновлювати втрачений потенціал сільськогосподарського виробництва в меліоративній зоні. Потужні аграрні формування, які відзначаються високим рівнем концентрації фінансових ресурсів і значним ресурсно-виробничим потенціалом, досить стримані щодо агропромислового виробництва на меліорованих землях, оскільки для отримання прийнятого рівня рентабельності на них необхідно вкласти суттєві ресурси в реінжиніринг меліоративних систем та відновлення порушених сільгоспугідь. Місцеві сільськогосподарські виробники не володіють необхідним обсягом інвестиційних ресурсів і рівнем механізації для повернення хоча б частини таких земель у продуктивний оборот.

Забезпечення традиційної ефективності використання осушених та зрошуваних сільськогосподарських угідь потребує диверсифікації джерел інвестування проектів модернізації гідротехнічних споруд та відтворення потенціалу земель у зоні осушувальних меліорацій і відновлення потенціалу зрошуваного землеробства (рис. 3.18).

Важливим напрямом відновлення продуктивного стану внутрішньогосподарських мереж гідротехнічних споруд стало б об'єднання зусиль власників земельних паїв, які розміщені в зоні їх потенційного впливу. Такі спільні дії доцільні в разі створення асоціацій землекористувачів на меліорованих територіях або інших видів державно-приватного партнерства з метою консолідації та централізації інвестиційних ресурсів для модернізації внутрішньогосподарських мереж гідротехнічних споруд. Рушієм входження власників паїв до таких видів об'єднань є їх намагання підвищити

продуктивність використання меліорованих угідь шляхом покращення водорегулюючого режиму.

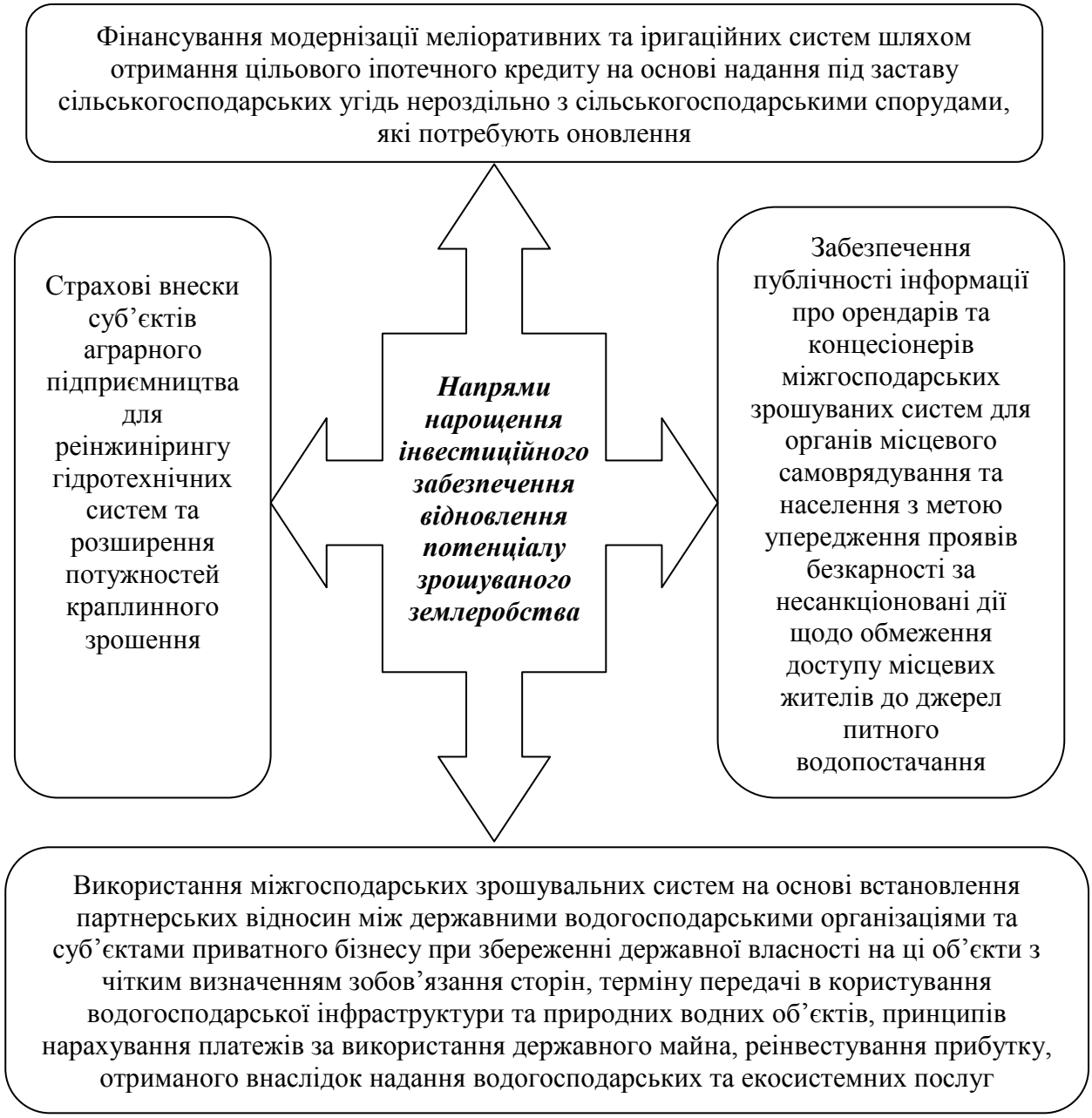


Рис. 3.18. Інвестиційне забезпечення відновлення потенціалу зрошуваного землеробства

Перспективи нарощення обсягів фінансування міжгосподарських і внутрішньогосподарських гідротехнічних споруд пов'язані з поширенням угод державно-приватного партнерства щодо їх експлуатації, де держава й територіальні громади, використовуючи кошти бюджетних та позабюджетних спеціальних фондів, у співпраці з суб'єктами аграрного підприємництва забезпечили б необхідну концентрацію фінансових ресурсів для проведення необхідного комплексу природооблаштувальних робіт. Це, у свою чергу, дасть змогу вирівняти умови ведення аграрного бізнесу в зоні ризикованого землеробства та традиційно сприятливого ведення високопродуктивного

сільськогосподарського виробництва. Такі угоди дадуть поєднають бюджетне фінансування проектів модернізації мереж гідротехнічних споруд з інвестиціями приватних підприємницьких структур як вітчизняних, так й іноземних.

Механізм співробітництва між органами державної влади, місцевого самоврядування і приватним сектором у вигляді державно-приватного партнерства забезпечить узгодження та врахування взаємних інтересів держави і бізнесу в реалізації спільних інноваційно-інвестиційних проектів, цільових галузевих програм тощо. Для держави основними перевагами такого партнерства є активізація інвестиційної діяльності, підвищення ефективності ринкової інфраструктури, стимулювання підприємства, для приватного бізнесу – доступність до ресурсів, використання яких раніше було неможливим, спрощення дозвільних процедур, розширення можливості отримання кредитів на пільгових умовах під державні гарантії.

На жаль, проекти державно-приватного партнерства в частині забезпечення функціонування та розвитку меліоративних систем поки що не є поширеними. У повідомленні інформаційно-аналітичного бюлетеня КМУ щодо розвитку державно-приватного партнерства серед 227 проектів, котрі реалізуються в Україні, інформації про кількість планів державно-приватного партнерства щодо розвитку меліоративних систем немає [95].

На думку В.М. Кропивко, однією з перспективних форм взаємодії держави та бізнесу в аграрній сфері є співпраця з розвитку аграрних кластерів, за якої для підприємців на основі спеціалізації та концентрації виробництва, залучення інноваційних розробок науково-дослідних установ, формування замкнених циклів виробництва забезпечується підвищення конкурентоспроможності і прибутковості продукції, а на державному рівні за рахунок облаштування сільських територій із сучасною агросервісною, агропромисловою, житловою та культурною зонами досягається стабільний соціально-економічний розвиток регіону [96].

Нині розвиток аграрних кластерів в Україні ускладнений слабкістю інтеграційних зв’язків між виробниками сільськогосподарської продукції, переробними підприємствами й науковими установами, а також неготовністю більшості аграріїв стати підприємцями-інноваторами, що здатні бути ініціаторами формування агрокластерів. Тому існують лише поодинокі приклади практичного створення і функціонування аграрних кластерів завдяки сільгоспвиробникам та досвіду, запозиченому ними із світової практики [97].

Вагомим джерелом нарощення обсягів інвестиційного забезпечення сфери водокористування має стати сек’юритизація – фінансування водогосподарських активів та проектів реінжинірингу водних об’єктів шляхом випуску цінних паперів. Їх емісію можуть здійснювати органи місцевого самоврядування, на балансі яких перебувають меліоративні засоби, під заставу земель комунальної власності, що дасть можливість акумулювати фінансові ресурси для реконструкції меліоративних систем. Новостворені холдингові структури, володіючи значними водогосподарськими активами (гідротехнічні споруди, меліоративні землі), можуть забезпечити емісію облігацій. З одного

боку, форма облігацій, на відміну від акцій, унеможливлює поглинання господарської структури потенційними власниками цінних паперів, а з іншого – не пов'язує виплату відсотків до величини майбутніх прибутків.

Привабливість облігацій водогосподарських холдингів зростатиме в міру відновлення продуктивності окремих ділянок меліорованих земель, а також інтеграції сільського, водного та лісового господарств на тих ділянках, де природна ренатурація набула незворотного характеру і розвиток рослинництва тут уже неможливий.

Для стратегічного партнерства сек'юритизація дасть змогу досягти таких цілей:

- підвищити рентабельність власного капіталу;
- диверсифікувати джерела фінансування створення та модернізації меліоративних систем;
- значно знизити вартість залученого фінансування (за рахунок того, що кредитний рейтинг сек'юритизованих цінних паперів може бути вищим, ніж емітента);
- залучити фінансування на великий термін (порівняно зі звичайним кредитуванням);
- скоротити рівень ризику портфеля земельних ресурсів за рахунок переведення фінансових ризиків на широке коло інвесторів – власників цінних паперів, випущених на основі сек'юритизації земельного портфеля;
- створити публічну кредитну історію як на українському, так і міжнародному ринках капіталу;
- надати додаткові вигоди для стратегічного партнерства, оскільки воно отримує додатковий прибуток від земельного портфеля у вигляді маржі між середньою його дохідністю і нижчою ставкою відсотка за цінними паперами, випущеними на основі сек'юритизації цього портфеля.

Основну функцію в процесі сек'юритизації земельних та водогосподарських активів виконуватиме банківська установа, що забезпечуватиме емісію цінних паперів під заставу осушених сільськогосподарських угідь спільно з гідротехнічними спорудами. Йдеться про внутрішньогосподарські мережі гідротехнічних споруд, які раніше обслуговували потреби одного сільськогосподарського підприємства, а після розпаювання земель – кількох власників паїв. Тобто використання мережі внутрішньогосподарських споруд потребує об'єднання активів тих сільських домогосподарств, яким для підвищення рівня ефективності сільськогосподарського виробництва необхідно покращити водно-повітряний режим на осушених сільськогосподарських угіддях. Саме активи сільських домогосподарств мають стати забезпечуючим компонентом для емісії боргових зобов'язань.

Надання державним земельним банком іпотечних кредитів під заставу меліоративних сільськогосподарських угідь спільно з гідротехнічними спорудами для реконструкції й модернізації останніх має супроводжуватися компенсацією державою частини відсотків. Це стимулюватиме

сільськогосподарських товаровиробників укладати такі угоди з державним земельним банком, що в підсумку дасть можливість відновити необхідний для ведення високопродуктивного сільськогосподарського виробництва водно-повітряний режим і здійснювати традиційну для певної природно-кліматичної зони спеціалізацію. Відновлення останньої сприятиме зниженню водної та вітрової ерозії, дасть змогу застосовувати науково обґрунтовані сівозміни, укріпити агроландшафти за допомогою регульованої природної ренатуралізації та інтеграції сільського й водного господарств.

Особисті селянські господарства, які планують самостійно вести і надалі сільськогосподарське виробництво, але потребують значних інвестицій для підвищення рівня його механізації, а також модернізації внутрішньогосподарських мереж гідротехнічних споруд, можуть створювати на основі наявних у їхній власності земель заставні фонди. Під ці фонди вони можуть випускати боргові зобов'язання (облігації) і розміщувати їх на фондовому ринку (рис. 3.19) [98].

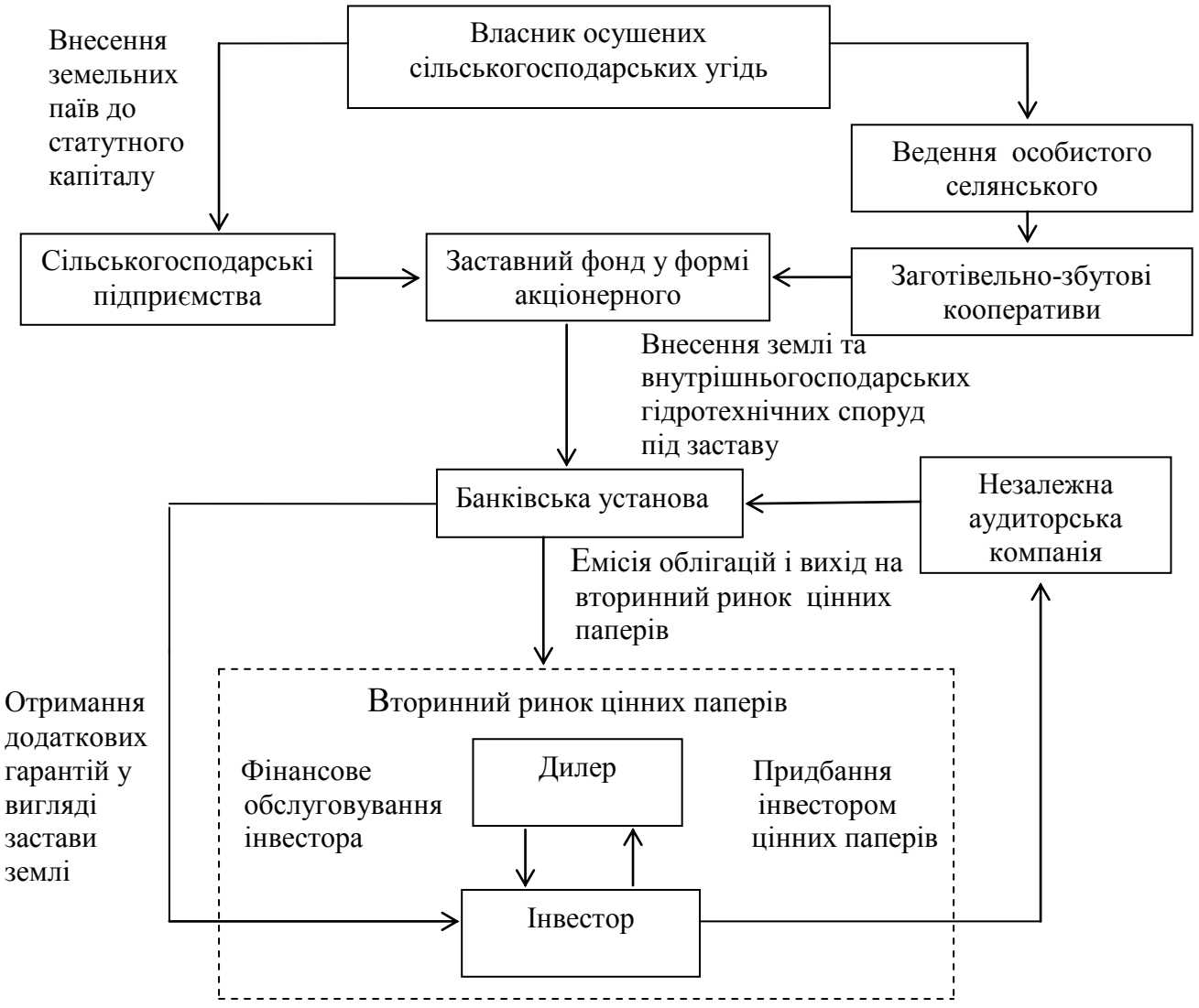


Рис. 3.19. Схема емісії облігацій під заставу осушених сільськогосподарських угідь спільно з внутрішньогосподарськими гідротехнічними спорудами

Ефективність створення спеціалізованого земельного іпотечного банку, функції котрого передбачатимуть видачу, викуп виданих іншими банками, супровід і рефінансування земельно-іпотечних кредитів з мінімальним статутним капіталом у розмірі не менше ніж 200 млн грн, є низькою через його вузьку спеціалізацію, відсутність належної диверсифікації кредитного портфеля і неминуче високі кредитні та інші ринкові ризики.

Відтак найбільш прийнятним із можливих у рамках чинного законодавства варіантів організаційно-фінансової структури для залучення довгострокових фінансових ресурсів до системи земельно-іпотечного кредитування міг би стати вибір на користь небанківської фінансової організації у формі земельно-іпотечного агентства як емітента спеціального призначення.

Емітент спеціального призначення як оператор земельно-іпотечної системи є основним елементом системи такого кредитування, цільова організація якого – управління боргами, оперування іпотечними цінними паперами й обмеженим банківською ліцензією переліком банківських операцій [99].

Земельно-іпотечне агентство, викупивши у теперішніх власників осушені сільськогосподарські угіддя разом з гідротехнічними спорудами, що мають забезпечити сприятливий гідрологічний режим для ведення сільськогосподарського виробництва на цій території, зможе використати їх як заставу при випуску облігацій, передати в оренду суб'єктам аграрного бізнесу із застосуванням різних форм сплати орендних платежів, у тому числі вексельної. Це дасть змогу розробити на ринку найменш ліквідних сільськогосподарських угідь форми й інструменти перерозподілу земельної власності в постмораторний період та унеможливити ринкові перекоси вже в умовах повного зняття мораторію на вільний оборот земель сільськогосподарського призначення.

Інвестиції повинні спрямовуватися на модернізацію та оновлення гідротехнічних споруд, а також оплату послуг з їх монтажу бюджетними водогосподарськими організаціями і державним водогосподарським підприємством, оплату послуг лісогосподарським підприємствам за проведення агролісомеліоративних заходів та заліснення малопродуктивних земель, землевпорядним організаціям – за відведення в натурі захисних прибережних смуг природних і штучних водойм, на будівництво складських приміщень та розбудову логістичних центрів. Значна частина акумульованих особистими селянськими господарствами фінансових ресурсів має бути спрямована на будівництво протиповеневих споруд, берегоукріплення, збереження водно-болотних угідь як природних акумуляторів води, щоб мінімізувати шкідливу дію унаслідок танення снігів і надмірних опадів.

Аналогічною є схема емісії та обігу боргових зобов'язань для сільськогосподарських підприємств, лише з тією різницею, що тут земельні ділянки та гідротехнічні споруди є складовими їх статутного фонду. Відмінність в обороті облігацій полягатиме в тому, що в разі несвоєчасної сплати підприємством Державному земельному банку вартості облігацій і

передбачених процентів фінансово-кредитна установа вже не зобов'язана надавати в користування вилучені заставні землі в першу чергу цим підприємствам.

Таким чином, держава залишається основним інвестором міжгосподарських і внутрішньогосподарських гідротехнічних споруд, що перешкоджає здійсненню їх комплексної модернізації. Перспективи збільшення обсягів фінансування пов'язані з поширенням угоди державно-приватного партнерства щодо експлуатації цих споруд.

Потенційним джерелом нарощення інвестиційного потенціалу модернізації внутрішньогосподарських гідротехнічних мереж є випуск боргових зобов'язань під заставу меліоративних сільськогосподарських угідь спільно з гідротехнічними спорудами. Інституціональні передумови для цього сформуються відразу після зняття обмежень на купівлю-продаж такого виду земель. Особисті селянські господарства, що потребують значних інвестицій для такої модернізації, можуть створювати на основі наявних у їхній власності земель та гідротехнічних споруд заставні фонди, випускаючи під них боргові зобов'язання (облігації) і розміщуючи їх на фондовому ринку.

Нарощення інвестиційного забезпечення сфери водокористування в зоні ризикованого землеробства можливе з упровадженням механізму сек'юритизації водних та водогосподарських активів шляхом випуску боргових зобов'язань органами місцевого самоврядування й суб'єктами аграрного підприємництва, котрий передбачає використання як застави меліорованих угідь спільно з внутрішньогосподарськими мережами гідротехнічних споруд для отримання кредитних ресурсів під реалізацію проектів модернізації та реконструкції меліоративних систем.

Відновлення традиційної ефективності використання меліорованих сільськогосподарських угідь потребує диверсифікації джерел інвестування проектів модернізації гідротехнічних споруд та відтворення і відновлення потенціалу земель у зоні меліорації, а тому децентралізація сприятиме підвищенню ефективності цього процесу.

До основних напрямів нарощення інвестиційного забезпечення модернізації гідротехнічних споруд та відтворення потенціалу земель у зоні меліорації належать:

- укладання угод державно-приватного партнерства щодо експлуатації міжгосподарських і внутрігосподарських гідротехнічних споруд, чітко приписавши – у Законі України «Про державно-приватне партнерство», що такі споруди є об'єктами укладання угод держано-приватного партнерства, а також визначивши форми партнерства, які можуть поширюватись на гідротехнічні споруди в зоні меліорацій;
- отримання кредитних ресурсів комерційних банків під заставу земель у меліоративній зоні спільно з міжгосподарськими та внутрішньогосподарськими гідротехнічними спорудами;
- розширення надання водогосподарських та екосистемних послуг на платній основі державними водогосподарськими організаціями з подальшим їх

спрямуванням на реконструкцію міжгосподарських та внутрішньогосподарських систем;

- власників земельних паїв в асоціації землекористувачів на територіях, де були проведені масштабні меліорації, з метою консолідації та централізації інвестиційних ресурсів;
- випуск облігацій місцевої позики під заставу земель у меліоративній зоні нероздільно з водогосподарськими об'єктами та гідротехнічними спорудами;
- залучення коштів іноземних підприємницьких структур, урядів іноземних держав, міжнародних фінансово-кредитних структур, передбачених природоохоронними конвенціями.

Проте сьогодні у нашій державі існує проблема регіональних диспропорцій, зокрема в дохідній базі, що призводить до централізованої концентрації доходів. Саме це негативно позначається на реалізації реформ децентралізації, а тому остання повинна супроводжуватися зміною співвідношень у перерозподілі зборів за спеціальне використання водних ресурсів у бік збільшення частки відрахувань до загального та спеціального фондів бюджетів місцевого самоврядування.

Донедавна органи місцевого самоврядування при безпосередній участі регіональних підрозділів Держагентства України у зв'язку з інституціональною несформованістю механізмів перерозподілу водогосподарської власності повільно використовували форми залучення вільного підприємницького капіталу для реінжинірингу водогосподарської та водоохоронної інфраструктури. Окремі вчені дієвим засобом накопичення фінансових ресурсів для інвестування відповідних проектів вважають випуск облігацій місцевої позики, що дасть змогу акумулювати кошти в спеціальному фонді для реконструкції меліоративних систем та активного ведення зрошуваного землеробства.

На думку Л. Свистуна, органи місцевого самоврядування, згідно з чинним законодавством, можуть випускати, з цією метою, а також для залучення інвесторів державні цінні папери.

Участь місцевих органів влади в облігаційних запозиченнях поширена в більшості зарубіжних країн, де за рахунок інвестиційно-позикових інструментів формується 10–15 % доходів місцевих бюджетів. Зокрема, це стосується таких фінансових інструментів залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, як заставні фонди, що дає змогу активно залучати до ринкового господарського обороту земельні ресурси без втрати територіальною громадою права власності на землю [100].

Враховуючи те, що у структурі виробників сільськогосподарської продукції в зоні меліорацій домінують особисті селянські господарства, необхідне їх об'єднання в неприбуткові організації для спільного використання та реконструкції гідротехнічних споруд. Найбільш прийнятною формою таких організацій є обслуговуючий кооператив, метою створення якого полягає не в отриманні максимального прибутку, а об'єднанні зусиль особистих селянських господарств для реконструкції внутрішньогосподарських гідротехнічних

споруд, які обслуговуватимуть угіддя учасників цього утворення. Тому саме кооператив має укладати угоду про отримання іпотечного кредиту під заставу земель спільно з гідротехнічними спорудами, які належать особистим селянським господарствам.

Сільськогосподарські підприємства, які об'єднують земельні та майнові паї селян, отримавши в оренду від місцевих сільських рад внутрішньогосподарські гідротехнічні споруди, мають можливість накопичити інвестиційні ресурси для їх модернізації та підвищити ефективність сільськогосподарського виробництва шляхом випуску облігацій. Тим більше в окремі роки практика випуску підприємствами цього виду цінних паперів набула значного поширення. Такі облігації можуть бути випущені під заставу зрошуваних та осушених сільськогосподарських угідь, що сприятиме залученню фінансових ресурсів для відновлення в робочому стані меліоративних систем і підвищенню урожайності основних сільськогосподарських культур.

Нарощення обсягів інвестиційного забезпечення проектів модернізації, реконструкції та технічного переоснащення гідротехнічних споруд меліоративних систем шляхом сек'юритизації активів (випуску цінних паперів) має відбуватися за безпосередньої участі державного земельного банку. Саме цій фінансово-кредитній установі необхідно передати активи для випуску облігацій, при цьому вона повинна стати андерайтером при їх розміщенні на фондовому ринку. Рішення про випуск таких облігацій ухвалюватимуть місцеві ради, на балансі яких перебуває значний обсяг меліоративних засобів та земель комунальної власності.

У найближчій перспективі органи місцевого самоврядування повинні забезпечити достатній обсяг інвестиційних ресурсів для модернізації водогосподарської інфраструктури, яка обслуговує сільськогосподарські угіддя в меліоративній зоні. Такими джерелами мають стати:

- інвестиційні ресурси сільськогосподарських підприємств, які активно працюють на меліоративних землях і використовують розпайовані угіддя;
- кошти місцевих бюджетів, отримані внаслідок випуску облігацій місцевої позики під заставу земель комунальної власності;
- інвестиційні ресурси іноземних підприємницьких структур, залучені на основі реалізації проектів спільного інвестування.

Активізація інвестиційної та інноваційної діяльності в регіональних водогосподарських комплексах безпосередньо пов'язана з доступністю кредитних ресурсів для підприємств, що обслуговують зрошувальні та осушувальні системи. Кредитні ресурси стануть більш доступними за умов інституціоналізації об'єктів водного господарства як об'єкта застави, а також компенсації втрат комерційним банкам, яких вони зазнають унаслідок надання кредитів на пільгових умовах.

Оскільки сільськогосподарські угіддя меліорованих територій в останні роки недостатньо повно використовуються у відтворювальному процесі, мають низьку інвестиційну привабливість, тому в зоні меліорованого землеробства необхідно максимально інституціоналізувати ринкові форми перерозподілу

земельної власності, знизити плату за трансакції, пов’язані з таким перерозподілом, збільшити частку відрахувань у загальний та спеціальний фонди бюджетів місцевого самоврядування, спростити механізм продажу сільськогосподарських земель, які належать особистим селянським господарствам, сприяти створенню фінансової основи територіального розвитку.

Децентралізація системи управління водними ресурсами повинна супроводжуватися зміною перерозподілу зборів за спеціальне використання водних ресурсів та екологічних податків за забруднення водного середовища, а саме збільшенням частки відрахувань до загального та спеціального фондів бюджетів місцевого самоврядування. Крім того, слід сприяти створенню фінансової основи територіального розвитку, удосконалити нормативно-правову базу використання природних та природно-господарських активів як застави для залучення додаткових фінансових ресурсів шляхом їх сек’юритизації.

Висновки до розділу 3

Загострення проблем у водогосподарському комплексі значною мірою спричинене обмеженістю фінансово-економічного забезпечення модернізації, реконструкції й технічного переоснащення об’єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури, а також відтворення водно-ресурсного потенціалу у зв’язку із надто звуженим спектром джерел інвестування реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів.

У результаті поглибленого вивчення теоретико-методологічних основ інвестиційної діяльності у галузі природокористування встановлено, що *інвестиційне забезпечення сфери водокористування* являє собою сукупність методів, форм та джерел інвестування процесів відтворення й охорони водних ресурсів, модернізації, реконструкції і технічного переоснащення об’єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури, а також фінансування заходів щодо упередження шкідливої дії вод.

Основними складовими інвестиційного забезпечення сфери водокористування є: інвестування модернізації, реконструкції і технічного переоснащення систем комунального водопостачання та водовідведення; відновлення меліоративних систем у зонах осушення й зрошення; екологічна реабілітація басейнів річок, замкнутих природних та штучних водойм, транскордонних водотоків, акваторій морів; протипаводковий захист територій.

Доведено, що нарощення інвестиційного потенціалу суб’єктів водогосподарської та водоохоронної діяльності безпосередньо пов’язане із диверсифікацією форм, методів і джерел інвестиційного забезпечення. Така диверсифікація має відбуватися на основі комплексу принципів: невиснажливого водокористування; збереження цілісності водогосподарських систем; налагодження партнерських відносин між державою (територіальними громадами) і суб’єктами підприємництва; подолання суперечностей між

пріоритетами розбудови водогосподарської інфраструктури та змінами в інституціональному середовищі водокористування; урахування інституціональних перетворень у зоні осушення та зрошення; інтегрованого управління природними ресурсами.

Визначити особливості фінансового забезпечення модернізації територіальних водогосподарських комплексів можливо через систему оцінки ефективності, яка є досить складною і має врахувати базові тенденції досліджуваної сфери. Встановлено, що сучасна система оцінювання не оперує дієвими (функціональними) підходами до виявлення основних параметрів поточних процесів та їх урахування в контексті реалізації державної політики. З огляду на зазначене, розроблено алгоритм оцінювання ефективності фінансового забезпечення модернізації водогосподарського комплексу України, який дасть змогу обґрунтувати пріоритетні напрями діяльності для кожної області на стратегічну перспективу, а також виявити проблемні сфери, де потрібно максимально використовувати внутрішні та зовнішні резерви покращення ситуації. При цьому для областей, які входять до однієї групи і близькі за географічним розташуванням, розроблено єдину водну політику з метою недопущення перекосів у системі інституціонального забезпечення та передбачено систему спільних економічних, правових чи адміністративних заходів щодо підвищення ефективності водокористування, не створюючи перешкод для розвитку сусідніх областей.

Результати виконаної оцінки сформували передумови для подальшої диференціації інструментів національної водної політики, що враховуватимуть особливості фінансово-економічного забезпечення водогосподарювання на підприємствах промисловості, сільського та комунального господарства. В контексті диференціації інструментів національної водної політики:

- запропоновано принципи фіскальної децентралізації місцевих територіальних громад, розкрито можливості залучення останніх до процесу рентоформування у водокористуванні;
- визначено базові напрями позиціонування локальних громад відносно генерації та розподілу ренти; акцентовано увагу на активному сценарію, який передбачає, що місцеві територіальні громади можуть сприяти формуванню на локальних переваг (local benefits), які є певним полем можливостей, до якого залучаються економічні суб’єкти сфери водокористування, що забезпечуватиме підвищення капіталізації об’єктів водокористування;
- структуровано принципи диверсифікації джерел інвестиційного забезпечення сфери водокористування, що враховує галузеві особливості господарського освоєння водно-ресурсного потенціалу, необхідність дотримання вимог інтегрованого управління природними ресурсами та суперечності інституціональних змін у водогосподарському комплексі;
- обґрунтовано доцільність підвищення розміру ставок екологічного податку за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти шляхом збільшення плати за скидання одиниці маси забруднюючої речовини до європейського рівня, ураховуючи її токсичність, басейнові й територіальні екологічні особливості;

- визначено можливості інвестування в контексті імплементації водних директив ЄС, а також розподілу механізмів інвестиційного забезпечення через їх значну кількість та складну структурованість на кілька похідних груп;
- здійснено аналіз та оцінку водних індексів, що пов'язані з водними фондами ETF і формують загальне уявлення про біржові коливання акцій компаній у сфері водних послуг; визначено переваги для українських компаній у водній сфері, які повинні орієнтуватися на зарубіжний досвід котирування водних акцій;
- запропоновано організаційно-економічний механізм відновлення потенціалу малої гідроенергетики, який передбачає застосування концесійного режиму користування ділянками малих річок на принципах платності та строковості, що дасть можливість сформувати інституціональне підґрунтя для залучення додаткових інвестицій на модернізацію, реконструкцію та технічне переоснащення гідротехнічних установок малої потужності;
- розроблено механізм сек'юритизації водогосподарських активів зони осушення шляхом випуску облігацій місцевої позики та облігацій підприємств, що передбачає використання як застави осушених сільськогосподарських угідь спільно з внутрішньогосподарськими мережами гідротехнічних споруд в умовах інституціоналізації вільного обороту цієї категорії земель, децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування.

Запропоновані механізми імплементації засобів економічного характеру здатні суттєво збільшити фінансові потоки, що проходять через водний комплекс, частину яких можна спрямувати на цілі модернізації водного комплексу. Цей досвід значною мірою апробований у зарубіжних країнах і свідчить, що за умови впровадження ефективних інструментів можливо суттєво поліпшити фінансові показники розвитку водного сектору держави та забезпечити його модернізацію.

Реалії сьогодення, які полягають в активізації глобалізаційних та інтеграційних процесів, лібералізації системи державного регулювання соціально-економічних процесів, імплементації в інституціональну структуру національної економіки сучасних ринкових інститутів, змушують розширювати спектр інституціональних ланок залучення водних ресурсів у господарський оборот, а також їх відновлення, відтворення та охорони. Тому виникає необхідність розробки інституціонального механізму екологозбалансованого водокористування, який оперуватиме значно ширшим спектром інституціональних одиниць, ніж система відносин, що сформувалась у водогосподарському комплексі в цілому та водному господарстві зокрема. Однією із таких базових інституційних одиниць у сфері водозабезпечення повинно стати державно-приватне партнерство, котре сприятиме підвищенню ефективності управління об'єктами водокористування. Для ефективної реалізації програм державно-приватного партнерства необхідно здійснити: інституціоналізацію нових правил, норм та стандартів водогосподарської і водоохоронної діяльності; комерціалізацію надання водогосподарських та екосистемних послуг; корпоратизацію державних водогосподарських підприємств та окремих аспектів діяльності бюджетних водогосподарських

організацій; капіталізацію водних ресурсів; сек'юритизацію водогосподарських активів як тих, що перебувають у власності держави, і тих, що внаслідок кризових явищ у 90-х роках стали безгосподарними, перейшли до приватного власника чи перебувають на балансі місцевих рад; диверсифікацію джерел інвестиційного забезпечення.

Значну увагу приділено інституційному забезпеченню системи фіскального регулювання водокористування в контексті децентралізації влади в Україні, що може значно поліпшити систему адміністрування рентних платежів за водокористування. Система перерозподілу організаційних і фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади сприятиме пошуку нових, ефективних інструментів взаємодії водокористувачів та відповідних фінансових і фіскальних установ. Йдеться не лише про відсотковий перерозподіл обсягів рентних платежів, але насамперед про наближення влади до населення, упровадження гнучкої системи управління, зменшення бюрократичних процедур та цільового використання фінансових ресурсів, накопичених за рахунок рентних платежів за водокористування. Це дасть змогу суттєво збільшити економічну значущість ресурсних платежів навіть при незмінній питомій вазі в загальній структурі податків. Розмір рентної ставки повинен буди достатньо високим для стимулювання раціонального використання та відтворення водних ресурсів.

Тому сьогодні вкрай важливо у процесі розробки концепції місцевого самоврядування закласти в основу майбутніх децентралізаційних заходів та важелів управління бюджетом громади сучасну систему формування нового економічного механізму забезпечення розширеного відтворення водних ресурсів, їх охорони, регулювання раціонального використання на принципах платного, компенсаційного за змістом природокористування зі створенням системи відповідних платежів.

Література до розділу 3

1. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення / [О.М. Алимов, А.І. Даниленко, В.М. Трегобчук та ін.]. – К., 2005. – 540 с.
2. Голян В.А. Глобальні імперативи трансформації базисних інститутів водокористування / В.А. Голян // Економіст. – 2009. – № 10. – С. 40–43.
3. Костюкевич Р.М. Розвиток водного господарства у контексті євроінтеграції / Р.М. Костюкевич, А.М. Костюкевич // Економіка: Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Ч. IV : зб. наук. праць. Вип. 4(28). – Рівне : РВЦ НУВГП, 2004. – С. 219–227.
4. Институты: от заимствования к выращиванию / [Я. Кузьминов, В. Радаев, А. Яковлев, Е. Ясин] // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 5–27.
5. Інституціональне забезпечення екологозбалансованого водокористування в сучасних умовах / [М.А. Хвесик, В.А. Голян, О.В. Яроцька, Н.В. Коржунова]. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2008. – 455 с.

6. Андрощук І.І. Податкове регулювання раціонального водокористування: інституціональні та методологічні засади удосконалення / І.І. Андрощук // Агросвіт. – 2012. – № 12. – С. 44–47.

7. Левковська Л.В. Безпека водних ресурсів України: аналіз, оцінка, пріоритети забезпечення / Л.В. Левковська, А.М. Сундук // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 71–75.

8. Чернышов Л.Н. Совершенствование тарифной политики как инструмент модернизации коммунальной инфраструктуры [Электронный ресурс] / Чернышов Л.Н. // ЖКХ. – 2011. – № 2. – Режим доступу : http://www.gkh.ru/article/35937-sovershenstvovanie-tarifnoy-politiki-kak-instrument-modernizatsii-kommunalnoy.

9. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення / В.А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 772 с.

10. Абажурів В. Плата суспільства за воду, або як поліпшити керування водним господарством Узбекистану [Електронний ресурс] / В. Абажурів, Т. Шадибаєв – Режим доступу : hyperlink.www.rewiew.uz.

11. Левковська Л.В. Інноваційні підходи до управління безпекою водних ресурсів України / Л.В. Левковська, А.М. Сундук, О.І. Добрянський // Економіст. – 2014. – № 7. – С. 46–50.

12. Дука А. Технологічна модернізація економіки у контексті теорії економічного розвитку Й. Шумпетера / А. Дука // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – Вип. 144. – С. 10–12. – (Економіка).

13. Афанасьова М.Ю. Необходимость реформирования водного хозяйства на примере феодосийского региона АР Крым / М.Ю. Афанасьова // Строительство и техногенная безопасность. – 2005. – Вып. 12. – С. 164–167.

14. Звіт про використання коштів Державного бюджету України Державним агентством водних ресурсів України у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=comcontent&view=article&id=2467:-2013-&catid=114:2013-01-09-12-39-36&Itemid=220.

15. Управління економіки систем життєзабезпечення інформує щодо питань тарифів на житлово-комунальні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/zhkh/ekonomika-ta-taryfna-polityka/upravlinnya-ekonomiki-sistem-zhittezabezpechennya-informue-schodo-pitan-tarifiv-na-zhitlovo-komunalni-poslugi-255981.

16. Левковська Л.В. Водогосподарсько-меліоративний комплексу в системі продовольчої безпеки України / Л.В. Левковська, К.І. Рижова // Збалансоване природокористування. – 2014. – № 3. – С. 34–39.

17. Левковська Л.В. Особливості формування рентних доходів при спеціальному водокористуванні для потреб зрошення / Л.В. Левковська, К.І. Рижова, В.М. Мандзик // Экономика Крыма. – 2014. – № 2(47). – С 10–15.

18. Концептуальні засади економічної оцінки водних ресурсів у системі

природного багатства України / Л.В. Левковська, А.М. Сундук // Вісник Харківського національного аграрного університету. – 2014. – № 7. – С. 19–31. – (Серія «Економічні науки»).

19. Модернізація України: пріоритети реформ [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2010. – №14. – Режим доступу: http://gazeta.zn.ua/SCIENCE/modernizatsiya_ukrayini_prioriteti_reform.html.

20. Водна стратегія України на період 2011–2020 років (проект) [Електронний ресурс] / Розроблено Інститутом водних проблем і меліорації НААН (М.І. Ромащенко, д-р. техн. наук, проф., акад. НААН, П.І. Коваленко, д-р. техн. наук, проф., акад. НААН, Ю.О. Михайлов, д-р. техн. наук) та Держводагентством України (В.А. Сташук, д-р. техн. наук, М.Я. Бабич).– К. : ІГіМ НААН, 2010. – Режим доступу: http://www.scwm.gov.ua/fls/vdr.htm.

21. Методичні підходи до агрегованої економічної оцінки водних ресурсів як складової природного багатства України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 36 с.

22. Левковська Л.В. Підходи до управління регіональним водогосподарським комплексом України у вимірах сталості / Л.В. Левковська, А.М. Сундук, Т.І. Добрянська // Збалансоване природокористування – 2015. – № 4–5. – С. 24–31.

23. Голян В.А. Диверсифікація джерел інвестиційного забезпечення як передумова антикризового управління водогосподарськими проектами / В.А. Голян, І.І. Андрощук // Державне антикризове управління економікою в умовах глобалізації : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: КНЕУ, 2013. – С. 90–93.

24. Реймерс Н.Ф. Природопользование: словар-справочник / Н.Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – 637 с.

25. Яроцька О.В. Оцінка еколого-економічної ефективності водокористування в басейнових водогосподарських комплексах / О.В. Яроцька // Економіка природокористування і охорони довкілля. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – С. 317–324.

26. Пряжинская В.Я. Компьютерное моделирование в управлении водными ресурсами / В.Я. Пряжинская, Д.М. Ярошевский, Л.К. Левит-Гуревич. – М. : ФИЗМАТЛИТ, 2002. – 496 с.

27. Горев Л.Н. Оптимизация экосред. Прогнозирование и оптимизация: в 3 т. / Л.Н. Горев, С.І. Дорогунцов, М.А. Хвесик. – К. : Наукова думка, 1997.

Т. 2. – 1997. – 568 с.

28. Левковська Л.В. Водогосподарський комплекс України у контексті сталого розвитку / Л.В. Левковська, А.М. Сундук, Т.І. Добрянська // Молодий вчений. – 2015. – № 2(17). – С. 1180–1183

29. Курошева Г.М. Теория антикризисного управления предприятием / Г.М. Курошева. – СПб. : Речь, 2002. – 372 с.

30. Мандзик В.М. Особливості формування територіальних водно-ресурсних капіталів / В.М. Мандзик // Збалансоване природокористування. – 2015. – № 3. – С. 36–42.

31. Формування рентних відносин у водному господарстві України : [монографія] / [за заг. ред. акад. НААН України М.А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 328 с.

32. Мандзик В.М. Цільові орієнтири формування територіальних водно-ресурсних капіталів / В.М. Мандзик // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – № 3. – С. 84–90. – (Серія «Економічні науки»).

33. Побурко Я.О. Основи організації регіональної статистики / Я.О. Побурко; НАН України, ІРД. – Л., 2004. – 196 с.

34. Водні ресурси на рубежі XXI століття: проблеми раціонального використання, охорони та відтворення / за ред. акад. УЕАН, д.е.н., проф. М.А. Хвесика. – К.: РВПС України НАН України, 2005. – 564 с.

35. Продуктивність водоресурсних джерел України: теорія і практика / під заг. ред. чл.-кор. НАН України, д.е.н., проф. Б.М. Данилишина. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – 412 с.

36. Compliance Costs of the Urban Wastewater Treatment Directive. Final report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/info/pdf/Cost%20of%20UWWTD-Final%20report_2010.pdf.

37. Мороз Е. Вдосконалення ціноутворення на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення – передумова впровадження ДПП / Е. Мороз // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 7(160). – С. 53–59.

38. План дій зі сталого енергетичного розвитку м. Сєвєродонецьк до 2020 року. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://investlugansk.com/index.php/uk/giz/giz-anonsi/208-gromadski-obgovoren nya-planu-dij-zi-stalogo-energetichnogo-rozvitku-mista-severodonetska-do-2020-roku-27-02-2015.

39. Капіталізація природних ресурсів / за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 268 с.

40. Економічні механізми національної екологічної політики в системі сталого розвитку України / [Веклич О.О., Кобзар О.М., Колмакова В.М. та ін.] ; за наук. ред. проф. Лизуна С.О. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 280 с.

41. Одесситы требуют у прокуратуры возбудить уголовное дело против Инфокса : письмо Прокурору Одесской области Дудиной С.И. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://odessa-daily.com.ua/news/odessity-trebuyut-u-prokuratury-vozbuzhit-ugolovnoe-delo-protiv-infoksa-id63863.html.

42. Петрович Й.М. Модернізація промислових підприємств як передумова їх ефективного розвитку / Петрович Й.М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/16326/1/138Petrovich_249_250_Modern_Problems.pdf.

43. Яроцька О.В. Екологічний податок за скиди забруднюючих речовин у водні об’єкти в системі фіскального регулювання водокористування України / О.В. Яроцька // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць / Державна установа «Інститут економіки природокористування та

сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – С. 127–136.

44. Клементьева Т.Н. Некоторые вопросы налогового администрирования / Т.Н. Клементьева // Финансовое право. – 2007. – № 9. – С. 43–48.

45. Дадашев А.З. Налоговое администрирование в Российской Федерации / А.З. Дадашев, А.В. Лобанов. – М., 2002. – 234 с.

46. Томнюк Т.Л. Адміністрування податків в Україні: організація та напрями розбудови : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук.: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Т.Л. Томнюк. – Т., 2009. – 20 с.

47. Вартісні характеристики водних ресурсів як складової природного багатства України / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика]. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 125 с.

48. Методичні підходи до визначення рентних доходів у системі еколого збалансованого водокористування / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 20 с.

49. Андрощук І.І. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06. «Економіка природокористування та охорона навколишнього середовища» / І.І. Андрощук. – К., 2015. – 24 с.

50. Андрощук І.І. Інституціоналізація сучасних форм інвестиційного забезпечення сфери водокористування: регіональний аспект // І.І. Андрощук //Економіст. – 2013. – №1. – С. 48–50.

51. Попадинець Н.М. Модернізація промисловості як передумова перспективного розвитку внутрішнього ринку України / Н.М. Попадинець // Економіка промисловості. – 2012. – № 1–2. – С. 50–58.

52. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page36.

53. Ринок сталі 2012 та оцінка перспектив розвитку галузі [Електронний ресурс] / Компанія Baker Tilly Ukraine. – Режим доступу : http://www.bakertilly.ua/media/UKR_Steel_2012.pdf.

54. Формування рентних відносин у водному господарстві України : [монографія] / [за заг. ред. акад. НААН України М.А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 328 с.

55. Левковська Л.В. Державна політика розвитку житлово-комунальної сфери на сільських територіях: соціальні і екологічні аспекти / Л.В. Левковська, Я.В. Остафійчук // Вісник одеського національного університету. – 2015. – Вип. 2/2, т. 20. – С. 118–123. – (Серія «Економіка»).

56. Измалков С. Теория экономических механизмов / С. Измалков, К. Сонин, М. Юдкевич // Вопросы экономики. – 2008. – № 1. – С. 4–26.

57. Мандзик В.М. Системні аспекти інституціонального забезпечення капіталізації водних ресурсів в Україні / В.М. Мандзик // Глобальні та

національні проблеми економіки / Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. – 2015. – №4. – С. 52–56.

58. Сутормінa В.М. Держава, податки. бізнес: із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки / В.М. Сутормінa, В.М. Андрущенко, В.Л. Федосов. – К. : Либідь, 1992. – 328 с.

59. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців місцевих органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с. – Режим доступу : http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/decentralisation_manual.pdf.

60. Хвесик М.А. Системний підхід до економічної оцінки водних ресурсів України та її регіонів // Хвесик М.А., Левковська Л.В., Сундук А.М. // Вісник НАН України. – 2016 – № 7. – С. 43–54.

61. Decentralization: A Sampling of Definitions. – 1999. – P. 5–8.

62. Definition of decentralization, Merriam-Webster Dictionary, accessed February 4, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jaroffacts.com/open.php?id=merriamwebster-dictionary-accessed-february-4-2013ltrefgt-while-centralization-especially-in-the-governmental-sphere-is-widely-studied-and-practiced-there-is-no-common-definition-or-understanding-of-decentralization.

63. Definition of decentralization, The Free Dictionary.com, accessed February 4, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.thefreedictionary.com/decentralization.

64. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

65. Макаренко О.Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування / О.Є. Макаренко [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_1_43.pdf.

66. Хамініч С.Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України [Електронний ресурс] / С.Ю. Хамі ніч, В.М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету. – 2011. – Вип. 5/2, № 10/1, т. 19. – С.143 –148. – (Серія «Економіка»). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Natural/Vdpu/Ekonomika/2011_5_2/143-148.pdf.

67. Англо-російський економічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economy_en_ru.academic.ru/9001/business_network.

68. Хвесик М.А. Економічні аспекти управління водокористуванням в умовах децентралізації влади в Україні / М.А. Хвесик, Л.В. Левковська, В.М. Мандзик // Науковий Вісник Мукачівського державного університету. – 2015. – Вип. 2(4), ч. 2. – С. 49–55. – (Серія «Економіка»).

69. Екологічний податок: зарубіжний досвід та його інтеграція до чинної системи оподаткування України, пропозиції удосконалення [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/11_ NPE_2013/Economics/7_134422.doc.htm.

70. Гусятинська Н.А. Роль оподаткування у забезпеченні пріоритетів екологічної політики України [Електронний ресурс] / Н.А. Гусятинська, Д.М. Гусятинський // Збірник наукових праць / Національний університет державної податкової служби України. – 2010. – № 2. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/znpnudps/2010_2/pdf/10gnapou.pdf.

71. Галушкіна Т.П. Формування інституту екологічних податків в Україні / Т.П. Галушкіна, Л.А. Кравцова // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 44. С. 57–65.

72. Бут Ю.С. Досвід країн Європейського Союзу щодо застосування фіскальних інструментів в екологічній політиці [Електронний ресурс] / Ю.С. Бут. – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=729.

73. В Україні дешевше заплатити штраф за брудну воду ніж очистити [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.finance.ua/ua/news/-/288044/v-ukrayini-deshevshe-zaplatyty-shtraf-za-brudnu-vodu-nizh-ochystyty.

74. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. : ст. 69: зі змін. за станом на 26.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page7.

75. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. ст. 245: зі змін. за станом на 24.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page32.

76. Екологія : підручник [Електронний ресурс] / [С.І. Дорогунцов, К.Ф. Коценко, М.А. Хвесик та ін.]. – Режим доступу : http://buklib.net/books/25530.

77. Авраменко Н.Л. Методологічні засади вдосконалення оподаткування забруднення водних об’єктів скидами промстоків / Н.Л. Авраменко // Екологічне оподаткування : зб. наук. праць за результатами науково-практичних заходів / НДІ фінансового права. – К. : Алерта, 2013. – С. 9–12.

78. Хвесик М.А. Особливості управління водними ресурсами в умовах децентралізації / М.А. Хвесик, Л.В. Левковська, В.М. Мандзик // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції [«Актуальні проблеми наукового й освітнього простору в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів»], (Мукачеве, 14–15 трав. 2015 р.). Т. 2. – Мукачеве : Карпатська вежа, 2015. – С. 339–341.

79. Бут Ю.С. Екологічне співробітництво в контексті розширення ЄС на схід та висновки для України / Ю.С. Бут // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2009. – Вип. 87 (Ч. ІІ). – С. 217–224.

80. Сташук А.В. Гармонізація нормативно-правового забезпечення управління водними ресурсами України до світових стандартів / А.В. Сташук, В.І. Павлов // Раціональне використання водних ресурсів як фактор забезпечення національної безпеки України : наук. зб. за матеріалами VII Пленуму Спілки економістів України та Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К. : СЕУ, 2012. – С. 113–127.

81. Хвесик М.А. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в

контексті імплементації водних директив Європейського Союзу: інституціональне середовище, секторальні особливості та перспективи диверсифікації / М.А. Хвесик, В.А. Голян // Економіст. – 2014. – № 7. – С. 8–15.

82. Економічні механізми національної екологічної політики в системі сталого розвитку України/ [Веклич О.О., Кобзар О.М., Колмакова В.М та ін.]; за наук. ред. проф. Лизуна С.О. – К., 2014. – 280 с.

83. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.

84. Котляревський Я. Трансформація фіскального регулювання водокористування: оцінка доцільності імплементації європейського досвіду [Електронний ресурс] / Я. Котляревський, І. Довга // Економіст. – 2015. – № 12. – С. 36–38. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2015_12_10.

85. Зоріна О.В. Імплементація в Україні директиви 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною / О.В. Зоріна // Гігієна населених місць. – 2014. – Вип. 63. – С. 85–93.

86. Струкова В.Д. Управління водними монополіями в країнах Європейського Союзу: досвід для України [Електронний ресурс] / В.Д. Струкова // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 4. – С. 430–439. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_4_60.

87. Кульман А. Экономические механизмы / А. Кульман ; [пер. с фр.] ; общ. ред. Н.И. Хрусталевой. – М. : Прогресс: Универс, 1993. – 192 с.

88. Хвесик М. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій: сучасна практика, пріоритети та методи / М. Хвесик, В. Голян, І. Андрощук // Економіст. – 2014. – № 1. – С. 4–13.

89. Чередніченко Ю.Г. Сценарний аналіз перспектив фінансування проектів очищення міських стічних вод в Україні / Ю.Г. Чередніченко // Екологічні виклики і сталий розвиток: економічні, правові та екологічні аспекти : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Ірпінь, 27 січ. 2016 р., – К. : Формат, 2016. – С. 192–195.

90. RAB не всегда означает рабство [Электронный ресурс] // Украина коммунальная – 2012. – Режим доступа : http://jkg-portal.com.ua/ru/pda/one/rab-ne-zavzhdi-oznachaje-rabstvo-28297.

91. Чередніченко Ю.Г. Джерела фінансування проектів водозабезпечення та програм охорони водних ресурсів: міжнародний досвід / Ю.Г. Чередніченко // Сучасні проблеми управління підприємствами в умовах глобалізації та інтернаціоналізації: теорія і практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 27–28 берез. 2015 р. / відп. за вип. д.е.н., проф. С.О. Якубовський. – О. : ОНУ ім. І.І. Мечнікова, 2015. – С. 153–154.

92. Бабенко В. Тече річечка невеличечка / В. Бабенко // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 37. – С. 17.

93. Закон України «Про електроенергетику» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80/page.

94. Водні ресурси столиці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eveningkiev.com/ua/19078/news/1386170538.html.

95. Кропивко М.Ф. Кластерний підхід до управління сільським розвитком / М.Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 57.

96. Форми взаємодії держави та бізнесу в аграрній сфері України: інституційний аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1479.

97. Андрощук І.І. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06. «Економіка природокористування та охорона навколишнього середовища» / І.І. Андрощук. – К., 2015. – 24 с.

98. Ступень Р.М. Формування інституційних засад інвестиційного забезпечення сільськогосподарського землекористування : дис. … канд. екон. наук : спец. 08.00.06 / Р.М. Ступень. – Л., 2013. – 200 с.

99. Свистун Л.А. Використання муніципальних цінних паперів у процесах формування інвестиційних ресурсів територіальних громад / Л.А.Свистун // Проблеми формування та оцінки ефективності функціонування сучасних землегосподарських систем : матеріали Міжнар. наук. конф., Київ, 28 жовт. 2010 р. / Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2010. – С. 229–232.

РОЗДІЛ 4
СОЦІАЛЬНІ РЕСУРСИ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

4.1. Соціальні ресурси сталого розвитку: залучення та використання в умовах децентралізації управління

4.1.1. Концептуальні та правові засади управління соціальними ресурсами в державі і регіонах

Сталий розвиток передбачає збалансований процес змін у соціальній, економічній та екологічній сферах. У свою чергу, кожна з них розвивається у певному напрямі й одночасно відчуває вплив інших сфер. Простежується залежність досягнення цілей сталого розвитку від позитивної дії соціальних чинників на процеси перетворень в економічній та екологічній галузях. Соціальні ресурси по відношенню до економічних та екологічних мають значні особливості та відмінності, вони є невичерпними, взаємозамінними, спроможними до відтворення та саморозвитку та погіршуються за умов невикористання, знецінюються та деградують.

Соціальні ресурси сталого розвитку – це реалізовані можливості особистості, суспільства, держави при взаємній відповідальності забезпечувати не лише умови виживання населення в сучасних умовах і достроковій перспективі, але й розвитку людського потенціалу, підвищення добробуту, створення підвалин для неухильного соціального прогресу. У зв'язку з цим і економічна, і екологічна і соціальна складові сталого розвитку повинні підпорядковуватись цілям людського і соціального прогресу.

Роль соціальних ресурсів у різних об'єктах дослідження значно змінюється, але властиві їм особливості зберігаються і мають різні форми прояву залежно від вимог розвитку процесів, яких потребує цей об'єкт. У системі сталого розвитку вони є і причиною, і наслідком перетворень, що визначається рівнем впливу і збалансованості з іншими підсистемами, зокрема економічною та екологічною. Соціальні ресурси в системі суспільних відносин і трансформації інших змін в управлінні, обумовлених запровадженням реформ з децентралізації, реалізуються та взаємодіють із суб'єктами управління на різних його рівнях з приводу створення умов та можливостей для їх ефективного використання й розвитку за рахунок впливу соціальних, економічних, інформаційних, політичних, демократичних, природних важелів.

Визначення потреб мобілізації соціальних ресурсів в системі сталого розвитку показало, що в умовах радикальних соціальних трансформацій суспільства та економічної кризи, які супроводжуються поляризацією суспільства, посиленням соціально-політичних конфліктів, виникає необхідність пошуку шляхів забезпечення партнерської взаємодії суб'єктів суспільних відносин. Розвиток місцевого самоврядування та реалізації основних принципів, функцій, завдань та механізмів децентралізації управління

потребують акумуляції та використання всіх видів ресурсів сталого розвитку. Виходячи з суттєвого дефіциту природних, матеріальних, фінансових ресурсів компенсаторну роль починають відігравати соціальні. На відміну від інших, вони є невичерпними, мають здатність до збільшення в міру інноваційного розвитку місцевих громад та соціальних груп, удосконалення форм самоуправління, якісних змін людей у процесі їх соціалізації, формування громадянської свідомості тощо. *Соціальні ресурси – це одночасно засіб і умови реалізації соціального потенціалу та капіталу, а його капіталізована складова – це очікувана віддача від інвестицій у соціальні відносини.* Наводимо структурну модель співвідношення соціального потенціалу, ресурсів і капіталу (рис. 4.1).

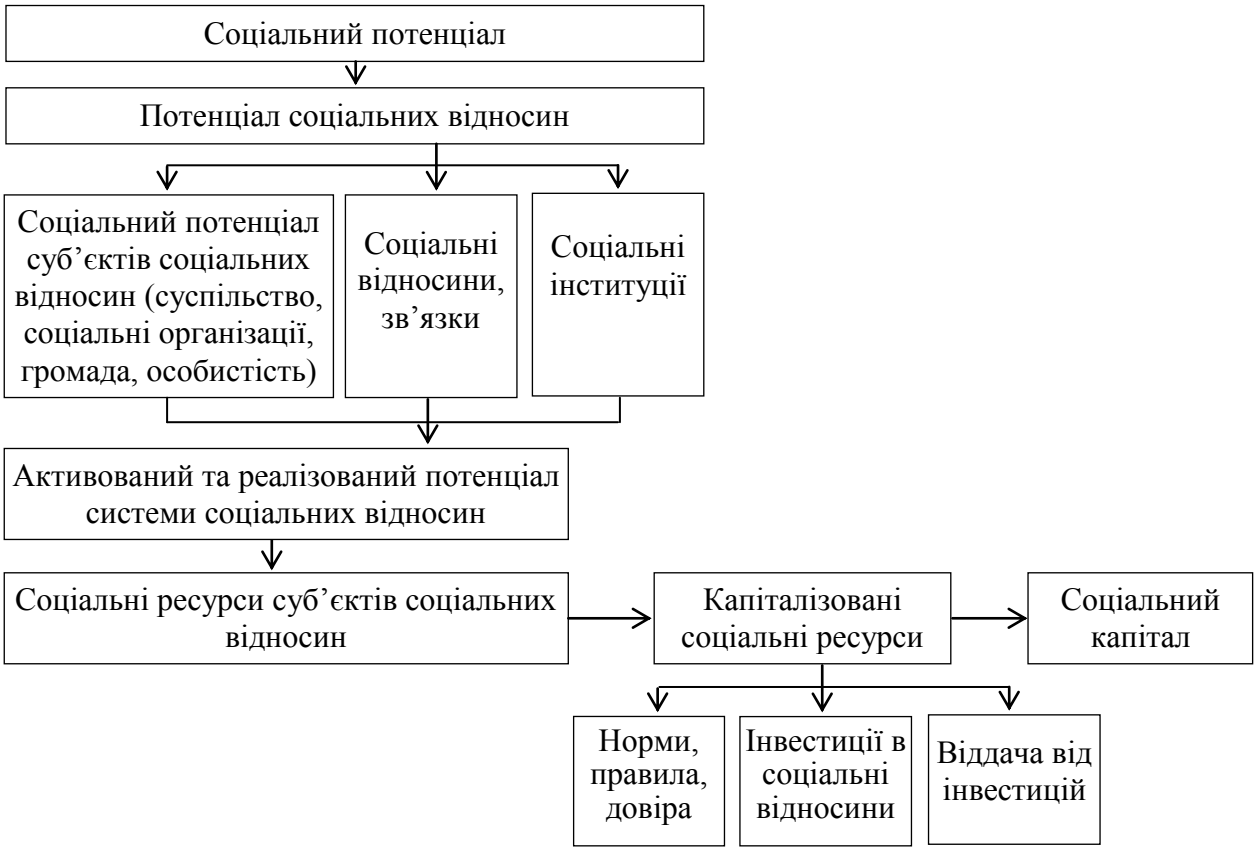


Рис. 4.1. Структурна модель взаємозв'язку соціального потенціалу, соціальних ресурсів та соціального капіталу

Теоретико-методологічні узагальнення щодо формування та використання соціального потенціалу дають можливість усвідомити й обґрунтувати вихідні положення щодо його перетворення на соціальний ресурс і визначити механізми активізації цих процесів. Соціальна взаємодія як соціальний ресурс стає соціальним капіталом при певних цілеспрямованих діях. Соціальні ресурси, на відміну від природних, матеріальних чи фінансових, як уже зазначалось, мають такі властивості: невичерпність – їх використання супроводжується прогресивною зміною, переходом на новий рівень розвитку; відтворюваність – у процесі використання можуть відтворюватися та приростати; погіршення при незадіяності, супроводжується обезцінення та деградація при невикористанні, тобто їх неможливо тримати в запасі;

взаємозамінність – здатність до адаптації, пристосування, розвитку; різноманітність – багатоваріантність, неповторюваність, інноваційність; складність виміру – урахування та оцінки.

Соціальні ресурси реалізуються через взаємодію різних соціальних груп, зокрема відношення між людьми та їх об'єднаннями для забезпечення особистих і суспільних потреб, є інтегральною характеристикою життєвих сил громади або суспільства.

Наводимо узагальнену, концептуальну модель змісту, видів та умов формування й реалізації соціальних ресурсів (рис. 4.2).

Формування та мобілізація соціальних ресурсів можливі лише за умови наявності одночасно соціальних структур, мереж, які визначають можливості соціальної взаємодії, громадських обов'язків і відповідної нормативно-ціннісної системи. Це структурується в базову трьохфакторну модель умов мобілізації соціальних ресурсів, соціальної групи (громади) в умовах децентралізації управління (рис. 4.3).

Технологія соціальної мобілізації соціальних ресурсів як засіб активізації територіальної громади забезпечує можливість оптимального залучення ресурсів громади до вирішення низки проблем життєдіяльності громади, важливих суспільних проблем, формування нових форм соціального партнерства і партнерської взаємодії поміж владою та громадськістю, окремими соціальними групами всередині громади, представниками бізнесу (виробничою діяльністю), місцевою владою та населенням, сприяє прозорості управління і просуванню демократичних цінностей.

Правові засади управління соціальними ресурсами при процесах децентралізації. В Україні з метою створення спроможних громад прийнято закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» і Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Під спроможними територіальними громадами розуміють територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1].

«Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» [2]. Проекти перспективних планів розробляються обласними державними адміністраціями та подаються до обласних рад (табл. 4.1).

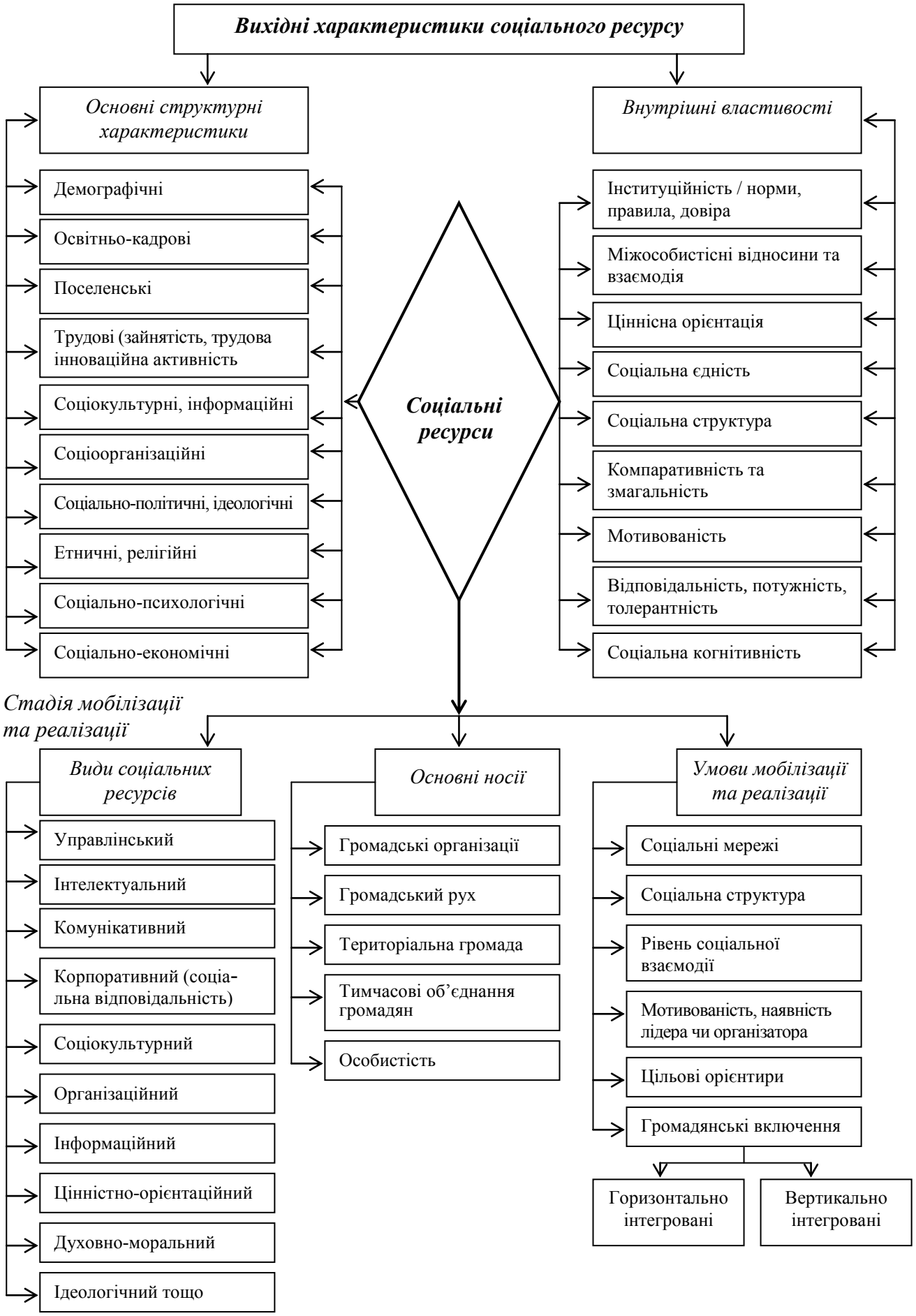


Рис. 4.2. Концептуальна модель формування та реалізації соціальних ресурсів



Рис. 4.3. Трьохфакторна модель умов мобілізації соціальних ресурсів соціальної групи

Таблиця 4.1

Об’єднання територіальних громад

Область (регіон)	Кількість територіальних громад	Кількість об’єднаних територіальних громад, схвалених обласною радою/ включених до проекту розпорядження	Об’єднані територіальні громади	Планується об’єднати
Україна	10984	-	179	794
Вінницька	707	-	4	26
Волинська	412	-	5	47
Дніпропетровська	348	69	16	58
Донецька	289	38	3	35
Житомирська	631	-	10	28
Закарпатська	337	-	2	0**
Запорізька	299	69/51	7	46
Івано-Франківська	516	-	4	49
Київська	661	-	2	27
Кіровоградська	415	-	3	17
Луганська	194	24	2	22
Львівська	711	-	16	74
Миколаївська	314	32/28	1	28
Одеська	490	24	8	16
Полтавська	503	-	14	29
Рівненська	365	45/33	11	30
Сумська	420	51/49	1	48
Тернопільська	615	-	26	0
Харківська	458	-	3	51
Херсонська	298	41	1	40
Хмельницька	605	54/40	22	25
Черкаська	556	93/44	3	42
Чернівецька	271	-	10	14
Чернігівська	569	-	5	42

За правовою регламентацією об'єднані територіальні громади являтимуть собою район з населенням від 150–200 до 400 тис. осіб, а межі областей залишаться без змін, але матимуть назву *регіон*.

Згідно з чинним законодавством України закріплені нові повноваження, визначені завдання та функції органів місцевого самоврядування у Конституції та законах: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про засади державної регіональної політики», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», а також проектах законів «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про службу в органах місцевого самоврядування», розпорядженнях Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». Але визначеність правових положень має суттєві розбіжності з практикою їх реалізації щодо перерозподілу та делегування повноважень.

Для закріплення правових основ управління соціальними ресурсами у процесі децентралізації необхідно:

- конкретизувати ст. 133 проекту закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) у трактовці «Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом» потребує конкретизації, яким чином думка мешканців має бути врахована (проведенням референдуму або рішенням органів самоврядування або збором необхідних підписів мешканців і в якому випадку);
- внести уточнення до ст. 143 проекту закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), в якій констатується, що «…розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності…». Це положення потребує чіткого визначення розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей, умов та переліку повноважень, за

яких виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Цим уточненням будуть усунені ризики щодо конкуренції за перерозподіл повноважень виконавчими органами та органами самоврядування різних рівнів;

- запобігти неоднозначному трактуванню змісту ст. 7 п. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яке визначає, що «У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад». Необхідно конкретизувати, в яких випадках достатньо рішення міської, сільської, селищної рад, а в яких слід провести референдум, що забезпечує врахування думки всіх мешканців;
- створити умови для забезпечення фінансування делегованих повноважень в Україні за рахунок законодавчого закріплення повноважень та встановлення нормативів державним органам виконавчої влади. Прискорити прийняття законопроектів щодо децентралізації для активації всіх інших заходів реформи, що сприятиме вирішенню проблем законодавчого забезпечення всіх етапів децентралізації і переходу до її реалізації.

4.1.2. Модернізація суспільних відносин щодо залучення та ефективного використання соціальних ресурсів

Неспроможність політичних та економічних еліт подолати низку фінансово-економічних криз кінця 90-х років XX - початку XXI ст., обумовило відродження інтересу до ресурсів, природа, накопичення або розповсюдження яких пов'язані з безпосередньо з людьми та їх взаємодією. Дослідники виявили, що просте введення децентралізації може підтримувати нереальні вимоги й очікування (з боку місцевого населення) щодо значного розширення послуг, задоволення більшості місцевих потреб, вирішення проблем громади. Однак реальність може суттєво відрізнятися через те, що компетенція, ресурси та адміністративні обмеження, які були на центральному рівні, часто не переносяться на місцевий.

Концептуальні засади управління соціальними ресурсами в умовах децентралізації, які обумовлені системою суспільних відносин між людською спільнотою з певними якісними характеристиками та розвиненою системою організаційно-управлінських й економічних механізмів на державному, регіональному та муніципальному рівнях, є основними складовими механізмів реалізації (рис. 4.4).

На основі дослідження сучасного стану децентралізації влади в Україні та порівняння цих результатів із зарубіжним досвідом здійснено систематизацію поточних проблем та перешкод на шляху реформування, а саме:

- нечітке розмежування повноважень та відповідальності органів виконавчої влади різного рівня для здійснення децентралізації, що спричиняє

проблеми розподілу та використання ресурсів для реалізації делегованих повноважень на нижчому рівні та здійснення контролю за рішеннями прийнятими органами самоврядування;

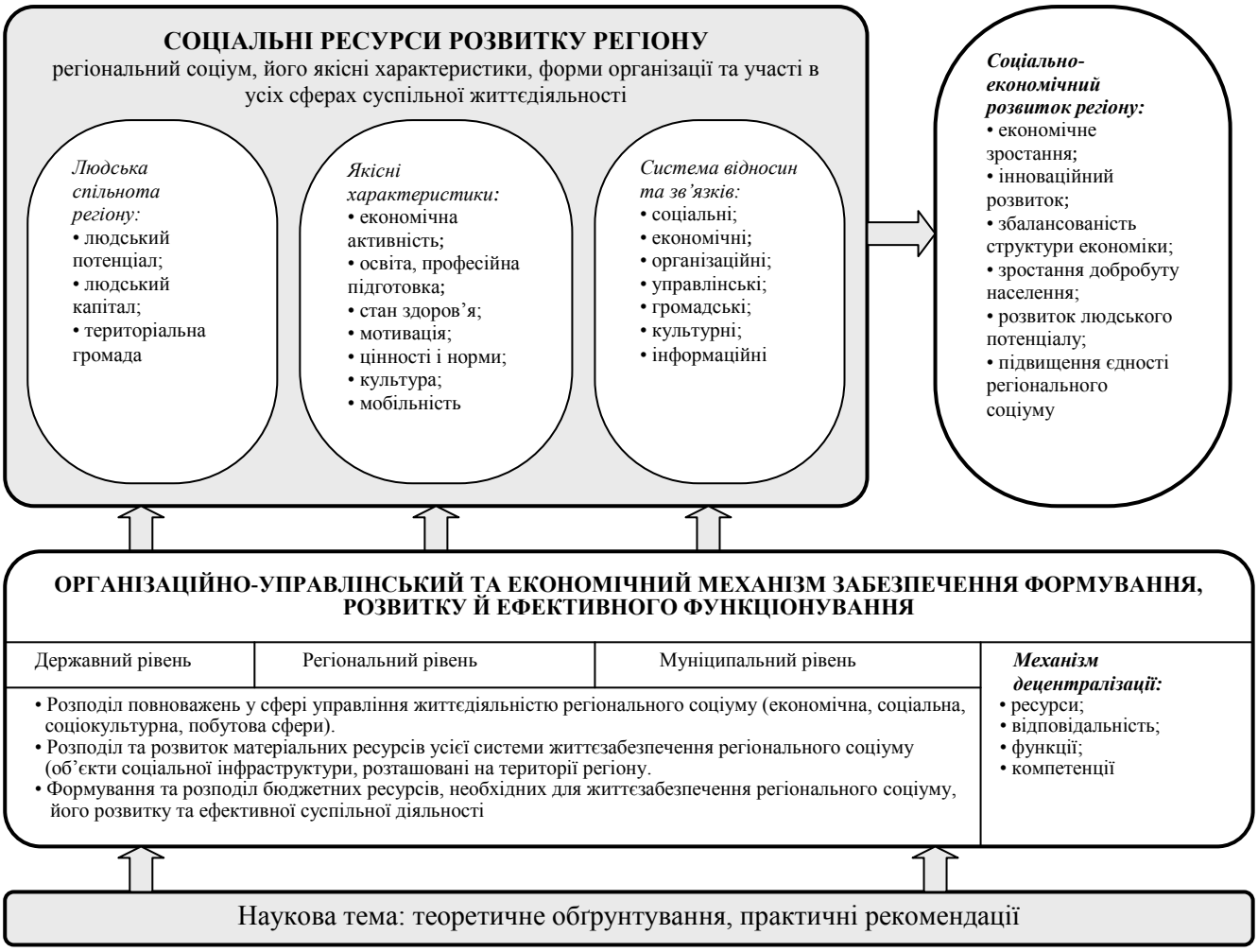


Рис. 4.4. Концептуальна модель реалізації соціальних ресурсів в умовах децентралізації

- зростання конфліктних ситуацій і постійного напруження між представниками органів виконавчої влади та самоврядування одного та різного рівнів, дестабілізації міжадміністративних відносин у зв'язку із законодавчою невизначеністю суб'єктів відповідальності;
- підвищення рівня безробіття внаслідок скорочення робочих місць у житлово-комунальній (закриття житлосервісів або їх злиття, чи реорганізація), освітній сфері (закриття малокомплектних шкіл), сфері охорони здоров'я (закриття медичних пунктів у невеликих громадах при приєднанні їх до іншої, яка стає центром об'єднаної громади);
- посилення корупційних процесів через неврегульованість прав власності при отриманні доступу до ресурсів інших територіальних громад (у першу чергу, земельних) при їх об'єднанні, а також прояв корупційних дій місцевої влади як результат фінансової децентралізації;

- передача повноважень на нижчий рівень без відповідної фінансової підтримки, що призводить до погіршення якості надання публічних послуг у зв'язку з фінансовою неможливістю забезпечення високої якості послуг при зростанні чисельності їх споживачів;
- відсутність державної підтримки, затримка її у часі чи надання допомоги не повною мірою щодо фінансування делегованих повноважень на рівень новостворених громад, що призводить до негативного ставлення і втрати довіри населенням до новообраних голів сільських та міських рад, котрі, у свою чергу, з ідейних натхненників перетворюються на зневірених у реформі;
- високий рівень нецільової та безадресної допомоги міжнародних організацій-донорів у запровадженні децентралізації влади в Україні. Так, допомогу надають Швейцарська агенція розвитку та співробітництва, ПРООН, Агентство США з міжнародного розвитку, програми ЄС, Німецьке товариство міжнародного співробітництва, Шведське агентство з питань міжнародного співробітництва і розвитку, Канадське агентство міжнародного розвитку, Рада Європи, Міжнародний фонд «Відродження», Фонд «Східна Європа» тощо. Це надає можливість вижити і розвиватися за рахунок грантів, контрактів, фінансової підтримки бюджетів громадам, які її потребують. Для фахівців фандрейзингу та грантрайтингу ці можливості перетворюються у «грантоїдство», тобто отримання гранту заради власне гранту та фіктивне покращення життя в громаді з метою отримання нових грантів для вирішення тих самих проблем. Це негативне явище призводить до того, що той, хто реально потребує допомоги, її не отримує через високу конкуренцію у грантових програмах, а грантодавці відмовляються від співробітництва з певними видами організацій або від підтримки проектів у напрямах, де спостерігається найбільша кількість зловживань;
- культивування протестної поведінки та конфліктів при перерозподілі сфер впливу, пов'язаних з об'єднанням громад, чиновниками різного рівня, яке спричиняє вихід з-під їх контролю певних територій (наприклад, ситуація у Часов Ярі);
- небажання більш заможних громад, які за перспективним планом формування громад мають об'єднатися з менш заможними, здійснювати цей процес, ініціація ними нових схем об'єднання, згідно з якими вони матимуть доступ до ресурсів інших, не менш заможних громад, ніж їхня, штучне затягування вирішення проблеми формування спроможних територіальних громад;
- небажання втрачати депутатами сільських, селищних, міських рад та їхніми головами і виконавчими комітетами своїх повноважень та, як наслідок, їх опір об'єднанню громад. При об'єднанні територіальних громад обласна державна адміністрація повинна звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови, у результаті яких колишні керівники, а згодом і виконавчі комітети втрачають свої повноваження;

- несистемність фінансових надходжень до об’єднаних громад, у зв’язку з чим бюджети територіальних громад виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду, а власне процес об’єднання має свою сезонність і призначається таким чином, щоб новою громадою увійти до нового бюджетного року;
- відсутність простих та зрозумілих методичних розробок (дорожніх карт) з різними варіантами прикладів об’єднання громад, нерозвиненість державних консультаційних послуг на безоплатній основі щодо формування умов для ефективності цього процесу, що загострює проблеми об’єднання громад. Для сільських, селищних рад і міських рад вони є різними і не типовими для неоднакових за розміром громад, тому існуючі методики вирішення виникаючих труднощів, успішні приклади невеликих за кількістю населення громад не можуть копіюватися та бути рекомендовані для великих громад;
- правова невизначеність умов, за яких проводиться місцевий референдум щодо підтримки об’єднання територіальних громад і в яких випадках сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об’єднання, що допускає суб’єктивний підхід до вирішення цього питання в інтересах окремих осіб;
- необізнаність населення про переваги та позитивні приклади існування об’єднаних громад, поширення серед населення чуток про можливі негативні наслідки децентралізації, що значно стримує запровадження запланованих реформ.

Для забезпечення модернізації суспільних відносин, мінімізації ризиків запровадження децентралізації доцільно вжити такі заходи:

- активізувати інформаційні кампанії з метою розвіювання негативних міфів про децентралізацію і формування усвідомлення населенням доцільності проведення найважливішої реформи в Україні, що послабить соціальний спротив та підвищить правову обізнаність у цьому напрямі;
- визначити кінцевий строк добровільного об’єднання громад за їх вибором і забезпечити фінансовою підтримкою цей процес, що стимулюватиме процес обговорень з приводу об’єднання територіальних громад та реалізацію прийнятих рішень;
- чітко з’ясувати критерії спроможності громади, якій передаються нові повноваження, що дасть змогу конфліктність між громадами, які підлягають об’єднанню, та посилити рівень конкуренції за можливість стати центром об’єднаної громади;
- стимулювати реалізацію спільних соціальних, культурних, економічних проектів суміжними громадами з метою усунення культурних, етнічних та соціальних розбіжностей і створити умови для прискорення інтеграційних процесів;
- забезпечити державне фінансування перекваліфікації та підвищення кваліфікації працівників соціальної сфери й державних службовців, які підлягають скороченню в результаті реалізації заходів щодо децентралізації

влади з наступним працевлаштуванням на новостворені робочі місця в органах самоврядування чи сприяння їх самозайнятості, що послабить соціальну напругу та ризик зростання безробіття в результаті проведення реформ;

- розробити гнучкі стандарти структури витрат у громаді й заборонити виділення на певні напрями менше мінімально дозволеної суми коштів;
- зробити залежним рівень оплати праці депутатів міських рад та представників виконавчих комітетів від критеріїв оцінки їх роботи, виконання зобов'язань, а також максимально дозволеної межі;
- забезпечити прозорість використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування з наданням доступу до відповідної інформації громадськості.

Розмежування повноважень між органами держави та самоврядування, рівнями самоврядування і територіальними органами виконавчої влади ускладнюється надто повільним формуванням спроможних громад та змінами адміністративно-територіального устрою України. Стан суспільної підтримки свідчить про наявність проблем в інформаційному забезпеченні процесу децентралізації. Таким чином, зрушення в цьому напрямі є відчутними, мають регіональну специфіку, перші вдалі та невдалі приклади самоврядування. Формування власної моделі децентралізації відбувається в складних нестабільних умовах, що посилює відповідальність усіх суб'єктів соціальних відносин за оптимістичні сценарії розвитку держави.

4.1.3. Інституалізація соціальної відповідальності в державі та її регіонах як важіль мобілізації соціальних ресурсів

В умовах зовнішніх і внутрішніх викликів, які постали перед Україною останнім часом, великої актуальності набуває питання пошуку та впровадження концептуальної основи організації взаємодії різних суб'єктів соціального розвитку, що сприяла б уникненню внутрішніх конфліктів та консолідації ресурсів суспільства у подоланні проблем. Такою основою може стати становлення соціальної відповідальності, за допомогою якої можливі розробка та впровадження певних правил взаємодії соціальних суб'єктів, реалізація котрих дасть змогу уникати гострих протиріч та конфліктів, об'єднувати зусилля для подолання назрілих проблем сучасного українського суспільства.

Основне функціональне призначення системи соціальної відповідальності – продукувати вчинки і поведінку згідно із соціально значущими цінностями, принципами, нормами, що відповідають інтересам, ідеалам, завданням розвитку суспільства й потребам саморозвитку особистості. Ідея соціальної відповідальності виникла в бізнес-спільноті, але сфера застосування її концепції постійно розширюється. Наразі через її призму досліджується діяльність усе зростаючого кола суб'єктів соціального розвитку – органів державної та місцевої влади, громадських організацій аж до індивідуального рівня – повсякденних соціальних практик окремих людей. Тенденція розширення сфери застосування соціальної відповідальності пояснюється, по-перше, її доведеною ефективністю у сфері бізнесу, по-друге, зростаючим

розумінням того, що для забезпечення сталого і збалансованого розвитку суспільства соціально відповідальною має бути поведінка і взаємодія всіх його суб'єктів – від індивіда до держави (а не тільки бізнесу). Інакше кажучи, для сприяння вирішенню суспільних проблем необхідно ініціювати становлення системної соціальної відповідальності на рівні держави, суспільства, бізнесу, інститутів громадянського суспільства, особистості та інших суб'єктів.

Актуальними питаннями є інституціоналізації соціальної відповідальності всіх основних суб'єктів соціального розвитку, розробки та впровадження відповідних механізмів, формування та реалізація нових підходів, які мали б її забезпечити. Для їх вирішення необхідна відповідна комплексна стратегія, спрямована на залучення всіх ключових суб'єктів соціального розвитку до її реалізації. Для досягнення комплексності стратегія повинна враховувати всі основні чинники, що впливають на поведінку суб'єктів і передбачати роботу з кожним ключовим чинником. Крім того, принципово важливою вимогою до такої стратегії є її здатність ефективно функціонувати на регіональному рівні та враховувати його специфіку.

Розробка комплексної стратегії інституціоналізації соціальної відповідальності в суспільстві має відбуватися поетапно (рис. 4.5).



Рис. 4.5. Зміст основних етапів розробки комплексної стратегії інституціоналізації соціальної відповідальності в суспільстві

Сформоване таким чином проблемне поле стратегії розвитку соціальної відповідальності, у свою чергу, стає основою для вирішення великого кола питань, пов'язаних з її розробкою та реалізацією, основними серед яких є такі:

- формування напрямів та завдань реалізації стратегії;
- забезпечення комплексності стратегії, що розробляється (проблемне поле стратегії включає в себе всіх основних суб'єктів та всі основні чинники, які впливають на соціальну відповідальність у суспільстві, що забезпечить певну повноту стратегічного аналізу та планування, уникнення загроз, залишити поза увагою певні значущі суб'єкти або чинники).

Кожна група факторів, що впливають на соціально відповідальну поведінку ключових соціальних суб'єктів, утворює певну сферу реалізації стратегії, діяльність в якій повинна реалізовуватися у взаємодії всіх суб'єктів. На основі запропонованого підходу можна виокремити структурований за групами чинників перелік основних напрямів та завдань стратегії інституціоналізації соціальної відповідальності в українській державі та її регіонах.

У сфері організаційно-управлінського забезпечення:

- розробка та впровадження загальнодержавних і регіональних механізмів активізації організаційного, кадрового, фінансового потенціалу ключових суб'єктів розвитку щодо становлення соціальної відповідальності в українському суспільстві, а також стимулювання взаємодії цих суб'єктів між собою з цих питань. При цьому регіональні механізми повинні враховувати економічну, соціокультурну та іншу специфіку конкретних регіонів, особливо тих, які постраждали внаслідок збройного конфлікту на Сході;
- формування механізмів стимулювання всіх суб'єктів соціального розвитку щодо розробки та реалізації програм і стратегій, соціальних інвестицій, спрямованих на розвиток соціальної відповідальності;
- створення інфраструктури, що підтримує взаємодію суб'єктів та сприяє розповсюдженню набутого позитивного досвіду (регіональні ресурсно-методичні центри відповідної спрямованості, центри розвитку територіальних громад та ін.); розробка та впровадження механізмів ресурсного (організаційного, кадрового, фінансового та ін.) забезпечення діяльності цієї інфраструктури;
- розробка та реалізація пілотних проектів щодо пошуку оптимальних форм і методів діяльності та взаємодії суб'єктів, у тому числі шляхом адаптації передового закордонного досвіду, зокрема регіонам, що постраждали внаслідок військової агресії, де питання соціальної відповідальності сприймаються найбільш гостро.

У сфері нормативно-правового забезпечення:

- формування та затвердження державної стратегії (або програми) інституціоналізації (становлення) соціальної відповідальності українського суспільства та відповідних регіональних стратегій, які б ураховували специфіку відповідних територій;

- удосконалення нормативно-правового забезпечення соціальної відповідальності суб'єктів соціального розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях (насамперед на основі більш чіткого та всеосяжного концептуального визначення принципів соціальної відповідальності та рахунок розширення сфер діяльності суб'єктів, на які розповсюджується дія цих принципів);
- розробка та затвердження для різних суб'єктів (з урахуванням їхньої специфіки) типових внутрішніх нормативних документів, що фіксують принципи, правила, норми, завдання розвитку соціальної відповідальності;
- поліпшення нормативно-правових засад створення дієвих та прозорих механізмів взаємодії суб'єктів соціального розвитку в контексті соціальної відповідальності, реалізація пілотних проектів щодо апробації таких механізмів (у тому числі щодо адаптації передового закордонного досвіду).

У сфері науково-методичного забезпечення:

- виконання державного замовлення на проведення масштабних наукових досліджень процесів інституціоналізації соціальної відповідальності в Україні з обов'язковим дослідженням відповідної регіональної специфіки;
- удосконалення концептуальної та науково-методичної бази організації діяльності ключових суб'єктів соціального розвитку, спрямованої на інституціоналізацію соціальної відповідальності в суспільстві, зокрема проведення соціологічних досліджень, а також досліджень і реалізація пілотних проектів з адаптації передового світового досвіду становлення соціальної відповідальності різних суб'єктів;
- реалізація пілотних проектів, спрямованих на адаптацію до умов України прикладних методик вирішення соціальних проблем та організації взаємодії суб'єктів соціального розвитку на основі принципів соціальної відповідальності.

У сфері виховання та освіти:

- виконання соціального замовлення на формування соціальної відповідальності майбутніх спеціалістів, розробка та впровадження відповідних спеціалізованих курсів у навчальних програмах ВНЗ, які їх готують;
- розробка та поетапне впровадження наскрізної система заходів щодо виховання соціальної відповідальності особистості на всіх етапах її становлення – від ДНЗ, через школу і до ВНЗ включно із залученням представників науки, культури, освіти, соціально-відповідального бізнесу, громадських та релігійних організацій;
- включення питань щодо становлення соціальної відповідальності різних суб'єктів соціального розвитку до програм підготовки та підвищення кваліфікації їх співробітників.

У сфері становлення ціннісно-мотиваційних засад діяльності та взаємодії суб'єктів соціального розвитку:

- проведення широких досліджень реальних цінностей і мотивів поведінки різних суб'єктів соціального розвитку та ступеня їх відповідності принципам соціальної відповідальності (з урахуванням специфіки цих

суб'єктів), що необхідно для оцінки нинішнього стану та перспектив створення її ціннісно-мотиваційного підґрунтя в органів влади та їх співробітників;

- формування та впровадження механізмів активізації ціннісно-мотиваційного потенціалу становлення соціальної відповідальності різних суб'єктів соціального розвитку, а також пілотних проектів з метою апробації таких механізмів щодо подальшого поширення набутого позитивного досвіду.

У сфері ресурсного (фінансового, кадрового, матеріально-технічного та ін.) забезпечення:

- розробка та впровадження механізмів участі різних суб'єктів у ресурсному забезпеченні діяльності, спрямованої на формування соціальної відповідальності в суспільстві, зокрема фінансового і кадрового;
- створення механізмів залучення потенціалу індивідуальної добровольчої діяльності громадян, розвиток волонтерства.

У сфері інформаційно-комунікаційного забезпечення:

- розробка та реалізація за участю всіх суб'єктів інформаційно-просвітницьких програм національного та регіонального масштабу з розвитку соціальної відповідальності в суспільстві, зокрема, з метою підвищення поінформованості громадян про принципи соціальної відповідальності, розуміння ними цих принципів і готовності їм слідувати);
- організація інформаційного супроводження соціальних проектів, що реалізуються, для забезпечення їх підтримки суспільством та залучення додаткових ресурсів до їх реалізації;
- створення механізмів так званого зворотного зв'язку між суб'єктами соціального розвитку в контексті соціальної відповідальності, у тому числі розробки та реалізації стратегії інституціоналізації соціальної відповідальності в українському суспільстві;
- формування за участю всіх суб'єктів необхідної інформаційно-комунікативної інфраструктури, зокрема, загальнодоступних баз даних та комунікативних площадок соціальної відповідальності та соціально корисної діяльності суб'єктів соціального розвитку.

У сфері відродження традицій соціально відповідальної поведінки:

- дослідження національних традицій соціально відповідальної поведінки різних суб'єктів соціального розвитку та можливостей їх реалізації в сучасних умовах;
- розробка і впровадження механізмів залучення потенціалу таких традицій (з урахуванням специфіки різних суб'єктів).

У сфері становлення базових соціальних характеристик суспільства (довіра, правова культура та ін.):

- розробка й реалізація системи заходів щодо підвищення рівня взаємодовіри між суб'єктами соціального розвитку (бізнес, інститути громадянського суспільства, населення) з метою забезпечення ефективної комунікації та взаємодії, а також створення умов для залучення ресурсів цих суб'єктів до розробки й реалізації стратегії інституціоналізації соціальної відповідальності;

- обґрунтування і вжиття системи заходів, спрямованих на підвищення правової культури в суспільстві.

У сфері впровадження дієвих санкцій за порушення принципів, норм та правил соціально відповідальної поведінки та механізмів їх реалізації:

- завершення роботи над концептуальним визначенням та нормативно-правовим закріпленням принципів, норм і правил соціально відповідальної поведінки суб'єктів соціального розвитку (з урахуванням специфіки кожного з них), зокрема: впровадження адекватних, дієвих та прийнятних санкцій у формі пілотних проектів і соціальних експериментів та їх подальше практичне використання.

Запропонований підхід до визначення напрямів стратегії інституціоналізації соціальної відповідальності за умови його повної та послідовної реалізації, а також напрями такої стратегії забезпечать комплексність діяльності щодо інституціоналізації такого складного та багатоаспектного явища, як соціальна відповідальність суспільства, та досягнення сталого системного результату в цьому напрямі.

4.2. Інституційні та організаційні механізми розвитку громадянського суспільства в умовах децентралізації та демократизації управління

4.2.1. Теоретичні та прикладні аспекти активізації соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства

Революція гідності, а також безпрецедентні приклади самоорганізації населення України, пов'язані із збройним конфліктом на сході України, висвітлили масштаби соціальних ресурсів, котрими володіє суспільство, але для яких досі не створені ефективні механізми використання.

Незважаючи на заявлені (передусім, у рамках програми реформ «Стратегія 2020») радикальні реформи в різних сферах, зокрема пов'язані з децентралізацією управління на всіх рівнях наразі немає реальних кроків та дієвих механізмів використання наявних соціальних ресурсів українського суспільства у процесах проведення реформ.

Децентралізація влади – одна з головних суспільних реформ з погляду не лише поліпшення державного управління, а й реформування всієї системи суспільних відносин [3, с. 168]. Однак для того, щоб скористатися можливостями, які надає децентралізація влади, результативної участі у забезпеченні регіонального розвитку інститутам громадянського суспільства необхідна мобілізація всіх доступних ресурсів.

Порівняння успішності діяльності соціальних систем різних рівнів (держави, компаній, соціальних груп) демонструє ключове значення соціальних ресурсів, порівняно із забезпеченістю їх іншими видами. Успіх більшості історій пов'язаний з ефективністю залучення наявних соціальних ресурсів, їхньою якістю, раціональністю зусиль щодо їх накопичення і розвитку.

Розуміння важливості цього виду ресурсів обумовило появу одного із сучасних наукових напрямів теоретизування – так званої класичної теорії соціальних ресурсів» [4]. Узагальнено представники цього напряму розуміють соціальний ресурс як «будь-який продукт – матеріальний або символічний – який передається через міжособистісну поведінку» [5, с. 33]. В контексті забезпечення розвитку територій як ключовий канал накопичення і використання соціальних ресурсів можна розглядати громадську активність населення (насамперед у формі створення громадських об'єднань і участі в їх діяльності), оскільки власне сутність такої діяльності передбачає активну взаємодію та обмін ресурсами для досягнення суспільно значущих цілей або захисту інтересів певної соціальної групи.

Під соціальними ресурсами громадських об'єднань, що здійснюють діяльність у сфері регіонального розвитку, слід розуміти сукупність ресурсів, якими громадські об'єднання володіють, створюють чи отримують завдяки соціальній взаємодії (міжособистісній та міжгруповій).

Серед усього різноманіття форм громадської самоорганізації в період після Революції Гідності одне з провідних місць займає волонтерський рух. За умов, що склалися в країні, цінною і важливою є діяльність окремих волонтерів, організацій, фондів, які вирішують найгостріші соціальні проблеми, вибудовують фундамент стійкої взаємодії і координації з іншими волонтерськими організаціями, урядовими структурами, міжнародними організаціями тощо. Процеси інституціоналізації волонтерського руху тривають і сприяють зміцненню цього соціального ресурсу громадянського суспільства для задоволення потреб людини і країни в цілому.

Співробітниками сектору проблем економічної соціології відділу економічних проблем соціальної політики Інституту економіки промисловості НАН України у березні 2016 р. проведено емпіричне соціологічне дослідження у формі експертного опитування. Враховуючи новизну використаного теоретичного підходу, воно носило насамперед розвідувальний характер та мало мету, по-перше, здійснити первинну апробацію методики й інструментарію, запропонованих авторами, по друге, попередню оцінку мобілізаційного потенціалу волонтерського руху в України з урахуванням системи внутрішніх та зовнішніх факторів, що на нього впливають.

Теоретичною базою дослідження є поєднання теорії мобілізації ресурсів та соціокультурного підходу, доцільність якого ґрунтується, з одного боку, на наявності в теорії мобілізації ресурсів достатньо розвинутої класифікації соціальних ресурсів, а з іншого – необхідності дослідити та врахувати соціокультурну специфіку українського суспільства, насамперед ціннісно-мотиваційний аспект, для чого в нагоді стає соціокультурний підхід. Останній має бути методологічною основою використання та змістовного наповнення теорії мобілізації ресурсів, що дасть змогу з'ясувати стан, визначити показники вимірювання, можливості залучення соціальних ресурсів, а також створити необхідні передумови для розробки і впровадження дієвих механізмів залучення соціальних ресурсів громадянського суспільства (у тому числі волонтерських організацій та рухів) до процесів реформ та розвитку.

Теорія мобілізації ресурсів, основним предметом розгляду якої є залучення ресурсів у діяльність громадських рухів із вирішення різноманітних проблем, дозволяє проаналізувати процес залучення й ефективності використання основних видів ресурсів, необхідних для створення і функціонування громадського об'єднання, формування і розгортання соціальних рухів. Багато дослідників вважають її домінуючою парадигмою в сучасних дослідженнях громадських рухів, що розглядає соціальні рухи як колективні спроби внести зміни до соціальних інститутах і в розподіл соціально цінних благ [6]. Таким чином, теорія мобілізації ресурсів уможливлює аналіз процесів залучення та ефективності використання основних видів ресурсів, необхідних для створення і функціонування соціального руху чи громадського об'єднання. Зважаючи на зазначену вище специфіку діяльності громадських об'єднань, такі ресурси за своєю природою є соціальними.

Соціокультурна специфіка українського суспільства певним чином обмежує можливості застосування теорії мобілізації ресурсів у дослідженні процесів соціальної самоорганізації в Україні та потребує певних змін засад цієї теорії. По-перше, необхідно уточнити структуру і різновиди наявних у суспільстві ресурсів, по-друге, розглянути цю теорію в контексті методології соціокультурного підходу.

У рамках теорії мобілізації ресурсів розрізняють п'ять основних видів ресурсів: моральні, культурні, соціально-організаційні, людські, матеріальні [7, с. 125–128].

Моральні ресурси, зазвичай, включають такі характеристики громадських об'єднань, як легітимність (legitimacy), солідарну підтримку, доброзичливу (sympathetic) підтримку і популярність (celebrity).

До *культурних ресурсів* належать артефакти та культурні продукти – концептуальні інструменти й спеціальні знання, технології їх розповсюдження та використання. Саме ці ресурси визначатимуть способи залучення громадськості до вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального рівнів, використання легітимних форм громадської активності, а також характер і способи взаємодії з населенням в інформаційному та медіа-просторі.

В контексті застосування соціокультурного підходу доцільно внести зміни до традиційної класифікації структури соціальних ресурсів теорії мобілізації ресурсів на засадах соціокультурного підходу – виокремити як окремі різновиди *інформаційні та духовно-культурні* ресурси громадських об'єднань. За своїм змістом вони поєднують моральні та культурні ресурси і мають додаткові критерії визначення, що відповідає методологічним принципам соціокультурного підходу.

Соціально-організаційні ресурси набувають трьох основних форм: інфраструктури, соціальні мережі та організації, кожна з яких може бути різною мірою організаційно формалізована. Інфраструктури при цьому є соціально-організаційним еквівалентом суспільних благ, таких як поштова служба, дороги, або Інтернет, що полегшують безперебійне функціонування повсякденного життя, а також ресурсні центри, і фонди, що виконують

функцію підтримки громадської активності та громадських об'єднань. На жаль, саме цей вид ресурсів є найбільш дефіцитним.

Категорія *людських ресурсів* включає такі ресурси, як праця, досвід, навички, експертні знання і лідерство. Їх особливістю є те, що вони характеризують конкретних осіб, а не соціальні організаційні структури чи культури в цілому. Кількість і якість людських ресурсів громадських організацій визначаються чисельним складом, досвідом, освітою, професіоналізмом, інтелектуальним, соціальним капіталом, людськими якостями і керівництва, і простих членів.

Матеріальні ресурси поєднують у собі те, що зазвичай називають фінансовим та фізичним капіталом: кошти, майно, офісні приміщення, обладнання й витратні матеріали. Важливо, що можливості залучення матеріальних ресурсів часто залежать від обсягу та якості інших видів ресурсів, наприклад, репутації організації, особистості лідера, характеру навичок, якими володіють члени організації тощо.

Зазначену структуру основних видів соціальних ресурсів авторами використано як базову схему для аналізу та дослідження стану соціальних ресурсів волонтерського руху в Україні. Цю структуру доповнено ціннісно-мотиваційною сферою, оскільки з погляду цілепокладання та ціледосягнення цінності й мотиви також можуть розглядатися в певному сенсі як ресурс, котрий сприяє або перешкоджає розвитку в обраному напрямі.

З метою апробації отриманих теоретичних та методичних результатів і первинної оцінки стану ресурсного потенціалу волонтерського руху у березні 2016 р. проведено експертне опитування, в якому взяли участь 10 представників керівного складу активно діючих волонтерських структур із значним досвідом роботи (керівники відповідних структур або особи, відповідальні за окремі напрями).

У ході дослідження отримано такі основні результати.

У контексті теорії мобілізації ресурсів одним з ключових було питання щодо потреби волонтерів в тих чи інших видах ресурсів. Найбільш дефіцитними виявились потреби в підтримці з боку органів влади та бізнесу (по 60 %), а також у фінансових ресурсах (50 %). Однак лише по 10 % відчувають потребу в необхідності підвищення знань та досвіду членів волонтерських організацій і координації зусиль та згуртованості з іншими волонтерськими організаціями.

Мобілізація ресурсів волонтерського руху значною мірою визначається мотивацією волонтерів, тому одним із ключових питань для розуміння рушійних сил волонтерства було виявлення таких мотивів. Найбільш поширеним є мотив виконання особистого обов'язку перед собою і суспільством за принципом: «Якщо не я – то хто?» – його обрали 70 % респондентів. Дещо несподіваним виявилось друге місце мотивів соціального престижу – 50 % респондентів вважають, що бути учасником волонтерського руху – це зараз почесно і престижно.

Завертає ієрархію група мотивів, які умовно можна назвати помірковано-прагматичними: розширення контактів із впливовими людьми, можливість

взяти участь у політичній діяльності, отримання доступу до фінансових та інших ресурсів.

Серед чинників, які найбільше спонукають людей до участі у волонтерській діяльності з початку Революції Гідності і до сьогодні, респонденти на перше місце поставили неспроможність і небажання влади взяти на себе відповідальність щодо вирішення болючих проблем (60,0 %), друге місце – віра в свої можливості здійснити доленосні зміни в країні (50,0 %) та духовне пробудження нації, солідарність, довіра громадян до волонтерів, готовність їх підтримувати (50,0 %).

Як свідчать результати дослідження, діяльність волонтерських структур у період 2014–2016 рр. спрямовувалась майже виключно на соціальні групи, що мають відношення до подій на сході України. Зокрема, бійцям добровольчих батальйонів, підрозділів Збройних сил України, що воюють в зоні АТО, і переселенцям із зони АТО та Криму допомагали 90 % опитаних волонтерських структур, при цьому мирним жителям окупованих територій Донецької і Луганської областей – 50 %. Одночасно всі респонденти заявили, що вони планують продовжувати свою діяльність і надалі.

Окремий інтерес у контексті мобілізаційного потенціалу становить питання щодо бачення волонтерськими організаціями та рухами можливостей своєї участі у політичному житті країни. Так, 50 % респондентів відзначили, що за певних умов вони можуть бути його учасниками, якщо це сприятиме досягненню цілей їхньої діяльності, 30 % – що волонтерські організації та рухи повинні брати активну участь у політичному житті, і лише 20 % – що вони мають бути об'єднуючою силою, що діє поза політикою, та не підтримувати жодну з політичних сил.

Стосовно розвитку волонтерських організацій та рухів питання взаємодії з органами влади сприймається як ключове, адже 80 % респондентів як один з ключових чинників розвитку назвали включення цих організацій до процесів розробки та реалізації державних соціальних програм, а 70 % – до органів влади. Надання пільг і преференцій та вдосконалення законодавства у сфері діяльності волонтерських організацій обрали відповідно 60 і 50 % респондентів. Несподівано низьку оцінку отримав такий системний чинник саморозвитку громадської активності, як створення інфраструктури підтримки волонтерського руху – центрів розвитку волонтерства, інформаційно-комунікаційна інфраструктура, сайти тощо.

Таким чином, протягом 2014–2016 років мобілізаційний ресурсний потенціал виявився дуже високим, хоча його прояви подекуди були хаотичними, не зовсім скоординованими. Але поступово починають відбуваються процеси певної інституціоналізації волонтерського руху та його залучення до соціальних процесів на більш постійній основі. В той же час певною мірою зберігаються хронічні проблеми українського громадянського суспільства, зокрема гіпертрофоване зосередження на органах державної влади, взаємодія з якими сприймається одночасно і як основне джерело проблем, і як основний засіб вирішення тих самих проблем.

Підсумовуючи, слід зазначити, що активна участь громадських об'єднань у подіях останнього часу в Україні, а також стан соціальних ресурсів, які доступні для громадських об'єднань і можуть залучатись ними, демонструють значний потенціал активізації та розширення участі громадських об'єднань у забезпеченні розвитку й реформуванні суспільства. Проте нехтування ними і відсутність дієвих механізмів залучення цих ресурсів до процесів регіонального розвитку в умовах децентралізації може призвести до їхнього занепаду та значно звужує потенціальну ресурсну базу проведення реформ, стримує процеси відновлення і стабілізації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства в ситуації збройного конфлікту. Відповідно, необхідною умовою децентралізації та інших реформ, метою яких є демократизація суспільства, сприяння участі громадян у прийнятті та реалізації управлінських рішень, є створення в Україні механізмів, спрямованих на розвиток та залучення соціальних ресурсів громадських об'єднань, у тому числі волонтерських організацій та рухів.

4.2.2. Механізми і напрями мобілізації та залучення соціальних ресурсів громадянського суспільства до місцевого й регіонального розвитку в умовах децентралізації

У нинішньому суспільстві, що стає все складнішим, загальновизнаною є принципова значущість соціальних ресурсів для успішного розвитку та конкурентоспроможності соціальних систем усіх рівнів. При цьому широка громадська участь відіграє впливову роль як інститут мобілізації соціальних ресурсів для вирішення і соціальних, і економічних, і екологічних проблем.

У результаті процесу децентралізації влади, що триває зараз, «має бути створено систему органів влади, побудовану відповідно до принципу субсидіарності» [3, с. 169], «максимальний обсяг владних повноважень має буди зосереджено саме на базовому рівні адміністративно-територіального устрою країни» [3, с. 169], «мають бути створені органи місцевого самоврядування нової якості, які сприйматимуться не як сукупність клерків з управління комунальним господарством, а як повноцінні політичні органи, що відповідають за вирішення більшості питань суспільного життя на місцевому рівні» [3, с. 168]. Тому особливої важливості набуває взаємодія громадських об'єднань саме з органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Це важливо з огляду на необхідність залучення громадян до розроблення та ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні для: сприяння органам місцевого самоврядування діяти в нових умовах і з новими повноваженнями за рахунок громадської ініціативи, умінь та знань, інших ресурсів, що накопичені та можуть бути залученими громадськими об'єднаннями, а також контролю з боку громадськості за діями органів місцевого самоврядування.

У доповіді програми Волонтерів ООН (TheUnitedNationsVolunteers (UNV) programme) під назвою «Стан світового волонтерства: трансформуючи управління» волонтерство розглядається як «додатковий ресурс і засіб для

залучення навичок, знань та досвіду для того, щоб голос та участь, підзвітність і чутливість (responsiveness) як ключові засади доброго врядування (goodgovernance) доповнювали інші рішення у сфері розвитку і ресурси» [8]. При цьому зазначається, що «покращені механізми для громадянської участі необхідні для можливості появи нових дискусій, обговорень і рішень. Волонтерство забезпечує ключовий канал для цієї взаємодії від локального до національного і глобального контекстів» [8]. Також у згадуваній доповіді стверджується, що процеси децентралізації зосереджуються на сфері місцевого самоврядування, зокрема волонтерській діяльності на цьому рівні. При цьому одним із результатів, крім залучення додаткових ресурсів до процесів вирішення місцевих проблем, є зростання громадської участі, залученості жителів до процесів прийняття та реалізації рішень [8].

Розробка концептуальних засад створення системи інституційних та організаційних механізмів використання соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства також потребує визначення як переліку, так і специфіки соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства.

Усі форми взаємодії органів державної влади й громадянського суспільства можна умовно поділити на дві групи:

економічні – співпраця, у процесі (або результаті) якої отримується прибуток, забезпечується економічний розвиток регіону, територій чи держави в цілому;

неекономічні – співпраця, що передбачає не отримання прибутку, а вирішення неекономічних питань, передусім соціального характеру, пов’язаних із покращення соціальних умов життєдіяльності населення регіону чи територій [9, с. 26].

Досить поширеними у демократичних західноєвропейських державах є такі форми співпраці громадськості та влади:

- громадські ради, що виконують не лише консультативно-дорадчу функцію, а й забезпечують громадський контроль за діяльністю органів влади у певних сферах;
- публічні громадські обговорення (організація та проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань, круглих столів, зборів, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації);
- соціальний моніторинг;
- створення коаліцій;
- громадянська просвіта;
- громадська експертиза;
- активна участь громадських об’єднань у формуванні громадської думки, публічної політики, а також її реалізації та оцінці. Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв’ю, інших матеріалів у

друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін тощо;

- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій).

Сьогодні в Україні, за даними НІСД, з різною інтенсивністю й результативністю використовуються законодавчо врегульовані механізми здійснення громадського контролю та взаємодії з органами державної влади: громадська експертиза проектів нормативно-правових актів, антикорупційна експертиза, доступ до публічної інформації, громадські ради, консультації з громадськістю, соціальний діалог. Загалом діяльність громадських рад при органах виконавчої влади має і прогресивні, і регресивні ознаки. По-перше, консультативно-дорадчі органи перебувають на різних стадіях утворення, відповідно планування та звітування їх діяльності несинхронізовані. По-друге, проведення засідань громадських рад у різних органах виконавчої влади, як свідчить практика, суттєво відрізняються за інтенсивністю й кількістю протягом року. По-третє, участь громадських рад в обговоренні проектів нормативно-правових актів, розроблених відповідними органами виконавчої влади, знову ж таки, як свідчить практика, залежить від їх вчасного надання для громадського обговорення. Домінує загальний характер інформації, що є недостатнім для виявлення ступеня ефективності проведених консультацій із громадськістю, а також їх результативності для державної політики в конкретній сфері, галузі, з одного боку, та важливості для забезпечення суспільного інтересу – з іншого. Проблематичним лишається забезпечення участі представників зацікавлених сторін, урахування суспільного інтересу при підготовці та остаточному ухваленні рішень [10, с. 49–50].

Формами спільної діяльності інститутів громадянського суспільства з органами регіональної та місцевої влади, з іншими суб'єктами у сфері регіонального та місцевого розвитку можуть бути:

- реалізація спільних проектів регіонального та місцевого рівнів;
- надання грантів чи благодійної допомоги;
- проведення досліджень (соціальних і громадських експертиз, експертних опитувань для пошуку оптимальних солідарних рішень тощо);
- розробка і впровадження соціального моніторингу розв'язання найгостріших питань економічного та соціального характеру;
- вивчення стану громадської думки;
- участь усіх сторін взаємодії в мас-медійних проектах ТВ-, радіо-програм для формування сприятливого мас-медійного простору;
- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Принципово важливим у процесі розробки механізмів залучення соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства є розуміння, що ці ресурси не існують самі по собі, вони виявляються, розвиваються та

залучаються виключно у взаємодії з іншими соціальними суб'єктами. Відповідно, уся сукупність механізмів в кінцевому підсумку повинна забезпечити саме конструктивну і взаємовигідну взаємодію суб'єктів на основі принципів соціального діалогу та партнерства.

В цьому контексті особливого значення набувають такі чинники, які важко формалізувати як елементи тих чи інших механізмів, але які суттєво впливають на взаємодію. Одним із таких ключових факторів є довіра між суб'єктами взаємодії, котра, на жаль, є несприятливою та в цілому має негативну динаміку: «Ключовою проблемою налагодження взаємної довіри та співробітництва між державою та суспільством залишається невідповідність суспільним очікуванням темпів та результатів низки політичних та економічних реформ, започаткованих в Україні після Революції гідності» [11, с. 183].

Серед проблем, що перешкоджають зростанню організаційної спроможності інститутів громадянського суспільства та переходу їх до нового, ефективного формату партнерства з органами державної влади, фахівці відзначають [11, с. 184]:

- недосконаліть нормативно-правового забезпечення;
- недостатній рівень бюджетного фінансування інститутів громадянського суспільства, відсутність фінансових стимулів з боку держави;
- незавершеність формування інститутів, що мають забезпечувати взаємодію інститутів громадянського суспільства з органами державної влади (зокрема, певне зволікання з початком активної роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства, створення якої передбачається діючою Національною Стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та яка вже має затверджене Положення);
- низький рівень відкритості та прозорості діяльності як органів державної влади, так й інститутів громадянського суспільства.

Таким чином, фактично перелік основних проблем суттєво не змінився – вони є приблизно такими ж, як і до Революції гідності.

Таким чином, ключовими концептуальними засадами створення дієвої системи інституційних та організаційних механізмів залучення соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства до місцевого та регіонального соціального розвитку є принципи, по-перше, децентралізації і, по-друге, соціального діалогу та партнерства.

У складі системи інституційних й організаційних механізмів залучення соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства до місцевого та регіонального соціального розвитку доцільно виокремити чотири основних підсистеми:

- нормативно-правового забезпечення функціонування цих механізмів;
- механізмів, що мають забезпечити реальну участь інститутів громадянського суспільства в прийнятті та реалізації рішень щодо місцевого та регіонального розвитку;
- механізмів оперативної інформаційно-комунікативної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та іншими суб'єктами соціального розвитку щодо всього кола питань спільної діяльності;

- організаційно-управлінської та фінансової підтримки соціально корисної діяльності інститутів громадянського суспільства;

Кожна підсистема є обов'язковим елементом цілісної системи і не може функціонувати самостійно. Одночасно кожна з них має свою специфіку щодо розробки та впровадження і створюється за власним специфічним алгоритмом. На цей час стан кожної із зазначених вище чотирьох складових не є задовільним і не відповідає потребам залучення соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства до регіонального та місцевого розвитку.

У практичній діяльності зі створення механізмів такого залучення кожну із виділених підсистем доцільно виокремити як базовий напрям і розробити для нього відповідну концептуальну модель-орієнтир та програму або стратегію його практичного втілення.

4.2.3. Способи емпіричної оцінки й напрями використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб в Україні

Збройний конфлікт на Донбасі та анексія Автономної Республіки Крим змусили покинути місця постійного мешкання більше 1,7 млн українських громадян. Це безпосередньо вплинуло не лише на життя внутрішньо переміщених осіб (ВПО), але й життєдіяльність територіальних громад, які їх приймають. Така ситуація обумовила потребу вивчення численних проблем, пов'язаних не лише із переселенням такої кількості населення, а й приймаючими громадами.

Теоретичні та науково-практичні результати науково-дослідних робіт в Україні щодо ВПО вказують на те, що серед наукових та освітніх установ, соціологічних центрів першими зацікавилися цими проблемами, в Інституті демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Українському інституті соціальних досліджень ім. О. Яременка, Інституті економіки промисловості НАН України (переміщений з м. Донецьк до м. Київ), Інституті економіко-правових досліджень НАН України (переміщений з м. Донецьк до м. Київ), Інституті соціології НАН України, Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього», Державній установі «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», КМІС, Українському католицькому університеті [12], Конгресі Сходу України та інших.

Вітчизняна наука своєчасно відреагувала на нагальні потреби часу − проблеми ВПО та шляхи їх адаптації до нових соціальних умов стали предметом НДР наукових установ НАН України. Зокрема, опубліковано національну доповідь «Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі» [13], що являє собою результат колективної співпраці багатьох наукових установ НАН України із зазначеної тематики. Вона підготовлена за результатами виконання НДР «Вимушені переселенці та приймаючі громади: уроки для ефективної суспільної адаптації

та інтеграції», «Правові важелі активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб». У цих роботах досліджено історичні передумови формування соціокультурного феномена та новітні чинники трагедії Донбасу, соціально-економічні втрати України внаслідок подій на сході; визначено загрози, ризики та можливості розвитку держави в економічній і соціополітичній сферах, а також пріоритети інтеграції українського суспільства. Особливу увагу приділено проблемі реалізації підприємницького потенціалу ВПО, їх соціальної адаптації та інтеграції у приймаючі громади.

Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України відразу відгукнувся на події на сході України комплексним дослідженням проблематики війни на Донбасі та анексії Криму, і на початку 2016 р. опублікував монографію «Донбас і Крим: ціна повернення» [14]. В окремому підрозділі «Проблеми внутрішньо переміщених осіб» визначено негативні наслідки вимушеної міграції, що полягають у втраті ресурсного потенціалу ВПО: їх соціального статусу, житла, майна, роботи, часто рідних і близьких, що спричинено різкою зміною соціального середовища, важкими умовами і низькими можливостями життєзабезпечення. Проте автори власне внутрішньо переміщених осіб не розглядають як ресурсний потенціал розвитку територіальних громад і саморозвитку.

Неоціненною є допомога міжнародних організацій і посольств провідних держав світу щодо надання фінансової підтримки, грантів, започаткування проектів дослідження і конструктивного вирішення проблем ВПО у країні в цілому, регіонах найбільш масового поселення, на звільнених і контрольованих українською владою територіях Донбасу. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) [15] продовжує вести активний діалог із ВПО, що є важливим елементом у процесі прийняття рішень щодо їх захисту та добробуту і відповідає гуманітарним положенням, викладеним у Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення ВПО, керівній документації Постійного міжвідомчого комітету, Посібнику з питань захисту внутрішньо переміщених осіб, Професійних стандартах з правового захисту Міжнародного комітету Червоного Хреста та інших посібниках з гуманітарних питань й питань подолання наслідків надзвичайних ситуацій. Міжнародна організація з міграції (МОМ) у співпраці з Українським центром соціальних реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу здійснила моніторингове дослідження щодо оцінки проблем ВПО, звіти про результати чотирьох хвиль якого та узагальнюючий документ розміщено на офіційному сайті Міжнародної організації з міграції в Україні [16].

Протягом 2015–2016 рр. виконано низку соціологічних досліджень проблем, пов’язаних з ВПО, організаторами і виконавцями яких були як відомі соціологічні служби, так і вітчизняні й міжнародні громадські організації.

Так, Міжнародною громадською організацією «Інтерн’юз» у період з 20 по 30 січня 2015 р. проведено 50 інтерв’ю із внутрішньо переміщеними особами, представниками місцевих волонтерських груп, громадських організацій, національних та міжнародних гуманітарних організацій, місцевими

медійними групами у семи містах східної України та Києві для оцінки їх поточних інформаційних потреб та доступу до інформації, а також ознайомлення із ситуацією національних та місцевих ЗМІ на сході держави [17, 18].

З 5 по 16 лютого 2016 р. Київський міжнародний інститут соціології (КМІС) на замовлення Агентства ООН у справах біженців (UNHCR) здійснив опитування громадської думки щодо ставлення до переселенців [19, 20]. Головним завданням дослідження було з'ясувати загальне ставлення постійного населення до ВПО, оцінити поширеність стереотипів й упереджень щодо останніх, описати сприйняття постійним населенням впливу ВПО на життя їх міст, виявити між цими двома групами наявність точки напруження та непорозуміння.

Крім того, проведена серія досліджень на замовлення громадської ініціативи «Відновлення Донбасу» або її співробітниками: дослідження «Переселенці Донбасу в дзеркалі української преси і ТБ» [21]; аналітичне дослідження «Основні проблеми переселенців Донбасу: шляхи і можливості вирішення» (спільно з Українським інститутом стратегій глобального розвитку і адаптації) (27 травня 2015 р.) [22]; опитування «Індекс комфортності переселенця» (спільно із соціологічною компанією TNS Ukraine) (з 29.07 по 11.08.2015 р.) [23].

Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова в період з 6 по 12 листопада 2015 р. проведено опитування «Громадяни України про безпеку: оцінки, загрози, шляхи вирішення проблем» [24]. Низка питань в анкеті стосувалась ставлення респондентів до ВПО, а також оцінки схильності сприймати вимушених переселенців як загрозу. Крім того, в інших дослідженнях Центру Разумкова вивчались певні аспекти ситуації з масовим переселенням жителів Донбасу на контрольовані українською владою території. Оцінці інтеграції тимчасово переміщених осіб присвячений розділ у підготовлених фахівцями Центру у червні 2016 р. до фахової дискусії «Формування спільної ідентичності громадян України: перспективи та виклики» інформаційно-аналітичних матеріалах «Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості» [25].

Одним із найбільш масштабних досліджень 2015 р. була ініціатива Управління Верховного комісара ООН у справах біженців «Спільна оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб» [26], проведена за підтримки неурядових організацій, громадських груп та місцевих органів влади, залучених до контролю та надання допомоги ВПО у низці областей України. Методи такої оцінки включають проведення обговорень у фокус-групах для того, щоб зібрати точну інформацію про окремі ризики захисту, з якими вони стикаються, та основні причини цього, а також зрозуміти їх можливості, розглянути запропоновані ними рішення в рамках гуманітарних програм.

Також до досліджень проблем ВПО відноситься участь співробітників відділу економічних проблем соціальної політики Інституту економіки промисловості НАН України у реалізації наукового проекту «Вплив ВПО на

розвиток територіальних громад: наявні та перспективні можливості» за договором з НАН України, зокрема розробка анкети та проведення експертного опитування щодо перспектив і труднощів інтеграції ВПО до приймаючих громад, напрямів використання їх ресурсів, а також вирішення проблем, з якими стикаються ВПО та приймаючі громади. У експертному опитуванні, проведеному в жовтні 2016 року, взяли участь 152 експерти: науковці, представники органів влади, громадських об'єднань, а також власне ВПО.

Крім позитивного аспекту (безсумнівного інтересу науковців і громадськості до вивчення проблем ВПО), така кількість досліджень свідчить про пошук шляхів розв'язання численних проблемних питань, які потребують термінового вирішення.

Сьогодні внаслідок невизначеності реальних перспектив припинення бойових дій та відновлення контролю України над окупованими територіями відбувається подальше збільшення масштабів внутрішнього переміщення населення з окупованих територій. Проте позитивним є те, що вимушена внутрішня міграція населення зі сходу України створює значний потенціал соціально-економічного та гуманітарного розвитку інших регіонів у середньо- і довгостроковій перспективі, на основі структурних зрушень в економіці, зміни схем розселення та розвитку інфраструктури, формування якісно нового людського капіталу, соціальної, культурної і національної інтеграції українського суспільства.

Забезпечення та розвиток підприємницької активності ВПО є одним з ключових напрямів їхньої ефективної адаптації до нових суспільних умов, що сприяє їхньому самозбереженню й відновленню, органічній інтеграції в приймаючі територіальні громади, соціально-економічному розвитку і громади, і території, на яку вони перемістилися, і країни в цілому. Відновлення в нових умовах підприємницької діяльності ВПО після переміщення сприяє підвищенню потенціалу розвитку приймаючих громад і територій завдяки залученню ресурсів ВПО (трудових, освітніх, професійних, фінансових тощо) для розв'язання проблем соціально-економічного характеру. Там, де ВПО займають активну позицію, налагоджують внутрішні та зовнішні соціальні зв'язки для самозбереження і самозабезпечення, прагнуть конструктивно, з найменшими втратами, адаптуватися і зберегти прийнятний рівень життя, спостерігається покращення ситуації, формуються сприятливі умови для розвитку приймаючих територіальних громад, а інтеграція ВПО до їхнього відбувається гармонійно.

У цьому контексті дуже важливо створити базу державного регулювання цих процесів для того, щоб позитивний ефект закріпився і зростав. Необхідно визначити дієві механізми розвитку та підтримки малого підприємництва ВПО в Україні та її регіонах, а також розробити й реалізувати відповідні комплексні заходи, спрямовані на впровадження таких механізмів. Держава має створити умови для соціалізації найбільш активної та працездатної частки ВПО, яка не має можливостей та намірів щодо швидкого повернення додому, через працевлаштування, участь у підприємницькій діяльності, входження до ініціативних груп місцевої громади тощо.

Але сьогодні стан розвитку малого підприємництва ВПО залишається незадовільним, однією із причин якого значна територіальна нерівномірність розподілу цих громадян, більшість з яких осіли в східних регіонах України. Навантаження на територіальні громади цих територій є набагато більшим, ніж в західних областях, тому відповідні проблеми, пов'язані з реінтеграцією ВПО, у тому числі шляхом розвитку малого підприємництва, значно інтенсивніші та концентрованіші. І хоча дослідники зазначають про відсутність даних щодо регіонального розподілу саме підприємців з числа ВПО, регіональна специфіка є очевидною. Найбільша концентрація такого населення зафіксована у Донецькій та Луганській областях – 738,6 тис., або 51 %. Серед регіонів, які прийняли найбільше ВПО, варто виділити Харківську (184 тис., або 13 %), Київ та Київську область (147,5 і 10), Запорізьку (98,7 і 7), Дніпропетровську (73 тис., або 5 %). Найбільша концентрація ВПО у регіонах, які межують між собою, зокрема Донецькій, Луганській, Харківській, Дніпропетровській, Запорізькій областях – 81 % [27]. До того ж остаточно не вирішено питання обліку та реєстрації ВПО для вироблення ефективних рішень у сфері державного та регіонального управління з метою виявлення реальної ситуації щодо концентрації і локалізації ВПО, визначення їхнього ресурсного потенціалу (у тому числі підприємницького) та можливостей.

Основними чинниками посилення скрутного становища підприємців з числа ВПО, ускладнення їх підприємницької діяльності експерти називають [27]:

- орієнтацію політики щодо підтримки цих громадян на цілі тимчасового соціального захисту із відповідним ігноруванням потреб та проблем підприємств і підприємців, які евакуювались із зони АТО або вимушені були припинити свою діяльність. За своєю суттю статус ВПО орієнтує підприємців не на економічну активність, а очікування державної підтримки та моменту повернення. Вони не визначені як цільова група політики і практично не ідентифікуються в державній статистиці;
- обмеженість спроможності підприємців ВПО, особливо малого бізнесу, самостійно забезпечувати переведення бізнесу та адаптуватись у приймаючих громадах з огляду на труднощі евакуації активів, виробничого обладнання та майна, обмежений доступ до фінансово-кредитних ресурсів на відкритому ринку;
- неспроможність політики зайнятості та підтримки підприємництва забезпечити належну державну допомогу малому та середньому бізнесу, зокрема підприємцям із ВПО;
- неадекватність потребам ВПО чинної політики місцевого самоврядування, зокрема обмеженість їх доступу до ресурсів розвитку малого та середнього бізнесу у приймаючих громадах, несприятлива регуляторна політика, неспроможність органів місцевого самоврядування реалізовувати політику соціальної згуртованості у сфері зайнятості та підприємництва.

Окремо необхідно виділити певні перешкоджаючі чинники розвитку малого бізнесу для підприємців-ВПО за новим місцем проживання, які не є

безпосереднім наслідком державної політики, а об'єктивно виникають власне в ситуації, в яку потрапили ці підприємці. До таких факторів належать:

- недостатня обізнаність підприємців ВПО із потребами членів приймаючої територіальної громади, ступенем задоволеності цих потреб, наявністю платоспроможного попиту з боку місцевих мешканців;
- наявність у ВПО значної кількості власних специфічних проблем, пов'язаних із переселенням (втрата житла, джерел доходів, необхідність вирішення великої кількості питань налагодження життя на новому місці – відновлення освіти дітей, пошук роботи та ін.), вирішення яких потребує значних як матеріальних, так і нематеріальних, що, відповідно ресурсних витрат, зменшує їх потенціал ефективної підприємницької діяльності на нових місцях;
- не завжди позитивне ставлення до ВПО місцевих мешканців, оскільки вони створюють додаткове навантаження на соціальні служби, ринок житла (передусім оренду), підвищують конкуренцію на ринку праці;
- неготовність кредитно-фінансових установ надавати кредити для започаткування або відновлення ВПО підприємницької діяльності, оскільки банки розглядають їх як ненадійних партнерів, котрі в будь-який момент можуть повернутися на окуповану територію, де фінансові установи вже не матимуть на них фактично жодного впливу.

В умовах, що склалися, актуалізується суспільний запит на розвиток такого специфічного виду бізнесу ВПО, як соціальне підприємництво, адже саме ця форма спрямована на пом'якшення або розв'язання нагальних соціальних проблем.

Більшість дослідників і практиків тяжіють до розгляду соціального підприємства як перш за все бізнесу, інакше це є соціальним проектом, збитковим в економічному сенсі [28]. Тому найбільш поширеним та загальним є визначення соціального підприємництва як діяльності, спрямованої на пом'якшення або вирішення соціальних проблем.

Однак більш конкретна, формалізована і прикладна сутність соціального підприємства найчастіше пов'язана із способом розподілу й використання підприємством прибутку. Так, Департамент торгівлі та промисловості Уряду Великої Британії 2002 року зробив таке визначення: «Соціальне підприємство є бізнесом з перш за все соціальними цілями, чиї прибутки головним чином реінвестуються для цієї мети в бізнес або в суспільство, а не керується необхідністю максимізації прибутку для акціонерів і власників» [29].

Таким чином, соціальним підприємництвом є підприємницька діяльність, при започаткуванні й реалізації якої підприємець своєю головною метою визначає вирішення або пом'якшення соціальних проблем, а не отримання прибутку чи задоволення споживачів, а прибуток при цьому розглядається як умова і засіб досягнення соціально значущої мети. Існує також думка, що підприємства, створені представниками вразливих груп та з метою працевлаштування їх представників, також можна віднести до категорії соціальних підприємств [28].

Оскільки соціальні підприємці часто працюють у ресурсодефіцитних середовищах, вони змушені використовувати творчі підходи, щоб залучити нетрадиційні ресурси і застосовувати їх по-новому, реагуючи на виклики і проблеми, які уряд і попередні зусилля приватного сектору не змогли ефективно усунути. І, нарешті, часто соціальні підприємці стимулюють підвищене почуття відповідальності в окремих осіб і громад, які вони обслуговують, а також збільшення результатів і впливів, що створюються [30]. При цьому в багатьох країнах результат діяльності соціальних підприємств і підприємців розглядається як потенційно вагомий внесок у вирішення соціально важливих завдань на національному і місцевому рівнях. Так, наприклад, уряд Великої Британії вважає, що успішні соціальні підприємства можуть відігравати важливу роль, допомагаючи в реалізації багатьох ключових цілей політики уряду такими шляхами [29]:

- сприяючи підвищенню продуктивності та конкурентоспроможності;
- сприяючи створенню і розвитку інклюзивного суспільства та соціального добробуту, а також активного громадянства;
- даючи змогу окремим особам і громадам працювати над відтворення їх місцевих спільнот;
- демонструючи нові способи надання й реформування державних послуг.

Використання соціального підприємництва як механізму розвитку ресурсів внутрішньо переміщених осіб в Україні в сучасних умовах можливе таким способом:

- спрямованістю соціального підприємництва на потреби ВПО та приймаючих громад (у тому числі розроблення соціальних проектів із надання соціальної допомоги цим громадянам, вирішення проблем із житлом, їх інтеграції у приймаючі громади, соціально-економічного розвитку приймаючих громад через залучення ресурсів ВПО тощо);
- працевлаштування ВПО на соціальних підприємствах (зокрема, створених підприємцями із переміщених громадян);
- започаткування соціальних підприємств спільними зусиллями підприємців-ВПО і членів приймаючих громад із залученням до роботи як вимушених переселенців, так і місцевого населення – членів громад.

Приклади проектів, спрямованих на розвиток соціального підприємництва як механізму розвитку ресурсів внутрішньо переміщених осіб в Україні є нечисленними порівняно з тими, що мають мету сприяння започаткуванню і розвитку власне підприємницької діяльності ВПО.

Для ефективного використання соціального підприємництва як механізму розвитку ресурсів ВПО необхідно опиратися на власну ініціативу, самоорганізацію та вміння, навички людей, що потребують допомоги при реалізації відповідних проектів та ініціатив. Також важливим є врахування психологічних, вікових особливостей переміщених громадян, специфіки їх ситуації, життєвого та професійного досвіду.

4.2.4. Необхідність створення національної системи соціальної безпеки та залучення ресурсного потенціалу громадянського суспільства до її функціонування

Потреба у швидкому та докорінному реформуванні базових соціальних інститутів українського суспільства в умовах протистояння військовій агресії поставили перед українським суспільством найбільші виклики з часу набуття державної незалежності. З одного боку, драматичні події, що відбуваються, сприяють згуртуванню і самоусвідомленню української політичної нації, розкривають великий потенціал громадянської самоорганізації, що існує в суспільстві, а з іншого – загострюють питання забезпечення всіх складових національної безпеки держави.

Однією з таких є соціальна безпека як стан захищеності соціальних інтересів особи і суспільства від загроз, що на них впливають. У нинішній ситуації під загрозою опинилась також соціальна безпека українського суспільства як стан захищеності соціальних інтересів особи і суспільства від впливаючих на них загроз національній безпеці [31, с. 27]. Очевидно, що неможливість захистити навіть базові потреби й інтереси населення створюють соціальну напругу та, як наслідок, реальну загрозу керованості внутрішніх процесів у державі та можливостям подолання глибокої системної кризи, яка охопила Україну.

В таких умовах базові параметри соціальної безпеки значно погіршились (передусім унаслідок військової агресії на сході), тому слід більше уваги приділяти подоланню пов’язаних із нею загроз (безробіття, бідність, депопуляція, низький рівень системи соціального захисту, погане фізичне та соціальне самопочуття населення, а також наслідкам військової агресії (загиблі, поранені та їх сім’ї, необхідність адаптації та реабілітації учасників бойових дій, близько 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб з усіма проблемами, які із цього витікають). Систематизація перешкод, негараздів і негативних наслідків тривалої критичної нестабільності визначила загрози соціальній безпеці, а саме: збільшення реальних соціальних ризиків і небезпек, обмеження можливостей людського розвитку, незбалансованість соціальної політики та сталого розвитку, неприйняття соціальної відповідальності суб’єктами соціальної політики, надмірна централізація останньої, слабка роль громадянського суспільства у формуванні соціальної політики та національної безпеки, низький рівень демократизації суспільних відносин.

Виходячи із зазначеного вище, гарантування соціальної безпеки українського суспільства (як складової загальнонаціональної безпеки) має стати одним з основних пріоритетів, навколо якого має структуруватись діяльність усіх гілок влади незалежно від рівня, що є необхідною передумовою реалізації всіх інших реформ. У контексті управлінської діяльності соціальна безпека як стан захищеності соціальних інтересів особи й суспільства включає також відповідні механізми (організаційно-управлінські, правові, економічні, інформаційно-комунікативні, фінансові, кадрові), здатні забезпечити соціальну

безпеку шляхом залучення та ефективного використання необхідних для цього ресурсів.

Питання соціальної безпеки вже стало інтегруючим багатоаспектним концептом, що поєднує наукові дослідження і практичну діяльність у різних сферах, які торкаються захисту соціальних інтересів особи і суспільства від впливу факторів, які їм загрожують.

Так, у процесі розробки соціальної політики держави гарантування соціальної безпеки розглядається як одна з пріоритетних складових національної безпеки [32, с. 201]; досліджується її зв'язок із можливостями розвитку особистості [33]; у науковий обіг вводиться поняття соціальної безпеки підприємства [34] тощо. Це свідчить про значний евристичний та інтеграційний потенціал і значимість категорії соціальна безпека при дослідженні різних сфер соціально-відтворювального процесу в суспільстві. Разом з тим зв'язок між соціальною безпекою українського суспільства та рівнем розвиненості в ньому громадського сектору досліджено ще недостатньо, що негативно впливає на управління процесом їх взаємодії. Власне кажучи, коло питань розвитку громадянського суспільства в нашій державі є дуже широким і торкається майже всіх аспектів та чинників його розвитку [35], але власне його потенціал у сфері гарантування соціальної безпеки та шляхи його залучення потребують глибокого дослідження.

Соціальна безпека суспільства характеризується таким його станом і перспективами, які передбачають наявність умов для мінімізації та подолання ризиків формування і становлення рівня соціального розвитку суспільства, який відповідає міжнародним критеріям та національним потребам щодо безпеки, демократичних відносин та гідного життя. Вона значною мірою обумовлюється рівнем та якістю життя, а також кількістю населення, котре проживає в гідних умовах. Недосконала система суспільних відносин спричиняє ризики та небезпеки соціального, політичного та економічного характеру.

Соціальна безпека людини визначає певний стан захищеності її соціальних прав та гарантій, який гарантує безпеку існування, гідне життя для неї та її сім'ї, а також умови й можливості для розвитку, самореалізації, самовіддачі. Соціальна небезпека пов'язана з несприятливими умовами життя та праці населення, його незадоволеністю таким станом, незадовільним здоров'ям, харчуванням, проживанням, відпочинком, бідністю, неможливістю гідно жити та розвиватися собі та дітям, утратою віри в себе, зниженням життєвих цінностей тощо. Ці внутрішні чинники соціальної небезпеки людини доповнюються зовнішніми, які обумовлюють цей стан, а саме: невпевненістю у майбутньому України, незадоволеністю владою, несправедливістю щодо розподілу суспільних благ, соціальною нерівністю та її зростанням, терористичними акціями, нерозвиненістю правозахисної системи громадянина, перешкодами розв'язання життєвих проблем (корупція, бюрократія, хабарництво), загрозою безробіття, підвищенням цін, відсутністю медичного страхування, низьким рівнем культури тощо.

Соціальна безпека держави, виходячи із змісту законодавства України про національну безпеку, його загальних положень та подолання загроз

національній безпеці в соціальній і гуманітарній сферах, пріоритетних національних інтересів, повинна спрямовуватись на гарантування конституційних прав і свобод людини й громадянина; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; формування соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення [36].

Нормативна база гарантування соціальної безпеки наразі є доволі розвиненою та детальною. Натомість в аспекті розвитку громадянського суспільства та залучення його потенціалу до процесу її забезпечення чинна нормативно-правова база значною мірою характеризується неузгодженістю і непослідовністю. Система національної безпеки виокремлює соціальну безпеку серед її складових, але ні в переліку загроз соціальної безпеки, ні в основних напрямах її забезпечення не зафіксована роль громадянського суспільства, його завдання, механізми взаємодії з іншими суб'єктами суспільних відносин. Так, Закон України «Про основи соціальної безпеки України» [36] включає до переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки громадян та об'єднання громадян (ст. 4); серед пріоритетів національних інтересів виділяє розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів (ст. 6). Одночасно в переліку загроз національним інтересам і національній безпеці України (ст. 7) і основних напрямів державної політики з питань національної безпеки інститути громадянського суспільства безпосередньо не згадуються (навіть коли мова йде про соціально-гуманітарну сферу).

Навіть діюча «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», з одного боку, містить концептуальне положення, згідно з яким «головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством» (ст. 5), а з іншого в Дорожній карті, першочергових пріоритетах реалізації стратегії (ст. 3) і її стратегічних індикаторах (ст. 4) про розвиток і участь інститутів громадянського суспільства не згадується. При цьому сфера відповідальності громадянського суспільства визначається як контроль влади, життя згідно з принципами гідності та неухильне додержання Конституції і законів України (ст. 5). Враховуючи роль інститутів громадянського суспільства (громадські організації та добровольчі/волонтерські рухи) у подіях останнього року (від Революції гідності і до підтримки українських військових на сході України), звуження їхньої сфери відповідальності лише до контролю влади є необґрунтованим та недалекоглядним, не сприяє залученню їхнього потенціалу до процесу гарантування національної (зокрема, соціальної) безпеки держави.

Таким чином, на рівні нормативно-правової бази гарантування національної безпеки спостерігається декларування пріоритетності розвитку громадянського суспільства, яке в подальших положеннях цих нормативно-правових документів не набуває необхідного розвитку і конкретизації. Чинна нормативно-правова база потребує суттєвого доопрацювання в напрямі

створення правових основ та механізмів реального (а не декларативного) залучення потенціалу інститутів громадянського суспільства до участі в гарантуванні національної безпеки.

Гострою є проблема використання соціологічних даних щодо стану соціальної напруженості й конфліктності на регіональному рівні, а також бачення населенням стратегічних пріоритетів розвитку держави та регіонів. Соціальні загрози національній безпеці формуються на рівні регіонів, але ці процеси не відстежуються. Таким чином, доцільно запровадити соціологічний моніторинг регіонів України, який повинен за змістом виходити із соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України, що проводиться з 1992 року по теперішній час у країні загалом. Інші напрями вдосконалення інформаційного супроводу соціальної безпеки потребують більш глибокого та предметного вивчення у поєднанні з інформаційною безпекою.

Без створення системи оцінки соціальної безпеки з визначенням гостроти та вагомості відповідних загроз, яка повинна базуватись на статистичній та соціологічній інформації, державне регулювання та управління цими процесами буде на низькому рівні та малоефективним.

До соціальних загроз національній безпеці, які відносяться до компетенції держави щодо їх подолання, виділяють такі: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо подолання бідності, підвищення трудових доходів громадян, збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; демографічна криза, криза охорони здоров'я; зниження можливостей здобуття якісної освіти бідними прошарками суспільства; надмірне майнове розшарування у суспільстві [36]. Складові соціальної безпеки визначено, виходячи з законодавства України про національну безпеку, але вони не враховують нові соціальні виклики та загрози, що виникають у сучасних умовах. За результатами проведених досліджень в ІЕП НАН України [37] до складових соціальної безпеки держави доцільно включити: подолання падіння престижу і цінності праці та працівника; прийняття якісного соціального законодавства, яке не носить декларативний характер, а передбачає механізми реалізації; визначення як одного із пріоритетних національних інтересів розвиток системної соціальної відповідальності (держави, суспільства, бізнесу, особистості); боротьба з маніпулюванням свідомості людей через інформаційні засоби; відстеження причинно-наслідкових процесів формування та прояву корупції в соціальній та інших сферах національної безпеки; створення умов для розвитку демократичних засад контролю за діяльністю держави з боку громадянського суспільства тощо. Затверджені та запропоновані для включення складові соціальної безпеки держави потребують подальшого опрацювання на нових засадах та принципах, які відповідають вимогам часу і потребам громадянського суспільства.

В Україні з урахуванням досвіду громадської самоорганізації останнього року вже сформувалися достатні передумови для залучення ресурсного потенціалу громадянського суспільства до процесу гарантування соціальної

безпеки, зокрема широка мережа інститутів громадянського суспільства (об'єднань громадян, волонтерських рухів), до складу яких входять, зокрема, висококваліфіковані спеціалісти в тих чи інших галузях. Також зростає підтримка діяльності громадського сектору з боку бізнесу та громадян.

Проте позитивні зрушення створення правових умов розвитку громадянського суспільства в досліджуваному контексті супроводжуються і суттєвими недоліками, що пов'язано перш за все з відсутню дієвих механізмів упровадження правових засад. Найбільшими перешкодами для ефективної діяльності суспільного сектору є [38, с. 90–91]:

- недостатня участь громадських об'єднань у формуванні, прийнятті та контролі за реалізацією державної політики, ухваленні стратегічних і поточних управлінських рішень;
- нерозвинені та недієві форми співпраці органів державної влади та громадських об'єднань; недосконала форма звітування органів державної влади, у зв'язку з чим немає інформації про врахування та відхилення громадських пропозицій про результативність громадських експертиз, моніторингу громадської думки;
- відсутність цілісності предмета консультацій із громадськістю з питань, які мають виняткове значення для суспільства і держави;
- украй низька активність та ініціативність інститутів громадянського суспільства в організації та проведенні консультацій з органами державної влади;
- відсутність навичок і знань проведенні громадських експертиз у представників громадянського суспільства;
- необґрунтованість і низька якість оформлення пропозицій інститутів громадянського суспільства щодо визначення позицій, потреб, інтересів у більшості управлінських рішень;
- використання інститутів громадянського суспільства органами державної влади для формального представництва лише на етапі проведення консультацій;
- відстоювання інститутами громадянського суспільства вузького кола питань, які обмежуються груповими інтересами, а не суспільно значущими проблемами;
- слабка ресурсна (фінансова, організаційна, кадрова, інформаційна, науково-методична, матеріально-технічна) забезпеченість інститутів громадянського суспільства;
- низький рівень фахових знань, дефіцит освіти, навичок і знань сторін щодо взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Комплекс недоліків, які розкривають систему відносин інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, не вичерпується зазначеними вище. Вони доповнюються результатами оцінки взаємодії щодо формування та реалізації місцевої політики, які мають певні особливості.

Децентралізація управління, виходячи із стратегічних пріоритетів розвитку країни, має перетворитися на реальні дії. Роль інститутів

громадянського суспільства в цих процесах суттєво зросте, а від ефективності їх діяльності залежатимуть реальні процеси демократизації управління в країні та регіонах.

Однак позитивний ефект можливий за умов урахування та подолання недоліків, попередження виникнення нових. До основних чинників, що перешкоджають розвитку місцевої демократії, належать такі [38, с. 92]:

- небажання та нездатність місцевих рад сприяти участі громадськості в підготовці та реалізації управлінських рішень;
- недовіра до місцевої громади, відсутність позитивного досвіду органів влади щодо конструктивної діяльності з нею;
- нездатність фахівців з боку органів влади вести дискусію в напружених конфліктних умовах;
- неготовність і небажання чиновників до ресурсного забезпечення громадських об'єднань;
- суперечливість інтересів у представників влади та громади;
- неготовність органів влади до прийняття критики, віра в силу власних непорушних переконань і безпомилковість.

Таким чином, ключовим завданням системи державного управління у сфері розвитку громадянського суспільства та залучення його ресурсів до гарантування соціальної безпеки є координація та всебічна підтримка соціально значущої самоорганізованої діяльності населення. В загальному це завдання може бути сформульоване як створення дієвих механізмів інституціоналізації взаємодії громадянського суспільства, влади та бізнесу у сфері гарантування соціальної безпеки. У свою чергу, для реалізації цього завдання необхідно працювати за такими ключовими напрямами:

- створення відповідної інфраструктури взаємодії громадянського суспільства і держави;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства;
- надання науково-методичної та інформаційно-комунікативної підтримки практичної діяльності в досліджуваній сфері.

4.3. Соціально-економічні механізми нагромадження людського капіталу в умовах децентралізації управління

4.3.1. Стратегічні напрями саморозвитку регіону на основі нагромадження людського капіталу

Сучасна регіональна політика орієнтована в основному не на розвиток регіонів, а їх підтримку, що не сприяє соціально-економічному піднесенню країни. Тому регіонам необхідно здійснити перехід до формування та реалізації політики саморозвитку. Особливо це є важливим в умовах обмеженості економічних, соціальних, фінансових та інших ресурсів держави, коли

актуальним завданням є запровадження механізмів ефективного використання соціально-економічного потенціалу регіонів на засадах саморозвитку. Неефективне управління їх соціальним та економічним розвитком пов'язане з недостатньою розробленістю теоретико-методологічних принципів та механізмів регіонального саморозвитку.

Теорія останнього як нового регіоналізму висвітлена у працях М. Кітінг [39] та L. Hooghe [40], в яких здійснено теоретичний та практичний аналіз європейського регіоналізму на сучасному етапі через територіальні та соціальні чинники. У працях A. Rodriguez-Posse в аспекті саморозвитку регіону виокремлено поняття соціального кластера (*socialcluster*), як самостійного утворення на території регіону, який у повному обсязі забезпечує задоволення мінімальних потреб населення в соціальних, освітніх, культурних та інших побутових послугах [41]. Він наголошує на тісних зв'язках між економічним зростанням і соціальними факторами. Парадигму регіонального саморозвитку з орієнтацією на повне врахування територіальних соціальних та економічних інтересів розроблено такими науковцями, як О. Татаркін та С. Дорошенко [42], котрі визначають політику підвищення якості життя, зовнішніх взаємодій і формування іміджу регіону як інструменти механізмів реалізації стратегії розвитку регіонів, що мають принципове значення для саморозвитку.

Вітчизняні фахівці та науковці теорію регіоналістики формують сьогодні з огляду на різні аспекти нової парадигми – регіонального саморозвитку на базі врахування інтересів і покладання відповідальності за розвиток регіонів на місцеві влади [43]. М.Г. Чумаченко [44] визначив, що регіональна самостійність необхідна для України, особливо у сфері розширення прав регіону щодо економічної діяльності, але за умови державного регулювання. Важливе значення має дослідження процесів формування ресурсів саморозвитку регіонів, передусім людського капіталу – основного фактору інноваційного й економічного розвитку.

На основі виконаного дослідження визначено, що *саморозвиток регіону* – це самодостатній соціально-економічний розвиток з адаптивними властивостями для подолання несприятливих соціальних, економічних і екологічних тенденцій та з здатністю регіону до збалансованого розвитку, саморегулювання, самовдосконалення з максимальним використанням внутрішніх резервів, а також зовнішніх позикових ресурсів для задоволення потреб населення [45]. Принцип саморозвитку характеризується спроможністю самостійно визначати цілі, механізми та критерії їх досягнення, змінюючи за необхідності як власне цілі, так і їх параметри, структуру, інші характеристики.

Механізми саморозвитку регіону [46] – це інструменти та заходи, що сприяють мобілізації всіх соціальних та економічних (людських і матеріальних) ресурсів для забезпечення його розвитку за рахунок внутрішніх ресурсів. Він обумовлює посилення координуючої ролі держави як регулятора процесів саморозвитку та мобілізатора зусиль для становлення сучасних інститутів самостійного розвитку [47]. Таким чином, механізми саморозвитку регіону мають бути частиною політики державних і місцевих органів влади з виокремленням сфери спільних дій і особистої компетенції, що передбачає

трансформацію державної регіональної політики, суть якої полягає в зміні її цілей і спрямованості. Децентралізація створює сприятливе організаційно-адміністративне та економічне підґрунтя для саморозвитку регіонів України.

У світі немає єдиного підходу до формування оптимальної структури багаторівневого управління, а подібні реформи з децентралізації можуть та призводять до різних наслідків в різних державах. Тому в Україні потрібно вивчати зарубіжний досвід упровадження реформ децентралізації для уникнення певних упереджених і неправильних підходів.

У звітах ОЕСР щодо реформ в Україні [48, 49] стверджується, що жорстка централізація бюджетних ресурсів і втрата повноважень на місцевому рівні врядування є головними причинами зниження життєвого рівня та погіршення діяльності державних інфраструктур. У цих документах розглядаються ситуація в Польщі та Словаччині як приклади успішних реформ, котрі варто впровадити в Україні. Однак реформа повинна відображати специфіку нашої держави, її успіх або невдача залежатиме від урахування загальних положень й особливостей. Ефективний регіональний саморозвиток, згідно із звітами ОЕСР, досягається за умови якщо: він орієнтується на внутрішні ресурси, а не зовнішні інвестиції і трансфери; головний акцент робиться на можливостях території, а не несприятливих чинниках; приділяється достатньо уваги середовищу, в якому впроваджується стратегія розвитку з урахуванням так званих м'яких соціальних ресурсів – соціального капіталу (налагодження контактів, платформи знань, тощо) і твердої соціальної інфраструктури; використовується об'єднаний підхід до управління із залученням центральних, регіональних та місцевих управлінських органів та інших зацікавлених учасників процесу, а також послабленням ролі центральних органів та переходом до нової моделі регіональної політики.

Важливим чинником забезпечення саморозвитку регіону є соціальні ресурси – людський, інтелектуальний та соціальний капітали – за умови їх ефективного використання [50]. Спільною ознакою цих видів капіталу є те, що у процесі використання вони не зменшуються а збільшуються, тобто активне застосування капіталу сприяє його розвитку. За суттю своєю ці форми капіталу є невичерпними, тому саме вони на сучасному етапі є факторами соціально-економічного розвитку держави та регіонів (табл. 4.2). Активізація регіональних соціальних ресурсів, зокрема нагромадження людського капіталу, обумовлює максимізацію особистого та суспільного добробуту, що впливає на результативність самостійного розвитку регіону й національної економіки.

Людський капітал є основною рушійною силою економічного зростання, що підтверджується міжнародними емпіричними дослідженнями. Зокрема, за результатами звіту DeutscheBankResearch «Актуальні питання: глобальні центри зростання на перспективу 2020», вирішальне значення для досягнення збільшення ВВП має людський капітал: інвестиції в освіту, навчання і охорону здоров'я [51]. На думку лауреата Нобелівської премії в галузі економіки С. Кузнеца [38], перехід до групи інноваційно орієнтованих держав, серед яких має бути Україна, можливий за умови накопичення критичної маси людського капіталу.

Таблиця 4.2

Вплив соціальних ресурсів на самостійний розвиток регіону

Взаємодія соціальних ресурсів	*Соціальні ресурси*		
	людський капітал	інтелектуальний капітал	соціальний капітал
Характеристика інституту розвитку соціальних ресурсів регіону	Наука та освіта – навчальні заклади регіону всіх категорій; академічні, науково-дослідні інститути; інститути підвищення кваліфікації та професійної переорієнтації для потреб регіону; регіональне управління науки та освіти	Інноваційні технопарки, кластери на засадах взаємодії науки, освіти, бізнесу, регіону, держави; місцеві органи влади та самоврядування	Норми, цінності, суспільні відносини, що належать до мережевих зв'язків, які дають змогу здійснювати колективні дії. Включає інститути, які визначають якість і кількість суспільних зв'язків: ЗМІ всіх видів, громадські групи та організації, прес-служби керівництва регіону, місцеві органи виконавчої влади та самоврядування; профспілкові організації
Вплив чинника на самостійний розвиток регіону	Підготовка фахівців високої кваліфікації, орієнтованих на ринок праці регіону за рахунок регіонального бюджету та інших фінансових ресурсів; підвищення кваліфікації та перекваліфікація економічно активного населення регіону	Вплив інтелектуальних здатностей людини чи колективу в сукупності зі створеними ними матеріальними й нематеріальними засобами, що використовуються у процесі інтелектуальної діяльності, підвищують ефективність праці та прибутку	Розвиток суспільних відносин, що оформлені в соціальних структурах, які дають змогу громадянам узгоджувати свої дії для досягнення поставлених цілей; інформаційне забезпечення, у тому числі через мережі Інтернет та інші джерела правдивої політичної, економічної й соціальної інформації
	Підвищення якості освітніх послуг усіх рівнів через методичну допомогу навчальним закладам, координацію їх діяльності та контроль за якістю навчання	Інтелектуальні здібності підвищують продуктивність, здатність економіки регіону до розвитку та використання новітніх технологій	Забезпечення дотримання норм трудового законодавств, сприяння підвищенню безпеки праці на підприємствах регіону; контроль за дотриманням соціальних гарантій населення
Результат саморозвитку регіону	Самостійний розвиток регіонів істотно змінюється в позитивному напрямі при цілеспрямованому формуванні та використанні людського капіталу через створення можливостей для населення реалізувати свої здібності та знання, що сприятиме підвищенню рівня життя; поліпшення забезпеченості соціальними ресурсами – нагромадження людського, сприяння надходженню приватних фінансових ресурсів в освіту і науку; висока оцінка населенням зусиль влади регіону щодо акумуляції людського капіталу	Забезпечення самостійного інноваційного розвитку регіону, ефективного використання людського інтелектуального капіталу; інституційне забезпечення зв'язку освіти, науки, бізнесу; створення в регіоні сучасних високотехнологічних наукоємних виробництв, що випускають конкурентоспроможну продукцію відповідно до міжнародних стандартів; регіон як центр створення технопарків і бізнес-інкубаторів, кластерів, особливих економічних зон, міжвузівських центрів, академмістечок; структурна трансформація економіки, її диверсифікація шляхом інноваційного технологічного розвитку	Формування позитивного іміджу регіону; підвищення його статусу при більшому накопиченні людського капіталу; акцентування уваги населення на участі у процесах саморозвитку регіону на основі нагромадження людського капіталу; зростання привабливості життя в регіоні, що самостійно визначає та реалізує цілі свого розвитку

Це здійснюється шляхом підвищення якості загальної шкільної освіти, розвитку професійно-технічної та вищої освіти на основі сучасних наукових знань та інноваційних технологій навчання. На сучасному етапі формується загальна тенденція переходу до більш високих моделей інноваційного розвитку передових країн, яка пов'язана з суттєвим посиленням ролі освіти й науки у подальшому розвитку інноваційної системи держави в сучасних умовах наближення до постіндустріального суспільства. Якщо у першій половині XX століття інновації могли створюватися на основі досвіду, подальшого вдосконалення наявних технологій, вивчення потреб людини, то в умовах високого техніко-технологічного рівня інноваційні процеси потребують відповідної освіти та вагомих наукових розробок. Розвиток освітньої системи і науки визначається стратегічним пріоритетом у забезпеченні переходу до широкої інноваційної діяльності бізнесу. Нова концепція інноваційного розвитку – потрійної спіралі – це взаємодія університетів, корпорацій та державних органів [52].

В умовах сучасної економіки зростає значимість людського капіталу та необхідності більш глибокого дослідження проблем управління процесами його формування й використання на різних рівнях, у тому числі регіональному (табл. 4.3). Основою індивідуального, регіонального та національного людського капіталу є його особливі, специфічні знання, креативні здібності та професійні навички, що визначають конкурентні переваги людського чинника.

Таблиця 4.3

Характеристика людського капіталу як чинника соціально-економічного зростання

Рівень формування	Поняття	Соціальний фактор	Економічний фактор	Результат
Особовий	Сукупність якостей людини, що формуються через інвестиції у розвиток особистості та її компетенцій із подальшим застосуванням нагромадженого капіталу з метою одержання доходу	Освіта та наука: компетенції за результатами освіти й наукової діяльності, продовження виховання; здоров'я; тривалість життя	Інвестиції в навчання, постійне підвищення кваліфікації, підтримання здоров'я	Підвищення заробітної плати, доходи від інтелектуальної власності; додатковий прибуток від трудової діяльності
Регіональний та державний	Сукупність економічно активного населення регіону (держави), які за своїми соціальними та економічними якостями забезпечують стратегічні цілі розвитку регіону й держави	Економічно активне населення, що характеризується професійними знаннями, уміннями, спеціальними навичками та високим рівнем мобільності	Інвестиції в людський капітал: науку, освіту, професіональне навчання, охорону здоров'я, культуру	Підвищення продуктивності праці, обсягів інноваційної продукції, виконаних науково-технічних розробок; ВВП та валового регіонального продукту, рівня життя

Важливою складовою людського капіталу та інтенсивним чинником розвитку є ресурси підприємництва. Під підприємницькою діяльністю, розуміють особливий вид людських ресурсів, який полягає в здатності найефективніше використовувати всі інші чинники виробництва. Й. Шумпетер ввів підприємницьку здатність як четвертий чинник виробництва, зокрема, з урахуванням інноваційного характеру підприємницької діяльності. При цьому він виокремив об'єктивне прагнення підприємців до впровадження інновацій з метою випередження конкурентів на ринках і збільшення прибутків [53], або використання своїх конкурентних переваг, що є головною характеристикою самостійного розвитку. Інноваційність, креативність і продуктивність людського капіталу постійно зростають за рахунок удосконалення освіти, розвитку науки, генерації інновацій, зростання та розвитку індустрії знань. Зв'язок між людським та інтелектуальним капіталом [54], креативними трудовими ресурсами і здібністю до інновацій визначає конкурентоспроможність сучасної економіки [55]. Креативні сфери діяльності істотно впливають на приріст ВВП на душу населення [56]. Перед Україною сьогодні стоять важливі політичні, соціальні й економічні проблеми, ускладнені воєнними діями. Для їх розв'язання необхідні збереження, розвиток та примноження всіх соціальних ресурсів – людського, інтелектуального та соціального капіталів, забезпечення їх ефективного використання в умовах саморозвитку регіонів на засадах децентралізації.

Нові можливості формування інноваційних механізмів саморозвитку регіону пов'язані з реалізацією угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [57]. Стратегія розвитку нашої держави широкий перелік напрямів співробітництва, що забезпечують системні реформи, які потрібно здійснити уряду для досягнення європейських стандартів і які мають виконуватися всіма урядовими структурами. Серед основних положень угоди є низка таких, які сприяють забезпеченню саморозвитку територій та децентралізації управління, нагромадженню людського капіталу, а саме: Регіональна стабільність (стаття 9, розділ ІІ), Регіональне співробітництво (статті 446–448, розділ ІІ), Політика у сфері промисловості та підприємництва (статті 378–380, глава 10, розділ V «Економічне та галузеве співробітництво»), Співробітництво у сфері науки та технологій (статті 374–375, глава 9, розділ V «Економічне та галузеве співробітництво»), Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей (статті 419–420, глава 21, розділ V «Економічне та галузеве співробітництво»).

Сьогодні країни ЄС, як і наша держава, стикаються з проблемою недофінансування у сфері людського капіталу та недоліку кваліфікованих кадрів для економіки знань. Закладена в основу Стратегії «Європа-2020» [58] мета – забезпечити певний рівень накопичення людського капіталу для досягнення стійкого зростання паралельно з підвищенням добробуту кожної людини – впливає на політичні рішення, що приймаються на всіх рівнях влади, включаючи загальноєвропейський. У документі є позиції, пов'язані з накопиченням людського капіталу (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Людський капітал у цілях стратегії «Європа-2020»

Цільовий орієнтир стратегії	Європейська ключова ініціатива
Інновації	*Інноваційний союз* – для поліпшення рамкових умов і доступу до фінансування НДР, інновацій з метою посилення інноваційних ланцюжків і прискорення інвестування в ЄС
Освіта	*Молодь у динаміці* – для вдосконалення функціонування систем освіти і підвищення міжнародної привабливості європейської вищої освіти
Зайнятість і кваліфікація	*Порядок денний для створення нових робочих місць і кваліфікації* – модернізація ринків праці шляхом підвищення мобільності трудових ресурсів і розвитку навиків, сприяючих успішному працевлаштуванню
Боротьба з бідністю	*Європейська платформа з боротьби із бідністю* – соціальне та територіальне об'єднання, в якому люди, що живуть у бідності або виключені з життя суспільства, мали гідне життя та були активними членами суспільства

Розвиток людського капіталу означає мобілізацію державних і приватних фінансових ресурсів, котрі можуть бути освоєні краще всього на регіональному і муніципальному рівнях. Підтвердженням цього є визнання як нездійснених цілей, зокрема в соціальній сфері – модернізації європейської соціальної моделі за допомогою інвестицій у людські ресурси та переглянута через 5 років попередня Стратегія ЄС, прийнята на Лісабонському саміті (2000 р.) [59]. Недоліком реалізації цих цілей названо розрізненість державних і приватних коштів фінансування [60].

Фінансування людського капіталу в Україні є передумовою забезпечення економічного зростання, а здійснення раціонального розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів у процесі децентралізації приведе до посилення позитивних економічних та соціальних ефектів [61, 62].

Оцінку розвитку регіонів України на основі нагромадженого людського капіталу здійснено у ході дослідження регіональних інноваційних систем, оскільки інноваційний розвиток забезпечується саме людським та інтелектуальним капіталом. На основі зібраних вихідних даних щодо освітнього, науково-технічного й інноваційного розвитку регіонів та їх нормування до середніх значень України визначено індекси регіональних інноваційних систем (РІС) за 2010–2013 роки, котрі свідчать про його надзвичайну нерівномірність. Так, інтегральний індекс 2013 р. відрізнявся у 6 разів: найвищим його значення було у м. Київ (3,7) та Харківській області (2,0), а найнижче – у Чернівецькій (0,62). Це вказує також на суттєві відмінності обсягів нагромадженого людського капіталу. У різні роки до п'ятірки лідерів також входили Сумська, Запорізька, Львівська, Вінницька, Тернопільська та Херсонська області. Регіонами із низьким рівнем розвитку інноваційної системи протягом досліджуваного періоду були Хмельницька, Житомирська, Волинська, Черкаська, Чернігівська, Чернівецька, Кіровоградська, Миколаївська області та Автономна Республіка Крим.

Проведене дослідження свідчить, що до регіонів-лідерів за інтегральним індексом РІС не належать, крім Запорізької області, промислові регіони, виробництво в яких орієнтовано переважно на випуск товарів проміжного споживання, насамперед добувної промисловості, металургійного виробництва, оброблення металів, виробництва хімічної продукції. Одночасно питома вага інвестиційних товарів у промисловому випуску таких регіонів залишається незначною. Це є підтвердженням технологічного відставання промислових регіонів, нагромадження в них антимодернізаційного потенціалу, що призводить до збільшення і загострення соціальних проблем. Це стало однією з причин соціально-політичної кризи на Донбасі, яка під впливом зовнішнього втручання вилилася у збройне протистояння в Донецькій та Луганській областях.

Сучасні проблеми формування людського капіталу Донбасу. У 2014 році Донецька і Луганська області зіштовхнулися з найбільшими за історію свого існування загрозами, які призвели до воєнних дій та значних втрат матеріальних і людських ресурсів. Більше однієї третини території цих областей перебувають у зоні воєнного конфлікту, до якого в структурі економіки України вони були найбільшими за своїм потенціалом. У загальному обсязі валового регіонального продукту частка Донецької області 2012 р. становила 11,7, Луганської – 4 %, вони мали значний людський потенціал, досить високий рівень загальної зайнятості. Частка зайнятого населення у них дорівнювала відповідно 9,7 і 4,9 % від загального показника в Україні.

На основі аналізу соціально-економічних процесів досліджуваних областей виявлені найбільш суттєві проблеми людського розвитку, а саме:

- *втрата людського потенціалу регіонів унаслідок вимушеної внутрішньої та зовнішньої еміграції населення*. За даними Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території, а також Міністерства соціальної політики, кількість вимушених внутрішніх переселенців перевищує 1,7 млн осіб. Найбільше їх нараховується у Харківській, Донецькій, Луганській та Дніпропетровській областях. Переселенцями є найбільш активна, кваліфікована та заможна частка населення, яка при переселенні розраховувала не лише на державу, але й на власні здібності, можливості, здатність адаптуватись до нових умов життєдіяльності.

Слід зазначити, що втрати людського потенціалу внаслідок зростання кількості внутрішньо переселених осіб і біженців можуть бути для цих територій не відновлюваними, оскільки значна їх частина адаптується в інших регіонах або країнах і не повернеться назад. Значні невідновлювані втрати людського потенціалу відбуваються також унаслідок загибелі мирних жителів у ході воєнних дій, а також значного погіршення їх здоров'я, пов'язаного з отриманими пораненнями, стресами, недостатньо якісним медичним обслуговуванням;

- *суттєве звуження сфери прикладання праці*, можливості зайнятості на великих та середніх підприємствах, про що свідчить скорочення

середньооблікової кількості штатних працівників. Так, у Донецькій області цей показник становив: 2011 р. – 1 139 тис. чол., 2012-го – 1 148,3, грудні 2014 р. – 618 тис. [63], тобто відбулося скорочення чисельності штатних працівників майже в 2 рази. Слід зазначити, що найбільш суттєво цей показник зменшився у Донецькій та Луганській областях: 2014 р. відповідно – на 455,6 тис. (40,9 %) і 343 тис. (30,2 %) на тлі загальноукраїнського на рівні 1 136,6 тис. У зоні АТО відбувається згортання діяльності малого та середнього бізнесу, за оприлюдненими даними ООН, ринок покинули не менше ніж 40 тис. малих компаній [64]. Унаслідок скорочення підприємницької діяльності звужується сфера прикладання праці і в малому бізнесі, зростає рівень безробіття, ускладнюється працевлаштування. У першому півріччі 2016 р. найбільше навантаження на одне робоче місце зафіксовано в Луганській області – 32 і Донецькій областях – 20 чол., при цьому загалом в Україні воно становило лише 10 чол. [65, с. 14];

- *значне падіння реальної заробітної плати*, що є економічною основою відтворення людського потенціалу регіону, при позитивній динаміці номінальної. Виконані розрахунки свідчать, що порівняно з 2013 р. у 2016 р. (січень-вересень) в Україні реальна заробітна плата становила 81,4 %, або 2 672 грн (у цінах 2013 р.), Донецькій області – 80,9 та 3 039, Луганській − 72,4 % та 2416 грн відповідно;
- *суттєве зростання заборгованості по заробітній платі*, найбільша частка якої припадала на Донецьку та Луганську області – 48 і 15 % відповідно, у тому числі економічно-активні підприємства. Порівняно з початком 2014 р. сума боргу збільшилася у 10,2 разу;
- *негативна динаміка доходів і витрат домогосподарств Донецької та Луганської областей.* Узагальнюючими показниками, які характеризують рівень життя населення, є його доходи та витрати в розрахунку на одне домогосподарство або його одного члена. Якщо у докризовому 2013 р. домогосподарства Донецької області мали вищі доходи та ресурси порівняно із середньоукраїнським рівнем, то 2015 р. – на 11–12 % нижчі [66]. Із колишнього відносно заможного регіону внаслідок збройного протистояння вона перетворилася на один із найбідніших. Домогосподарства Луганської області і до кризової ситуації характеризувалися доходами й ресурсами, що нижчі середньоукраїнського рівня (95–97 %), а наразі цей розрив поглибився: 2015 р. рівень грошових доходів становив 83 % відповідно. Серед усіх областей Донецька і Луганська за рівнем матеріального добробуту населення посідають найнижчі місця в загальноукраїнському рейтингу;
- *пошкодження численних об'єктів житлового фонду внаслідок воєнних дій*, у зв'язку з чим значна кількість населення залишилася без житла. Ще 2015 р., за оцінками фахівців, потрібно було не менше ніж 3,5 млрд грн для відбудови міст і сіл Донецької області, постраждалих у результаті розв'язаної проросійськими сепаратистами війни. В області було зруйновано понад 12 тис. об'єктів, із яких близько 9 тис. – це житлові будинки [67]. Ця проблема стосується не лише тих людей, в яких зруйновано житло, але і вимушених переселенців із непідконтрольної Україні території;

порушення прав людини у зв'язку зі збройним конфліктом на територіях Донецької та Луганської областей: на життя, безпеку, доступ до основних соціальних благ, достатній рівень життя, повагу та гідність людини. При цьому порушення відбувається як з боку так званих ДНР і ЛНР, так й України. Перманентні воєнні дії створюють пряму загрозу для життя і здоров'я мирного населення.

Для недопущення подальшого погіршення соціально-економічної та гуманітарної ситуації, втрати людського потенціалу в цих регіонах та Україні загалом необхідно терміново розробити *державну програму подолання наслідків воєнного конфлікту і збереження людського потенціалу на територіях Донецької та Луганської областей.* Вона має передбачати заходи як щодо динамічного економічного розвитку підконтрольних Україні територій, створення нових робочих місць та збільшення можливостей зайнятості, так і підтримки населення неконтрольованих територій цих регіонів. Обов'язковою умовою вирішення соціальних та гуманітарних проблем є забезпечення стійкого перемир'я та припинення воєнних дій.

Пріоритетними завданнями соціально-економічної політики *на підконтрольній Україні частині територій даних областей* мають бути:

- динамічний розвиток усіх видів економічної діяльності в містах та районах. Слід зазначити, що, незважаючи на окупацію найбільш промислово розвинутих районів, Донецька і Луганська області мають значний потенціал промислового, сільськогосподарського виробництва, а також інших сфер діяльності, тому необхідно максимально використати й забезпечити розвиток цього економічного потенціалу, що сприятиме зростанню зайнятості та доходів населення;
- формування необхідних умов та стимулювання розвитку підприємницької активності, самостійної зайнятості. На ці території із окупованої зони переїхала значна кількість малих підприємців, економічно активного населення. Необхідно забезпечити якомога повніше використання їх підприємницького і трудового потенціалу шляхом створення малих підприємств, розвитку приватної підприємницької діяльності;
- вирішення житлової проблеми для вимушених переселенців, яких в цих регіонах найбільше, шляхом реконструкції та переоснащення житлових та нежитлових приміщення, котрі не використовуються, а також будівництва нових;
- підвищення рівня оплати праці й соціальних видатків та забезпечення зростання добробуту населення, що має бути цілеспрямованою державною та регіональною політикою;
- інтенсивне формування нових ділових та культурних центрів, які б могли акумулювати освітні, культурні, наукові здобутки регіонів, стати центрами тяжіння для ділових, інтелектуальних, креативних представників регіонального соціуму, розвиток людського потенціалу та нагромадження людського й інтелектуального капіталів.

4.3.2. Децентралізація управління та розвиток людського капіталу регіонів і територіальних громад як її основи

Децентралізація як умова сучасного демократичного розвитку країни. Під децентралізацією здебільшого розуміють процес передачі владних повноважень від центральних органів державної влади органам місцевого самоврядування з метою забезпечення більшої ефективності функціонування органів управління, підвищення якості надання суспільних послуг населенню. Необхідність децентралізації в Україні усвідомлена ще в середині першого десятиріччя XXI століття. Як зазначають фахівці з державного управління, перша спроба здійснити реформу на засадах децентралізації 2005 року виявилась невдалою, що обумовлено низкою причин: недостатньо розробленими концептуальними основами реформування; нечіткою ідентифікацією її ризиків та загроз; відсутністю інституцій для здійснення реформи; стислим часом її підготовки та проведення; обмеженим колом залучених спеціалістів; недостатньою роз'яснювальною роботою щодо запропонованих реформою змін [68].

Обґрунтування необхідності децентралізації, її сутності, шляхів та механізмів її імплементації, аналіз досвіду децентралізації в розвинених країнах здійснюється багатьма вітчизняними науковцями, державними і громадськими діячами, серед яких слід відзначити Ю. Ганущака, А. Ткачука, А. Романюка, О. Бориславську, І. Заверуху, А. Школик, а також багато інших. Разом з тим і теоретичні, і практичні проблеми децентралізації потребують глибшого дослідження, оскільки понад 10 років процес задекларованого реформування системи влади в Україні стримувався.

Концепція децентралізації виходить із необхідності активного впливу на всі соціально-економічні процеси незалежно від гілок публічної влади, важливості суттєвого делегування владних повноважень на нижчі рівні, що має переломне значення в системі урядування, орієнтоване на якісні зміни в економіці та суспільстві. Її актуальність в Україні пов'язана з політичними, економічними та соціальними чинниками. Надмірна концентрація повноважень та ресурсів центральною владою призвела до низької дієздатності та безвідповідальності місцевих органів влади, корупції, неефективності прийнятих рішень та недостатнього рівня їх виконання. Соціологічний моніторинг 2013 р. виявив, що 76,5 % населення не мало жодної можливості контролювати діяльність владних структур [69]. Громадяни України фактично не впливали на вирішення справ на місцевому й регіональному рівнях. У листопаді 2014 р. лише 9 % українців були задоволені своєю здатністю впливати на рішення місцевої влади у своїх поселеннях, тоді як 74 % висловили незадоволення з цього приводу. Більше ніж половина громадян також незадоволені діяльністю місцевих державних адміністрацій, місцевих рад і місцевих голів [70].

Соціологічний моніторинг упродовж усього періоду опитувань фіксує низький рівень довіри до місцевих органів влади: зовсім або переважно не довіряли 2002 р. 55 % опитаних, 2010 р. – 48, 2013 р – 70 %. Опитуванням

2015 р. виявлено, що зовсім не довіряє 25,2 % опитаних, переважно не довіряє – 30,9, переважно довіряє – лише 18,3 %, цілком довіряє – 0,8 % (14 осіб із 1 802 респондентів) [71].

В Україні спостерігається надзвичайна нерівномірність соціально-економічного розвитку як наслідок концентрації влади, ресурсів, капіталу, інвестицій на територіях, наближених до центру. Так, 2014 р. капітальні інвестиції на одну особу становили: у Волинській області – 2 361 грн, Запорізькій – 3 974, Хмельницькій – 3 175, Київській – 11 416, м. Київ – 23 910 грн, що свідчить про розбіжність між периферією та центром у 10 разів. Аналогічним є рівень диференціації промислового виробництва на одну особу – відповідно 12 832, 53 128, 12 898, 39 097 і 122 074 грн [72]. Це обумовлює суттєву диференціацію валового регіонального продукту та наявних доходів населення. Серед наведених регіонів 2014 р. ВРП був найнижчим у Волинській області – 32 218 грн, найвищим – м. Київ – 124 163 грн, наявний доход на душу населення (2015 р.) – відповідно 24 473 та 76 240 гривень.

Наближення до центральної влади дає бізнесу певні політичні та економічні дивіденди, можливість швидше та простіше вирішувати ділові питання та проблеми. Надмірна централізація фактично блокує економічний розвиток інших територій, і навіть промислові регіони в таких умовах не мають змоги перетворитися на потужні ділові центри, що унеможливлює соціальний розвиток нецентральних територій. І це пов’язано не лише з дефіцитом ресурсів щодо розвитку соціальної інфраструктури, особливо в сільській місцевості (що є хронічною проблемою для України), а також процесами зменшення людського потенціалу. Найбільш освічена, активна та креативна частина населення (здебільшого люди молодого та середнього віку) мігрує в ті місцевості, де є більші перспективи працевлаштування, кар’єрного зростання, отримання гідної заробітної плати, можливості особистого культурного розвитку та своїх дітей. Це призводить до обезлюднення сіл, селищ, невеликих містечок, закриття в них шкіл, лікарняних закладів, клубів, різноманітних підприємств та установ побутового і соціального обслуговування. Тобто відбувається деградація соціальної інфраструктури, що знову ж таки стимулює подальший відплив населення.

В умовах надмірної централізації посилюється відмежування населення від влади, яке практично не має інструментів впливу на рішення, що приймає центральна влада, та є фактично відстороненим від управління на місцевому рівні. Тому децентралізації на сучасному етапі суспільного розвитку є не лише одним із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади, але й залучення до виконання управлінських функцій широких верств населення. Значна частина адміністративної діяльності покладається на місцеві органи влади або інші уповноважені державою суб’єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою

оптимального задоволення різнобічних потреб конкретної людини та народу загалом [73].

У концепції децентралізації реалізується новий підхід до розподілу і реалізації владних й адміністративних функцій, який передбачає відхід від ієрархічної системи управління та організації державних органів управління, забезпечує високий рівень самостійності місцевих органів влади й залучення до управління низки інших суб'єктів. Фахівці з державного управління зазначають, що сьогодні урядування, а отже, й управління, може та повинно здійснюватись не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень та їх упровадження. Саме залучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, є децентралізацією влади [73]. Досвід європейських країн свідчить, що децентралізація дає імпульс економічній ініціативі, сприяє підтримці підприємництва й виробництва, забезпечує вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів і територій [74].

Аналізуючи процеси та проблеми децентралізації, необхідно усвідомити, що, по-перше, концепція децентралізації в сучасних реаліях за своєю сутністю є антикризовою і, по-друге, саме вона визнана у світі основою конституційного оновлення влади практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Органи місцевого самоврядування визначено однією з головних підвалин будь-якої демократичної влади. Підтримка децентралізації та реформи місцевого самоврядування належить до ключових пріоритетів стратегії співробітництва ЄС з Україною. Успішна реалізація засад децентралізації системи урядування в практиці більшості держав Європейського Союзу створила підґрунтя для підвищення ефективності державного управління у сфері господарської діяльності, залучення та використання ресурсів, надання соціальних послуг, що, в остаточному підсумку, забезпечило підвищення й вирівнювання добробуту та якості життя населення всіх адміністративних одиниць.

Більшість населення України розуміє необхідність реформування системи публічної влади, причому – ненасильницьким шляхом. Згідно з результатами опитування 2015 р., проведеного Інститутом соціології НАН України, 68,3 % респондентів вважають, що слід поступово покращувати наше суспільство шляхом реформ, 11,5 % підтримують тезу радикальної зміни всієї організації суспільства насильницьким шляхом і лише 9,2 % висловилися за збереження його сучасної організації [75]. В усіх регіонах більшою чи меншою мірою підтримують децентралізацію (табл. 4.5), однак вона ще не стала домінуючою концепцією. Більше однієї третини населення підтримують нинішній устрій, частина населення сходу (зокрема, Донбасу) – за федерацію (9–12 %) та повне відокремлення від України (1,5 і 4,8 %).

Ці дані вказують на необхідність комплексної та глибокої роз'яснювальної роботи серед населення щодо сутності та переваг децентралізації як процесу наближення публічної влади до громадян,

можливостей їх залучення до урядування, усвідомлення, що децентралізація, динаміка її процесів (темпи, масштаби, глибина) в сучасних умовах перетворюється в критичний фактор зміни всієї моделі розвитку сучасного українського суспільства. Альтернативою такому розвитку може стати подальша деградація влади, економіки, падіння життєвого рівня населення.

Таблиця 4.5

Розподіл респондентів за їх думкою щодо територіального устрою України, 2015 р., %*

Регіон, в якому Ви проживаєте, має бути	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас
У складі унітарної України з нині існуючими повноваженнями	37,2	43,4	30,2	30,3	22,9
У складі унітарної України з розширеними повноваженнями	53,5	43,2	52,6	53,0	44,0
У складі федеративної України в статусі автономії	3,5	3,9	5,7	9,1	12,0
Вийти зі складу України і стати незалежною державою	1,3	1,1	1,6	1,7	0,0
Вийти зі складу України та приєднатись до іншої держави	0,8	0,5	0,5	1,5	4,8
Важко відповісти	3,7	7,9	9,4	4,4	16,3

*Джерело: [76].

Правові засади децентралізації в Україні. Правові основи місцевого самоврядування закладено в Конституції України, зокрема розділ XI «Місцеве самоврядування», а в ст. 140 розділу задекларовано право територіальних громад на місцеве самоврядування. Визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [77] визначено, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Однак це положення залишилося декларацією, оскільки місцевим органам влади та громадам не було делеговано необхідних повноважень щодо урядування на їх територіях та не надано відповідних фінансових ресурсів.

Функції місцевого самоврядування фактично здійснювались лише на рівні територіальних громад 176 міст обласного значення, бюджети яких включені до державного бюджету як самостійна позиція. Решта бюджетів територіальних громад залежить від бюджетів відповідного районного рівня, яких в Україні налічується 490. Більше ніж 10 % малих міст навіть не мають

органів місцевого самоврядування (у тому числі АРК і окупованої частини Донбасу) [78]. Органи місцевого самоврядування переважної частини територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку ресурсну (матеріально-фінансову) базу виявилися неспроможними виконувати надані їм повноваження. На початок 2015 р. в Україні нараховувалося 460 міст, більшість з яких мали свої райони; 885 селищ міського типу та 28,4 тис. сільських населених пунктів, причому у понад 50 % із них не було сільських рад. До початку реформи децентралізації в Україні нараховувалося 11,5 тис. громад, з яких 10,2 тис. були сільськими, з них 47 % – із населенням менше ніж 1 тисяча [79].

Пріоритетним міжнародним документом у сфері децентралізації є Європейська хартія місцевого самоврядування (відкрита для підписання з 1985 р.) [80], яка 15 липня 1997 року ратифікована Верховною Радою України [81]. Після набуття чинності у 1998 р., Хартія стала частиною національного законодавства України. Цей документ визначає найважливіші основоположні принципи формування європейської, демократичної моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях. Упродовж 1997–2014 рр. в Україні відбулися спроби реформування територіально-адміністративного та бюджетного устрою. У подальшому здійснювалася розробка методичних підходів та організаційно-правових засад для реального реформування місцевого самоврядування та децентралізації урядування. Актуальність проблеми та її гострота потребували нових рішень, на що спрямовані: Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утвердження міжвідомчої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування» № 714-р від 14.05.2008 р.; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утвердження ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування» № 309 від 02.04.2009 р. [82]. О. Ганущак вважає, що кульмінацією цього процесу слід вважати затвердження урядом Концепції реформування місцевого самоврядування (постанова КМУ № 900 від 29.07.2009 р.) [68]. У ході підготовки цієї реформи розроблено методичні підходи до формування нового територіального устрою України та об’єднаних громад, однак неодноразові намагання запровадження процесів децентралізації наштовхувалися на супротив та зазнали невдачі.

Необхідною умовою успішного здійснення децентралізації та розвитку місцевого самоврядування була поява серед владної еліти послідовних реформаторів, що сприяло їх активізації 2014 року. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності територіальних громад й органів місцевого самоврядування, а розпорядження № 591-р від 18.06.2014 р. затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В останньому документі визначено завдання внесення змін до Конституції України стосовно реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади,

до Бюджетного та Податкового кодексів – у частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, розробки низки законів, або внесення необхідних змін до чинних нормативних актів, розробки та затвердження в установленому порядку державних стандартів (нормативів) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах, та інші [82]. Для забезпечення процесів децентралізації впродовж останніх двох років прийнято низку важливих законів, зокрема «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [83], який дає змогу формувати дієздатний первинний (базовий) рівень суб'єктів місцевого самоврядування – громаду, що почало впроваджуватися у життя. Завдяки імплементації цього закону уряд планує зменшити загальну кількість громад з 11,5 до 1,5 тисячі. Згодом парламент ухвалив закон, що дозволив громадам втілювати спільні проекти, а також співробітничати між собою з тим, щоб отримати більше повноважень і коштів [84, 85].

Територіальна громада – базова ланка процесу децентралізації. Для забезпечення реального народовладдя та ефективного самоврядування на низинному рівні суспільної організації життєдіяльності важливо сформувати дієздатні громади та їх органи управління. Для України це велика проблема, оскільки багато населених пунктів у сільській місцевості є малочисельними, а місцеві ради недієздатними. За оприлюдненими даними Ю. Ганущака, 8 % рад має населення від 200 до 500, а 32 % – від 500 до 1 000 чол. [68, с. 15] при цьому у половині сільрад немає дошкільних закладів, лише одна третина має амбулаторії чи поліклініки, 7 % не мають клубів. Спостерігається неухильне обміління поселенських мереж, віддалених від центрів економічної діяльності. В зоні прискореної деградації перебувають сільські ради на відстані понад 14 км від районного центру, тобто більша їх частина. Органи місцевої влади (сільські ради) в таких поселеннях не здатні до ефективного урядування, оскільки не забезпечені ні фінансовими, ні людськими ресурсами.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» спрямований на формування громад, спроможних здійснювати самостійно врядування й надавати повноцінні та якісні публічні послуги. Об'єднана територіальна громада створюється на добровільній основі в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (області) з урахуванням історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на її соціально-економічний розвиток. Територіальна громада є базовим структурним елементом територіальної організації суспільства.

Кабінет Міністрів України у квітні 2015 року затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [85]. У ній введено термін *спроможна територіальна громада* – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Формування спроможних

територіальних громад здійснюється шляхом: розроблення облдержадміністрацією проекту перспективного плану; схвалення його обласною радою; затвердження перспективних планів Кабінетом Міністрів України; добровільного об'єднання територіальних громад; формування органів місцевого самоврядування.

Крім того, зазначено, що об'єднання громад (переважно у сільській місцевості) є досить складним процесом, оскільки поселення територіально розмежовані, мають недосконалу систему комунікацій, свої інтереси та власних лідерів, традиції тощо. Обстеження домогосподарств свідчить, що 23 % домогосподарств сільської місцевості страждають від відсутності регулярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом із більш розвиненою інфраструктурою [86], що суттєвою перешкоджає об'єднанню населень у територіальні громади.

У більшості областей України наразі сформовано об'єднаних територіальних громад, що свідчить наявність об'єктивних і суб'єктивних чинників, які стримують цей процес. З одного боку, це відсутність досвіду подібного реформування в Україні, з іншого – недостатнє розуміння громадянами та владними структурами на місцях його важливості реформ, а також низький рівень довіри населення до будь-яких реформ, що започатковуються центральною владою. Такі об'єднання складаються із сукупності локальних суб'єктів, що функціонують і взаємодіють на її території, представляють інтереси різних соціальних груп, мають складні взаємовідносини між собою та різними інституціональними структурами, котрі можуть бути різноспрямованими та конфліктними. Дієздатна громада має характеризуватись цілісністю і самоврядністю (у межах наданих їй повноважень) соціальної системи, схильної до самоорганізації. Для її формування необхідно налагодити ефективні механізми соціальної взаємодії, що досліджені у працях класиків соціології М. Вебера, Г. Зіммеля, Ф. Тьоніса, вітчизняних Ю. Привалова, Ю. Саєнко, М. Шульги, представниками чиказької школи соціології – Л. Вірт, Л. Парк та іншими, соціально-територіальними спільнотами великих міст. Ця взаємодія передбачає спільність інтересів, налагодження зв'язків, залучення і використання внутрішніх ресурсів громади, насамперед людських, з метою найкращого задоволення потреб усієї громади завдяки отриманню на місцевому рівні значних ресурсів. На основі узагальнення та аналізу наукових джерел *виокремлено такі головні ознаки спроможної територіальної громади*: спільність території (як одна з базових у системі соціальних зв'язків та відносин, що формуються у громаді); соціальна взаємодія між соціальними суб'єктами, котрі діють на її території; здатність задовольняти потреби своїх членів; стійка ідентифікація членів громади з нею; наявність спільних інтересів, які формують певні типи територіальної поведінки окремих верств населення.

Досвід розвинених демократичних країн, передусім ЄС, свідчить, що саме на рівень громади делегуються повноваження, які стосуються організації життєдіяльності населення та забезпечення його комфортності. Для успішного завершення в Україні реформи децентралізації необхідно здійснити розподіл повноважень між усіма суб'єктами урядування, акцентуючи увагу на відповідності завдань, які повинен виконувати той чи інший орган, та

фінансовому ресурсі, котрим він має володіти. У проекті закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (ст. 143) визначено, що територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до чинного законодавства: управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; утворює, реорганізовує і ліквідовує комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції [87]. Як видно, в Конституції пропонується повноваження громади викласти в надто узагальненому вигляді, тому в інших нормативних актах їх потрібно конкретизувати. Має відбутися поступова інституціоналізація територіальної громади як суб'єкта самоврядування, ознаками якої є залученість її власних (перш за все людських) ресурсів до процесів розвитку, високий рівень ефективність їх використання, а також солідарність населення, його готовність до спільних дій, спрямованих на захист як власних інтересів, так і спільноти в цілому.

Соціально-ментальні засади децентралізації. Для успішного процесу децентралізації важлива соціальна підтримка його населенням, відповідне соціокультурне налаштування мешканців територіальних громад на самоврядування. Дослідження показало, що в більшості українців сформовано метальне підґрунтя децентралізації. Значна кількість вітчизняних дослідників вказують на наявність таких рис українського народу, які притаманні європейцям: повага до особистості, волелюбність, індивідуалізм, схильність до демократичних форм правління. В. Гаврилюк зазначає, що геополітичне становище українських земель, їх розташування між Заходом і Сходом зумовило двоїстість української ментальності. Їй притаманне поєднання індивідуалізму, характерного для західної орієнтації, і східної чуттєвості та емоційності. Специфіка землеробства обумовлює індивідуалізм як одну з найтиповіших рис українського характеру. Українець прагне підтримувати свій мікросвіт та відмежовуватися від іншого ворожого суспільства. Елементами індивідуалізму є незалежне існування, самодостатність і можливість обмежувати себе [88]. Дослідники наголошують на відсутності в українського народу владоцентричності. Демократичні форми правління існували в українському козацтві, містах, яким було надано Магдебурзьке право. Ідеям представницької влади відповідала й конституція П. Орлика, і демократичний федералізм кирило-мефодіївців («Книга буття українського народу» та дисертація М. Гулака «Юридичний побут поморських слов'ян»). До цього слід додати традиційну для України XHI–XVII ст. практику самоврядування міст і виборного призначення на церковні посади. [89]. Одним із основних складників генетичного коду українського народу науковці вважають так звані *самоврядні потенції його ментальності* [90].

Ці дослідження свідчать про те, що в Україні існує соціоментальне підґрунтя для впровадження демократичної форми територіально-адміністративного устрою. Однак до західної ком'юніті (community), а скоріше подібної їй вітчизняної форми самоврядування, українцям треба буде пройти величезну дистанцію та перебороти суттєві перешкоди, у тому числі на

ментальному рівні, що обумовлені як наслідками радянської епохи, так і окремими рисами власного архетипу.

Звичка до вертикальної ієрархії, яка впродовж десятиріч насаджувалась у суспільстві комуністичного зразка, блокує і в сучасній Україні зародки громадянського суспільства навіть на локальному рівні, де влада не настільки була схильна перешкоджати його розвитку. У результаті тривалого перебування українського народу в жорстких рамках тоталітарного суспільства сформувалася низка рис так званої радянської ментальності, які не сприяють самоврядуванню: пасивність – відсутність волі до поліпшення життя власними силами; комплекс меншовартості – відчуття власної неспроможності через некомпетентність і непрофесіоналізм, зворотним боком чого є невмотивована амбіційність і хамство; патерналізм – очікування від влади розв'язання власних проблем [89]. Такі риси притаманні переважно старшому поколінню і є стримуючими чинниками на шляху становлення самоврядування.

Специфічною рисою ментальності українського народу науковці вважають виразне анархістсько-бунтарське начало у ставленні до громадських інституцій і державницьких структур [89] Це може вилитися у несприйняття окремими верствами населення форм та механізмів децентралізації, опір і протистояння реформам місцевого самоврядування як населення, так і представників діючих органів самоврядування, котрим загрожує втрата владних повноважень та ресурсів. У зв'язку з цим особливо важливу роль відіграють роз'яснювальна робота та формування правової й державотворчої культури.

Процес подолання цих негативних для процесу демократизації рис українського менталітету потребує часу. Однак не можна нехтувати фактом того, що розвиток української і російської ментальності відбувається у протилежних напрямках, що пов'язано як з наслідками певних політичних протистоянь, так і наполегливою співпрацею з європейськими та північноамериканськими урядовими й неурядовими організаціями. Події останніх двох років показали, що український народ має значний потенціал громадянської активності та самоорганізованості.

Людський капітал територіальних громад як головний соціальний ресурс децентралізації. Головним соціальним потенціалом процесів децентралізації є людина в різноманітних формах її персоніфікації: як член територіальної громади, виборний представник місцевого самоврядування, фахівець у виконавчих органах влади, підприємець, член громадської організації тощо. Примноження людського капіталу (знань, здібностей, професійних компетенцій, ділової та соціальної активності тощо) є необхідною базовою умовою створення дієвих механізмів урядування на всіх рівнях управління та має вирішальне значення для місцевого рівня.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначається важлива роль людського фактору, а саме максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. Згідно з концепцією, це досягається шляхом запровадження ефективних механізмів участі громадськості у розробці органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень на засадах громадянської активності. При цьому для здійснення децентралізації в Україні у забезпеченні збереження та розвитку

людського капіталу важливою є не лише якість освітньо-професійних і культурних характеристик, а й наявність і розвиненість громадянських цінностей та чеснот – громадянської (не підданської) ідентичності, самодостатності, ініціативності, орієнтації на саморозвиток, прихильності до демократичної організації суспільства, особистої відповідальності за свою долю.

Слід відзначити діалектичну єдність процесів децентралізації та формування людського потенціалу громад. З одного боку, саме сучасні характеристики територіальної людської спільноти (високий рівень освіченості, культури, активність, підтримка демократичних цінностей тощо) є базовою умовою побудови урядування на основі принципів децентралізації; з іншого – власне система децентралізації владних повноважень зумовлює залучення до публічного управління широкі прошарки населення та сприяє зростанню його якісних рис. Відомий французький соціолог А. Токвільтак вказав на найбільш суттєве значення децентралізації як для людини, так і для усього суспільства: «Децентралізація містить в собі не тільки цінність адміністрування, а й громадянський вимір, оскільки вона збільшує можливості для громадян бути долученими до публічних справ; вона привчає їх до реалізації своїх свобод. А з осереддя таких місцевих, активних і вимогливих свобод народжується найбільш ефективна противага центральній владі, навіть якщо вона має підтримку знеособленої колективної волі» [90].

Роль громадських інститутів, на його думку, установлення незалежності така ж, як і початкової школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою.

У децентралізованій системі управління територіальна громада перетворюється з об’єкта в суб’єкт управління. Роль суб’єкта на місцевому рівні можуть виконувати: адміністративний апарат, колективи і територіальна спільнота в цілому, клієнтели (соціальні мережі), групи інтересів. Це також може бути політично ангажоване населення (учасники масових акцій і рухів), впливові політичні партії, об’єднання підприємців тощо, окремі індивіди – харизматичні лідери. Його формування залежить від існуючого політичного режиму й культури, наявності громадянського суспільства (НДО, суспільно-політичні, релігійні, професійні рухи). Україна успадкувала безсуб’єктне територіальне утворення – радянську модель місцевого самоврядування, що виключала самоорганізовану діяльність громадян за місцем проживання. Система місцевої влади розбудовувалась у СРСР на принципах тоталітарної держави, що передбачало її активне втручання в економічне, політичне, соціальне життя на місцях. Тому формування територіальної громади як суб’єкта управління є дуже важливим.

Ключовою ознакою, яка характеризує суб’єктність територіальної громади, а також основним змістом процесу соціальної організації стає здатність до взаємодії її різних локальних суб’єктів, що дає змогу залучати й ефективно використовувати внутрішні ресурси, і перш за все її людський потенціал – соціальну енергію, креативність, ініціативу, громадянську активність членів громади [91]. Неспроможність останніх до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, участі та співпраці з органами

місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади є головною перешкодою на шляху реформи. Становлення територіальних громад як основного суб'єкта самоврядування має забезпечити тільки процес самоорганізації її населення, що і є головним ресурсом реформаторського руху на місцевому рівні. Таким чином, залучення та ефективне використання людських ресурсів громади підвищують її самодостатність і, відповідно, ступінь суб'єктності. Але, на думку українських дослідників, незважаючи на зусилля, що докладалися для досягнення цієї мети, головна мета реформи – становлення територіальної громади як реального суб'єкта місцевого самоврядування – ще не досягнута, а є тільки декларацією про наміри [92].

Серед причин цього насамперед слід назвати високий ступінь відчуженості бюрократії (чиновників) усіх рівнів від суспільства, непідконтрольність суспільству органів державної влади (центральної, регіональної і місцевої). На місцевому рівні це можна визнати як монополізацію управління місцевою адміністрацією. В концепції визначено цей фактор як проблемний разом з іншими правового та інституційного характеру: корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів громади.

Становлення територіальної громади як реального суб'єкта місцевого самоврядування суттєво залежить від якісних характеристик його людського капіталу, передусім освітньо-вікових (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Вікові та освітні характеристики населення міських та сільських поселень на початок 2015 р.*

Показник	Поселення	
	міські	сільські
Населення, тис. чол.	29434,3	13325,3
Частка населення, %, у віці:		
0–14 років, (%)	14,4	16,5
14–35 років	30,4	29,0
35–60 років	34,1	31,4
60 і вище	21,2	23,1
Кількість економічно активного населення:		
тис. чол.	12430,4	5667,5
частка від усього	42,2	42,5
У тому числі, %, за освітою:		
повною вищою	39,4	14,4
базовою вищою	1,3	1,1
неповною вищою	20,5	17,2
професійно-технічною	24,2	30,7
повною загальною середньою	13,4	32,2
базовою загальною середньою	1,1	4,1
початковою та без освіти	0,04	0,16

* Джерело: [93].

Наведені дані свідчать, що в сільській місцевості переважає частка людей похилого віку, а молоді та осіб зрілого працездатного віку (35–60 років) – є меншою. Рівень економічної активності міського та сільського населення майже однаковий, однак суттєвою є різниця в освітньому рівні. Так, економічно активне населення сільської місцевості має значно нижчий рівень освіти: повну та базову вищу освіту отримали лише 15,5 %, а у міських поселеннях – 40,7 %; меншою є також частка населення з неповною вищою освітою – відповідно 17,2 та 20,5 %; серед сільських мешканців переважає професійно-технічна та загальна середня освіта, більшою є питома вага осіб з низьким освітнім рівнем.

Оскільки найбільш кардинальні зміни в ході децентралізації мають відбутися в адміністративно-територіальному устрої сільської місцевості, а саме: сформовані здатні до самоврядування об'єднані територіальні громади, то якісні характеристики населення можуть суттєво вплинути на ці процеси. Для забезпечення децентралізації необхідний певний рівень освіченості населення, оскільки без неї, а також розуміння процесів формування громадянського суспільства досягнення результату може бути не тільки складним, а й неможливим [57]. Важливо, щоб населення розуміло сутність цієї реформи: наближення влади до людей та можливість безпосередньої участі кожного громадянина в урядуванні. Низький рівень освіченості серед сільського населення вказує на те, що для успішності децентралізації необхідно проводити ґрунтовну роз'яснювальну роботу, зокрема із залученням значної частки найбільш активного населення.

Рівень освіченості та професійної підготовки має важливе значення також для вирішення складних завдань, які стоять перед місцевим самоврядуванням, щодо розвитку та благоустрою територій. Особливо це стосується сільської місцевості, де мешканці не мають доступу до основних необхідних послуг. Обстеження домогосподарств України 2015 р. виявило, що сільські мешканці більше, ніж міські, відчували негаразди, пов'язані з низьким розвитком інфраструктури. Понад 50 % сільських домогосподарств потерпали від відсутності закладів, які надають побутові послуги (серед міських – 6); 40 – послуг швидкої медичної допомоги (відповідно 3 %); 26 – поблизу житла медичної установи (6); 23 – від регулярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом із більш розвиненою інфраструктурою, 14 – поблизу житла об'єктів роздрібної торгівлі (по 3), 5 % – від відсутності поблизу житла дошкільних закладів (серед міських – 1,3 %) [94]. Для вирішення цих проблем представникам громад необхідні не лише фінансові ресурси, які надає децентралізація, але й достатній рівень освіченості та професійних знань, щоб ефективно їх використати на потреби громади.

Слід зауважити, що проблема недостатності необхідних знань може бути значною перешкодою на шляху становлення ефективного місцевого самоврядування. Згідно із соціологічними опитуваннями, сучасних економічних знань не вистачає 40 % населення, а вистачає – лише 23 %, політичних – відповідно 31 і 26 % [95]. Для розвитку місцевого підприємництва та залучення коштів донорів (в тому числі міжнародних) особливо важливо володіти знаннями і навиками щодо розробки конкретних проектів та їх бізнес-

планів, що потребує певних економічних знань. Тому реформа децентралізації має супроводжуватися різноманітними формами навчання як представників місцевих органів влади, так й активної частини населення.

Різноманітні дослідження свідчать, що в Україні зростає налаштованість людей на участь у місцевому самоврядуванні. Так, у ході круглих столів, які проводилися в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO», виявлено підвищення готовності громад брати участь у децентралізації влади на місцевому рівні: якщо у 2014–2015 рр. переважали сумніви щодо бажання і готовності громад ефективно вести політику на місцевому рівні, спостерігалась пасивність громад, низька загальна культура, правове невігластво, то 2016 р. виявилося чітке бажання брати участь у цих процесах, виникла гостра потреба у роз'ясненнях та обговореннях щодо реформування [96]. Одночасно учасники заходу вказували на брак професіоналів, людей зі спеціальною освітою, досвідом управлінської роботи будь-якого рівня.

Ефективність місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, наскільки населення покладається на власні зусилля для забезпечення свого життя, його активності та рівня відповідальності за ситуацію у своєму місті чи селі. Такі якісні характеристики українського соціуму можна виявити шляхом моніторингових опитувань. Відповідно до них, 2015 р. майже 23 % населення вважало, що вони в основному є творцями власного життя та ще 31 % – що воно формується як під впливом власних зусиль, так і зовнішніх обстави [97]. Варто наголосити на зростанні такої активної позиції населення.

Крім того, в українському суспільстві поступово посилюється налаштованість громадян на власну відповідальність за своє життя, рівень розвитку міста або села, де вони проживають, що має важливе значення для участі населення у самоврядуванні. Серед питаних 47 % вважає, що їм вистачає ініціативи й самостійності для розв'язання власних життєвих проблем. На питання, яку особисту відповідальність вони несуть за стан справ у своєму місті чи селі, отримано такі відповіді: 2013 р. повну – 2,1 %; часткову – 23,7; ніяку – 57,5; важко сказати – 16,0 %; 2015 р. – відповідно 3,8; 37,8; 46,9 і 10,6 % [97].

Ці дані свідчать про готовність усе більшої частки населення перейти від пасивних споживачів публічних послуг до активних суб'єктів формування власного життя та самоврядування. Для ефективного місцевого самоврядування важливо, щоб мешканці відчували власну відповідальність за ситуацію в громаді, до якої вони належать. Саме відповідальна позиція стане основою активної участі у різних формах впливу на прийняття рішень органів місцевого самоврядування. Згідно з опитуваннями, лише 3,8 % населення бере на себе повну особисту відповідальність за стан справ у своєму місті чи селі, однак 47 % вважають, що вони не несуть будь-якої відповідальності. Отже, більшість усе ще займає пасивну або вичікувальну позицію, проте реальні успіхи самоврядування сприятимуть зростанню активної позиції мешканців як дієвих членів територіальних громад.

Для ефективної участі у процесі самоврядування потрібно мати певні навички самоорганізації щодо вирішення проблем як власних, так і своєї

громади (вулиці, під'їзду тощо). Для формування дієздатної територіальної громади важлива активність її членів та готовність до спільних громадських дій для вирішення загальних проблем. В українському суспільстві існує традиція об'єднання для виконання певних робіт, що особливо характерно для сільської місцевості. Толока як форма сільської взаємодопомоги здавна існувала на теренах України, її використовували для виконання трудомістких або термінових робіт: будівництва житла, храмів, шкіл, доріг, збору врожаю тощо. Соціологічне опитування 2015 р. виявило високий рівень участі населення у різних формах об'єднання заради вирішення певних своїх проблем, або захисту своїх прав та інтересів, на що вказало 718 (40 %) із 1 802. Найчастіше населення об'єднується для благоустрою місць сумісного проживання, організації культурного дозвілля і навчання своїх дітей – 21 та 10 % опитаних та волонтерської діяльності – 8 %, а всі інші види об'єднання були менш поширеними. Переважають види об'єднань для вирішення певних короткострокових завдань, довгострокової діяльності. Наприклад, створення об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, де формуються навики постійного та безперервного самоуправління, участь населення є поки що незначною. Отже, для становлення дієздатного місцевого самоврядування необхідна скрупульозна та системна робота із залучення населення до різних його форм. Особливо важливими є різноманітні громадські утворення – комітети, наглядові ради тощо, які виконують функції управління та контролю.

Ефективність самоврядування значною мірою залежить від можливості здійснювати контроль та впливати на діяльність органів місцевої влади й рішення, які вони приймають, членами територіальної громади. Опитування населення свідчить, що серед усіх форм громадської активності найбільш дієвими є такі: участь громадян у громадських організаціях – 30 % опитаних; у доброчинних акціях та волонтерських групах – 22; вивчення громадської думки та її врахування у прийнятті рішень – 21; участь у мітингах та демонстраціях – 21 % [60]. Однак за своїми функціями це опосередковані форми впливу членів громад на прийняття управлінських рішень. Важливо залучати тих членів громад, які мають достатній рівень освіти, досвіду та поваги серед місцевих мешканців, до прямих форм управління шляхом їх участі на громадських засадах у комітетах з управління освітою, культурою, первинною системою охорони здоров'я, навколишнього природного середовища тощо.

Об'єднані територіальні громади мають значні повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, сім'ї, молоді, спорту, розвитку інфраструктури тощо. Забезпечення ефективної діяльності цих сфер потребує не лише відповідних фахівців, але й органів управління. На рівні територіальних громад із бюджету передаються значні кошти у вигляді субвенцій. Крім цього, поступово створюється механізм формування власних джерел доходів ОТГ (за рахунок передачі в оренду земельних ділянок, місцевих податків і зборів тощо). Тому експерти з проблем децентралізації та формування дієздатних громад (О. Сергієнко, Р. Якель) зазначають, що проблема може полягати в наявності у громад достатнього людського ресурсу, який би ефективно розпоряджався цими коштами, якісна система управління різними сферами – фінансів, освіти,

медицини тощо. Розширення повноважень обумовлює і зростання потреб громад у кваліфікованих кадрах [98].

У контексті необхідності нагромадження людського капіталу територіальних громад доцільно забезпечити більш ефективне залучення та використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб з Криму та сходу України. За різними джерелами, в Україні їх налічується 1,7 млн, які розселилися практично по всій території держави і стали тимчасовими, а певна частка – постійними членами громад. Переміщення значної кількості людей позначилося на розвитку приймаючих територіальних громад та їх можливостях щодо реформування місцевого самоврядування. З одного боку, маючи нагальну потребу в житлі, працевлаштуванні, послугах закладів освіти й охорони здоров'я, соціального забезпечення, внутрішньо переміщені особи створюють додатковий попит на послуги цих сфер у спільній діяльності, що є ринковим чинником їх розвитку. З іншого – багато вимушених переселенців характеризуються значним трудовим, підприємницьким, креативним потенціалом, який можна використати у процесі децентралізації для формування кадрів, необхідних для виконання розширених повноважень і розвитку територіальних громад. Позитивний вплив цих осіб на процеси децентралізації та формування спроможних громад полягає в такому:

- збільшенні людського потенціалу територіальних громад, поліпшенні його якісних характеристик. З тимчасово окупованих територій здебільшого виїхали найбільш активні, кваліфіковані та підприємливі родини та особи з проукраїнською і проєвропейською орієнтацією, серед яких багато молоді та дітей. За даними Державної служби зайнятості, серед безробітних внутрішньо переміщених осіб значно вищою є частка з вищою освітою – 64 %, питома вага яких серед усіх безробітних становить 44 %. Професійна структура безробітних з числа переселенців така: понад 57 % фахівці, професіонали, службовці; одна третина – особи з робітничими професіями; майже 11 % – без професійної підготовки [99]. Такий контингент може стати суттєвим джерелом кадрового потенціалу територіальних громад, необхідного для реалізації завдань децентралізації, однак важливо забезпечити неконфліктність інтеграції цих людей у громади переміщення;
- значна частка переселенців, які мали власний малий бізнес, володіють певними коштами та підприємницькими навичками, що збагачує потенціал малого бізнесу в громадах. Існують приклади успішної організації власної справи підприємцями-переселенцями в нових умовах, однак вони поки що не набули поширення. Слід зазначити, що підприємницький потенціал може бути суттєвим, оскільки до розв'язання проблем працевлаштування внутрішньо переміщених осіб в Україні залучаються й міжнародні організації. Зокрема, доволі успішно працює Програма розвитку ООН (ПРООН), мета якої – є надання допомоги державам, що розвиваються. Із травня 2016 р. ПРООН запустив нову програму, яка заснована на наданні бізнес-грантів для переселенців. Фінансуванням проекту займаються Британія, Польща та Чехія. Передбачувана сума – 1 млн дол. США [100]. Залучення коштів міжнародних

організацій сприятиме розвитку економічного потенціалу громад та вирішенню багатьох інфраструктурних проблем;

- сприяння збільшенню інвестиційних ресурсів у розвиток територій переміщення як за рахунок власних фінансів, що спрямовуються переважно на будівництво житла, так і залучених коштів зарубіжних донорів для вирішення житлових проблем вимушених переселенців. Згідно з опитуванням, проведеним з ініціативи громадської організації «Кримська діаспора» і фонду «Держмолодьжитло», у Київській області 87,6 % опитаних переселенців з Криму і зони АТО готові придбати житло в кредит. Крім того 78 % громадян не планують повертатися на непідконтрольні України території в найближчі п'ять років. У зв'язку з цим необхідно розробити механізм довгострокового кредитування з мінімальним початковим внеском, що є найбільш прийнятним для внутрішньо переміщених осіб [100]. Збільшення інвестиційних ресурсів сприятиме розвитку сфери будівництва і створенню додаткових робочих місць.

Отже, їх трудовий, освітньо-професійний, креативний, підприємницький, фінансовий потенціали неодмінно слід використовувати у процесі децентралізації як додатковий ресурс територіальних громад, однак для цього необхідно забезпечити повноцінну інтеграцію переселенців у новий соціум.

4.3.3. Перерозподіл повноважень і ресурсних джерел для забезпечення нагромадження людського капіталу регіонів і територіальних громад

Як уже з'ясовано, основним соціальним ресурсом децентралізації є людський капітал. В розвинених зарубіжних країнах тісний взаємозв'язок економічного розвитку та людського капіталу забезпечує спрямування ресурсів економічних суб'єктів усіх рівнів на фінансове забезпечення акумуляції цього виду капіталу шляхом розвитку людського потенціалу та підвищення освітньо-кваліфікаційних характеристик економічно активного населення як основного носія такого капіталу. Сьогодні Україна має суттєві проблеми з формуванням та нагромадження людського капіталу, що проявляється в низькій якості професійної освіти, невідповідності її потребам економіки, слабкому розвитку креативності та творчої активності зайнятого населення. Це значною мірою спричинено недостатньою відповідальністю та фінансуванням процесів відтворення людського капіталу.

Слід зазначити, що країни-члени ЄС також стикаються з проблемою недофінансування у сфері людського капіталу та недоліку кваліфікованих кадрів для економіки знань. Тому не випадково в основу Стратегії «Європа-2020» [58] закладено завдання забезпечити певний рівень накопичення людського капіталу для досягнення стійкого зростання з одночасним підвищенням добробуту кожної людини. Важливим механізмом, який забезпечує досягнення цих цілей, є децентралізація та передача повноважень і фінансових ресурсів на рівень місцевого врядування, тобто туди, де формуються базові умови відтворення людського капіталу (надання освітніх, культурних та медичних послуг).

Наразі в ЄС регулювання розвитку людського капіталу належить в основному до прерогативи національних держав, однак забезпечення базових основ його формування передається на місцевий рівень. Петро Моргос, старший юрист з правових та інституційних питань проекту ЄС «Надання сприяння регіональному розвитку в Україні», зазначає, що шкільна освіта й охорона здоров'я являють собою головні сектори децентралізації. «Існують вагомі аргументи на користь децентралізації повноважень як у галузі надання побутових послуг, так і з питань регулювання – підкреслює він. - Послуги є дуже важливими для громадян, що вимагає від органів місцевого самоврядування виділення ресурсів на їх розвиток. Якщо школа не забезпечує належного рівня знань своїм учням, це непокоїть місцевих вихователів і батьків так само, як і міністра освіти. Збереження цих послуг у віданні державного управління унеможливлює використання місцевих ресурсів та місцевої відповідальності, чого вимагає від органів місцевого самоврядування децентралізована система» [101].

У звітах щодо реформ в Україні [48, 102] стверджується, що жорстка централізація бюджетних ресурсів і втрата повноважень на місцевому рівні врядування є головними причинами зниження життєвого рівня та погіршення діяльності державних інфраструктур, у тому числі тих, які забезпечують формування людського капіталу. Механізм децентралізації сприяє створенню кращих економічних умов для цього, однак він потребує відповідного організаційно-правового забезпечення та досвіду впровадження. Україна лише стала на шлях децентралізації і стикається з низкою проблем об'єктивного та суб'єктивного характеру, тому потрібно вивчати відповідний зарубіжний досвід, щоб уникнути певних упереджених і неправильних підходів.

Основні засади проведення реформи місцевого самоврядування визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. У документі зазначається, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації має базуватися на трьох основних засадах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно передача необхідних фінансових ресурсів; забезпечення контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Основним у реформі децентралізації є розподіл повноважень між органами місцевої та державної влади на основі принципу субсидіарності. Згідно з реформою, найбільший обсяг повноважень передається на рівень територіальної громади, значно менший – на рівень органів влади районів та областей. Систематизований розподіл повноважень виглядає таким чином [102].

рада об'єднаної громади – забезпечення місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); громадської безпеки; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж,

об’єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території та утримання вулиць і доріг у населених пунктах; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; гасіння пожеж; розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади в об’єднаній територіальній громаді надають такі послуги:. санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану;

районна рада – забезпечення виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня;

обласна рада – забезпечення регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Згідно з наведеною структурою розподілу повноважень, вагомі функції з формування людського потенціалу (у перспективі – людського капіталу) передано на рівень територіальних громад. Вони, *по-перше, пов’язані з управлінням закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти*. Рішення щодо функціонування, закриття, будівництва нових, добудови шкіл приймає об’єднана громада самостійно. Крім шкіл, у центрі громади обов’язково мають бути так звані опорні школи, тривалість їзди до яких у дитини не перевищує 15 хвилин, а у протилежному випадку обов’язково має курсувати шкільний автобус. Для виконання цієї функції бюджет об’єднаної громади отримує пряму освітню субвенцію з державного бюджету на учня, тому об’єднана громада, маючи фінансовий ресурс, самостійно може вирішувати питання кількості шкіл. *По-друге, це стосується медичного обслуговування* – надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров’я, профілактики хвороб. Рішення щодо діяльності чи закриття, будівництва нових, добудови амбулаторій, лікарень приймає також об’єднана громада. Крім лікарні/амбулаторії, у центрі громади обов’язково мають бути вузлові амбулаторії/ФАПи, тривалість їзди до яких мешканців становить не більше ніж 15 хвилин. Для виконання цієї функції бюджет об’єднаної громади також отримує пряму медичну субвенцію з державного бюджету.

Районний та здебільшого обласний рівень управління також переважно пов'язаний із формуванням людського капіталу, особливо забезпеченням професійної освіти.

З метою створення повноцінних умов для дієздатності об'єднаних територіальних громад та можливостей формування людського потенціалу і людського капіталу здійснено перерозподіл джерел фінансових ресурсів. У грудні 2014 р. внесено зміни до Бюджетного [103] і Податкового [104] кодексів. Вони, зокрема, перерозподілили податкові доходи на користь місцевих громад, збільшили обсяг державних субсидій місцевим бюджетам і надали органам місцевого самоврядування більше стимулів покращувати інвестиційну привабливість власних регіонів та нарощувати власні доходи.

При створенні об'єднаної територіальної громада до її бюджету зараховуються безпосередньо 60 % ПДФО, 25 – екологічного податку, 100 – єдиного податку, податку на прибуток підприємств і установ комунальної власності, податку на майно та 5 % акцизного податку, а також значна кількість зборів та інших платежів, державне мито, плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи, збір за місце паркування транспортних засобів, плата за ліцензії на господарську діяльність, рентні платежі за користування надрами, надходження від орендної плати за майно комунальної власності тощо. Сюди також зараховуються частина прибутку комунальних підприємств, кошти від відчуження комунального майна, повернення кредитів, надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних організацій і ЄС та ін. Місцеві бюджети отримали два нові види надходжень – медичну та освітню субвенції, які є цільовими платежами та розраховуються за єдиною формулою.

Отже, розподіл повноважень та ресурсів створює додаткові можливості для забезпечення нормальних умов відтворення людського капіталу на рівні територіальних громад, а також регіонів. Якщо медична та освітня субвенція з державного бюджету гарантують певний рівень освітніх та медичних послуг, то громади отримали можливість формувати додаткові кошти на задоволення таких потреб громадян. Це залежить від розвитку активності підприємницької діяльності на території громади, залучення місцевих ресурсів для економічного розвитку (самозайнятості, туризму, народних промислів та ін.), ефективного використання комунального майна, взаємодії з міжнародними організаціями та фондами. Наповнення бюджету громади більшою мірою залежатиме від зусилля всіх її членів, спрямованих на економічне піднесення своєї території (міста, села), що забезпечить не лише додаткові витрати на розвиток закладів освіти, культури, охорони здоров'я, але й створить підґрунтя для підвищення рівня та якості життя, подоланню бідності.

На сучасному етапі *проблема бідності в Україні* є досить актуальною. Частка бідного населення за національним критерієм бідності 2013 р. становила 24,5 %, зменшившись порівняно з 2000 р. лише на 1,9 (із 26,4 %). Упродовж 2014–2015 рр. унаслідок економічної й політичної кризи, збройного конфлікту на сході України відбулося суттєве падіння реальних доходів населення, зменшення державних соціальних трансфертів, що загострило проблему

бідності. Соціологічний моніторинг, який проводить Інститут соціології НАН України, виявив, що 38,7 % опитаних 2014 р. вказали на неможливість терпіти тяжке матеріальне становище [105], а 2015 р. ситуація ще більше загострилася. Це створює значні ризики для можливостей формування основного сучасного чинника економічного зростання – людського капіталу.

Бідність є багатоаспектним явищем. Вона може вимірюватися за показниками наявного доходу і витрат на одну особу, нагромадженого майна та заощаджень, можливостей доступу до якісних соціальних благ (освіти, охорони здоров'я, культури, відпочинку та ін.) та суб'єктивною оцінкою населенням свого матеріального становища. Їх аналіз показує, що бідність в Україні в останній період зростає. Вибіркові обстеження умов життя домогосподарств України на основі оцінки доходів і витрат дають змогу визначити рівень поширеності бідності (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

Динаміка показників доходів і витрат, які характеризують бідність, %*

Показник	2010 р.	2013 р.	II кв. 2015 р.
Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами нижче прожиткового мінімуму	8,8	8,4	8,3
Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами нижче 75 % медіанного рівня загальних доходів	22,6	22,2	24,0
Питома вага витрат на харчування та безалкогольні напої у структурі загальних витрат домогосподарств	51,6	50,1	55,2

*Джерело: [106].

Наведені дані свідчать, що частка бідного населення (з середньодушовими еквівалентними загальними доходами нижче 75 % медіанного рівня загальних доходів) зросла. В 2013 р. частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами нижче прожиткового мінімуму (1 176 грн) становила 8,4 %, однак майже у 75 % населення ці доході не перевищували двох прожиткових мінімумів [105]. Не покращилася ситуація і в першій половині 2015 р. Певне зростання номінальних доходів в умовах галопуючої інфляції не призвело до підвищення рівня життя. Про зростання бідності свідчать усе більші витрати на харчування у структурі сукупних витрат, які 2013 р. в середньому по всіх домогосподарствах дорівнювали 50,1, а 2015 р. – 55,2 %, що свідчить про зниження купівельної спроможності доходів. У домогосподарствах першої – п'ятої децильних груп вони коливалися в межах 60–55 % [106].

Поширення бідності спричинено зниженням обсягів економічної діяльності, зростанням цін, стагнацією динаміки оплати праці в умовах стримування соціальних стандартів, підвищенням рівня безробіття, збільшенням неповної зайнятості, зростанням заборгованості з оплати праці,

що в сукупності призводить до зниження реальних доходів населення (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

Динаміка окремих показників економічного розвитку та доходів*

Показник	2013	2014	2015
Приріст ВВП у постійних цінах 2010 р., %	0,0	-6,8	I кв. – 17,2 II кв. – 14,6
Динаміка споживчих цін, грудень до грудня, %	100,5	124,9	139,5**
Реальний наявний дохід, % від аналогічного періоду попереднього року	106,1	91,6	I кв. – 76,5 II кв. – 66,0 III кв. – 73,4
Реальна заробітна плата, % від попереднього періоду	108,2	93,5	78,2***
Заборгованість із заробітної плати на кінець року, млн грн	753	2376	1971****

*Джерело: [107].

** Жовтень до грудня.

*** Січень–жовтень.

**** За станом на 1 листопада.

Як видно, спостерігається суттєве зниження основного джерела добробуту населення – валового внутрішнього продукту, особливо у першій половині 2015 р. Це супроводжувалося інфляцією, зростанням споживчих цін 2014 р. на 25 %, а 40 за 10 місяців 2015 р. – майже на 40 %, що негативно позначилося на динаміці реальної заробітної плати – відповідно на 6,5 і 21,8 %. При цьому зростала заборгованість із її виплати, що призвело до більш суттєвого падіння реального наявного доходу, визначеного з урахуванням цінового фактору: порівняно з відповідним періодом 2014 р. – на 23,5 % у I кв. 2015 р., 34 – II кв., 26,6 % – у Ш кварталі.

Про значне зниження життєвого рівня населення України свідчить динаміка кінцевих споживчих витрат населення у незмінних цінах. Якщо 2013 р. вони зростали, то наступного знизилися на 9,6 % та скорочувалися щоквартально 2015 р. більше ніж на 20 %. Найсуттєвіше кінцеві споживчі витрати скоротилися 2014 р. по товарах і послугах найпершої необхідності – продуктами харчування і витратами на транспорт – відповідно на 14,2 та 17,9 %. У 2015 р. витрати на харчування також стрімко знижувалися (на 20–30 % щоквартально), як і на предмети домашнього вжитку, побутову техніку та поточне утримання житла, відпочинок і культуру, що є підтвердженням погіршення якості життя населення.

Про невеликі статки вітчизняних домогосподарств свідчить рівень їх оснащеності побутовою технікою. Базовим набором товарів тривалого користування (телевізор, холодильник, пральна машина) володіють більшість домогосподарств, однак у різних децильних групах він суттєво відрізняється.

Так, згідно з обстеженням домогосподарств у жовтні 2014 р., наявність пральної машини у першій децильній групі становить 78,6 %, п'ятій – 89,1, десятій – 92,5 %. Крім того, якість побутової техніки і термін її використання також різні, особливо новітньої, зокрема кількість ноутбуків дорівнювала 15,1, 23,6, 43,3 %, кондиціонерів – 2,1, 5,8, 43,3 % відповідно по децильних групах [108].

Самооцінка населенням рівня своїх доходів свідчить про значну поширеність бідності, яка в останній період зросла. У 2013 р. постійно відмовляли собі в найнеобхіднішому, крім харчування, 35,8 % домогосподарств та ще 3,3 % не могли забезпечити навіть достатнє харчування. До категорії бідних віднесло себе 67,6 % опитуваних. Обстеження показало, що 67 % не відчували змін у своєму матеріальному становищі, у 25 % домогосподарств воно погіршилося і лише у 8 % – покращилося [109]. Обстеження домогосподарств у січні 2015 р. виявило суттєве погіршення матеріального становища. Частка тих домогосподарств, яким доходів було достатньо, зменшилася із 61,6 до 54,9 %. На 5,5 % зросла частка тих домогосподарств, які постійно відмовляли собі в найнеобхіднішому, крім харчування, причому в містах ситуація була гіршою: частка тих, які не мали змоги забезпечити навіть достатнє харчування підвищилося на 1 % (із 2,9 – 2013 р. до 3,9 % – 2014 р.). Обстеження доходів у січні 2015 р. зафіксувало 1,4 тис. домогосподарств, в яких були випадки, що їх члени не мали змоги харчуватися протягом 1–3 діб. Частка домогосподарств, які віднесли себе до бідних, зросла із 68 (2013 р.) до 70,7 % (2015 р.), при чому в містах таких було 68,4, а сільській місцевості – 75,5 %.

Основні соціально-економічні причини бідності в Україні. Бідність є наслідком сукупності різноманітних причин. Окрема людина може потрапити в скрутне матеріальне становище, яке призводить до бідності, унаслідок втрати роботи, хвороби, недостатньої кваліфікації тощо. Наявність значної кількості бідних у державі свідчить про формування відповідних макроекономічних передумов. Основними соціально-економічними причинами бідності макроекономічного характеру є такі:

- *технологічна відсталість та неефективна структура економіки,* в якій переробна промисловість, що створює нові продукти, є найбільш інноваційно сприятливою й формує в сучасних умовах основне багатство країни, відіграє посередню роль. Так, у структурі валової доданої вартості, що майже на 90 % формує ВВП, 2013 р. переважала оптова та роздрібна торгівля (14,6 %), а частка переробної промисловості була незначною – лише 11,2 %. При цьому в структурі реалізованої промислової продукції питома вага високотехнологічних галузей є дуже низькою: 2014 р. частка машинобудування дорівнювала 7,2 %, що нижче рівня 2010 р. (9,3 %); продукція фармацевтичної галузі – 1, хімічної – 3,5, текстильної та виготовлення одягу – 0,8 % [110]. Досліджуючи проблеми багатства та бідності країн світу, відомий норвезький економіст Е. Райнерт наголошував на необхідності розвитку оброблювальної промисловості та запровадження інновацій для подолання бідності. Він зазначав, що основою європейської економічної політики була впевненість, що

розвиток саме цієї галузі промисловості вирішує всі економічні проблеми: створює необхідні робочі місця, прибуток, високі заробітні плати, базу для оподаткування та кращий грошовий обіг [111, с. 49];

- *низький рівень ефективності національної економіки та значний обсяг її тіньової складової.* За результатами 9 місяців 2015 р. в Україні 39,8 % підприємств (без бюджетних організацій) були збитковими. За результатами економічної діяльності загальна сума прибутку становила 233 243, а збитку – 417 137,5 млн грн, тому загальний фінансовий результат був від'ємний і дорівнював – 183 894 млн грн [112]. Ситуація, коли значна кількість підприємств із року в рік має збитки, вважається економічно не достовірною і свідчить про приховані обсяги діяльності. Тіньова складова (за оцінками різноманітних експертів) становить 40–50 % загального обсягу економіки, що суттєво перешкоджає зростанню ВВП, надходженням до бюджету, реалізації соціальних програм та зростанню доходів населення;
- *політика у сфері оплати праці, що базується на концепції низької вартості робочої сили*, як однієї з конкурентних переваг національної економіки. Тривала дискусія з цього питання та безліч рекомендацій щодо необхідності найскорішого суттєвого підвищення заробітної плати поки що не знайшли реального втілення в соціальній політиці держави. Порівняно з усіма європейськими державами в Україні спостерігаються найнижчі витрати підприємців на робочу силу, у структурі яких заробітна плата становить 70 %. Витрати за одну відпрацьовану годину (зайнятого повний робочий день) 2014 р., за даними Євростату та Держслужби статистики України, становили: у Німеччині – 31,4 євро, Іспанії – 21,3, Польщі – 8,4, Чеській Республіці – 9,4, Румунії – 4,6, Україні – 2,2 євро. У багатьох європейських державах вони перевищували 30 євро, а в Росії були на рівні 6,8 євро [113]. Низька оплата праці не мотивує роботодавців до технологічної модернізації виробництва, а працівників – до підвищення її продуктивності;
- *суттєва тривала макроекономічна незбалансованість національного ринку праці, сфери економічної діяльності та системи підготовки кадрів*. Упродовж останніх 10 років дослідники соціально-трудової сфери постійно звертають увагу на те, що рівень компетенції та напрями професійної підготовки робочої сили в Україні недостатньо відповідають потребам вітчизняної економіки та ринку праці. Незважаючи на наявність потужної системи професійно-технічної та вищої освіти, багато сфер економіки не отримують кадрів необхідної кваліфікації. При цьому щорічно на ринок праці виходить значна кількість дипломованих випускників, які не можуть працевлаштуватися. Невідповідний та недостатній рівень кваліфікації, трудової та професійної мобільності переважної частини вітчизняних працівників не забезпечує їм високих трудових доходів;
- *значна поширеність наявного та прихованого безробіття.* Хоча, за статистичними показниками, рівень безробіття в Україні нижчий порівняно з державами ЄС, однак фактична проблема безробіття є більш гострою. Чисельність безробітних, згідно з методологією МОП, за січень–вересень 2015 р. становила 1 637,6 млн чол., або 9 % від населення віком 15–70 років.

Однак значна частка працездатного населення в сільській місцевості та малих міста упродовж тривалого часу не має змоги працевлаштуватися, більшість із них не реєструються як безробітні і не враховуються у складі економічно активного населення.

Загрози бідності для формування людського капіталу та перспектив соціально-економічного розвитку України. Бідність як явище соціально-економічного характеру негативно позначається на розвитку держави в коротко- та довгостроковій перспективі, безпосередньо впливає на стан економіки, суспільства в цілому та соціальної стабільності.

Зокрема, *погіршуються економічні умови відтворення людського потенціалу та формування людського капіталу*: знижуються можливості повноцінного харчування населення, його якість, що негативно позначається на здоров'ї громадян; стають менш доступними необхідні товари тривалого користування, які підвищують комфортність життя та полегшують домашню працю (пральні машини, персональні комп'ютери тощо); знижується рівень доступу до якісних послуг медицини, освіти, культури; суттєво звужуються можливості для повноцінного відпочинку та відновлення здоров'я, ефективного використання вільного часу. У першому кварталі 2015 р. кінцеві споживчі витрати домогосподарств на харчування знизилися на 27,3 % порівняно з відповідним періодом попереднього року, відпочинок і культуру – на 23,3, побутову техніку – на 22,8 % [114]. Для підвищення добробуту населення змушене шукати додаткові заробітки та джерела доходів, що нерідко виснажує життєві сили людини.

При цьому в значно гіршому стані перебувають сім'ї з 2–3 і більше дітьми, середньодушові доходи яких є меншими і багато з яких не в змозі нести необхідні витрати для якісної освіти та культурного розвитку.

Зниження життєвого рівня в країні стимулює еміграцію населення в інші країни, як зазначають фахівці з проблем міграції. Скрутна економічна ситуація в Україні призвела до «замороження» майже на два роки мінімальної заробітної плати та пенсій, а також усіх соціальних виплат, які залежать від цих соціальних гарантій. Це позначилося на низькому рівні заробітної плати, яка і до того була невисокою та значно поступалася іншим державам. На початку 2015 р. середня зарплата в Україні ледь перевищувала 100 євро, і була майже у 20 разів меншою, ніж в Італії, 6 – порівняно з Польщею, приблизно в 4 рази – з Росією. Це стимулює інтенсифікацію трудової міграції за кордон, яка уже проявилася і буде ще виразнішою у найближчому майбутньому. Враховуючи різке падіння добробуту населення, яке торкнулося не лише менш забезпечених верств, а й представників середнього класу, малих підприємців, кваліфікованих працівників, цілком імовірне зростання еміграції фахівців. Тим більше, що країни призначення виробили і здійснюють чітку політику залучення висококваліфікованих іммігрантів [115]. При цьому, як правило, схильна до еміграції найбільш кваліфікована, молода, талановита та підприємлива частина населення. Різноманітні соціологічні опитування виявляють тенденцію посилення намірів молоді, випускників ВНЗ працювати за кордоном, унаслідок

цього Україна втрачає людський капітал, який є найвагомішим чинником інноваційного розвитку економіки.

Однією із найвагоміших перешкод на шляху економічного зростання є обмеженість внутрішнього попиту. Зростання бідності знижує купівельні спроможність населення, що призводить до звуження внутрішнього ринку. Це стає перешкодою на шляху розвитку вітчизняної промисловості та інших сфер економічної діяльності. У результаті зниження обсягу кінцевих споживчих витрат домашніх господарств, про що вже зазначалося зменшився оборот роздрібної торгівлі, який за січень–листопад 2015 р. становив 918,4 млрд грн, що у порівняних цінах дорівнює 78,6 % обсягу відповідного періоду 2014 р. [116]. На думку вітчизняних фахівців з прогнозування економічного розвитку, 2016 р. не слід очікувати суттєвого зростання споживчого попиту, оскільки соціальні стандарти передбачається збільшити на 12,8 %, а прогноз Мінекономрозвитком інфляції становить 16,5 % [117]. Отже, реальні доходи та купівельна спроможність населення будуть знижуватися, ще може стати перешкодою на шляху економічного піднесення.

Внаслідок поширення бідності зменшуються можливості населення щодо заощадження певної частини коштів, які є джерелом інвестицій в економіку. У 2012 р. приріст фінансових активів домогосподарств (без урахування тимчасово окупованої території) становив 153 433 млн грн, 2014 р. він знизився до 81 587 млн грн, тобто майже у два рази [118]. У 2015 р. в умовах падіння реальних доходів населення відбулося їх подальше суттєве зниження, про що свідчить скорочення обсягів депозитних вкладів. На тлі суттєвого зменшення інших інвестиційних джерел це спричиняє подальшу стагнацію економіки.

Поширення бідності призводить до соціального невдоволення населення, зростання протестних настроїв, що може вилитися у страйки, масові акції соціального протесту, заклики до зміни влади, дестабілізуючи суспільство. Якщо не вирішувати проблеми бідності та підвищення життєвого рівня, це може довести до критичної точки потенціал невдоволення та масштабних акцій протесту. Саме на такі ризики вказують дослідження Інституту соціології НАН України [119]. Згідно із соціологічними даними, 50,7 % опитаних уже не готові терпіти подальше зниження рівня життя. Найбільше таких на сході і півдні України – відповідно таких 61,4 та 60 %, у центрі – 51,6 %. Найбільшими загрозами для людей сьогодні є ті, які формують бідність, а саме: зростання цін – 75,5 %, безробіття – 70,4, невиплата зарплат – 68,6 %. Ці дані свідчать про критичні процеси поширення і поглиблення бідності, які можуть призвести до соціальної нестабільності у більшості регіонів України.

Перехід бідності в застійну форму спричиняє соціальну деградацію частини суспільства, згасання економічної активності, трудової мотивації, поширення декваліфікації, люмпенізації та утриманських настроїв. В умовах тривалої бідності формується таке суспільне середовище, в якому малозабезпеченість сприймається як нормальний стан, тому блокується мотивація до підвищення трудової й підприємницької активності, професійного рівня, пошуку різноманітних шляхів зростання добробуту. Формується психологія бідності, за якої людина не прагне до підвищення рівня життя,

мінімізує зусилля щодо поліпшення власного добробуту, а відповідальність за своє становище перекладає на державу. Бідність є однією із основних причин соціального відторгнення.

Це потребує негайного включення до пріоритетів державної політики проблеми подолання бідності та формування потужного середнього класу. З цією метою доцільно розробити нову державну програму її подолання та забезпечення гідного рівня життя з урахуванням нових ризиків і можливостей України в сучасних умовах та в ході євроінтеграційних процесів. Подальша пасивність держави в цьому напрямі посилить загрози національній безпеці в соціальній сфері, які негативно вплинуть на реалізацію національних інтересів і перешкоджатимуть євроінтеграції.

Висновки до розділу 4

На основі результатів оцінки сучасних концептуальних та правових засад управління соціальними ресурсами в державі та регіонах у контексті поширення процесів децентралізації обґрунтовано такі висновки:

1. Міжнародні зобов'язання України щодо переходу систем господарювання та модернізації суспільних відносин на засади сталого розвитку, прагнення до євроінтеграційних процесів, де впроваджується Оновлена стратегія сталого розвитку ЄС, а також у зв'язку з ухваленням на Саміті ООН зі сталого розвитку 17 глобальних Цілей сталого розвитку на період до 2030 року потребують створення умов для їх виконання і позиціонування нашої держави як надійного відповідального партнера у збереженні людської цивілізації за рахунок забезпечення гідного життя теперішнім і майбутнім поколінням.

2. Необхідно конкретизувати ст. 133 проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), зокрема положення: «Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом», визначивши, яким чином думка мешканців має бути врахована (проведенням референдуму, рішенням органів самоврядування або збором необхідних підписів мешканців і в якому випадку), а також ст. 143, де констатується, що «…Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності…», чітко визначивши такі розмежування, а також умови і перелік повноважень, за яких виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої

влади. Цим уточненням будуть усунені ризики щодо конкуренції за перерозподіл повноважень виконавчими органами та органами самоврядування різних рівнів.

3. Соціальні ресурси сталого розвитку забезпечують формування головної продуктивної сили для економіки та соціокультурних засад сталого розвитку. Вони характеризуються невичерпністю розвитку за умов використання, відтворюваності, взаємозамінності, різноманітності тощо; впливають на формування та реалізацію економічних й екологічних стратегій розвитку, якість державного та регіонального управління сталим розвитком, визначають зовнішню і внутрішню політику сталого розвитку, обумовлюють вибір сценаріїв досягнення Цілей сталого розвитку 2030 тощо.

4. Децентралізація управління передбачає гармонійне поєднання національних та регіональних інтересів. В цих процесах соціальні ресурси залежно від використання є і стимуляторами, і дестимуляторами сталого розвитку. В умовах децентралізації, коли від держави до громади делегуються повноваження, функції, ресурси та відповідальність, а громада їх приймає та виконує на новій основі з наближенням до потреб людини та окремих соціальних груп через мобілізацію соціальних ресурсів, які є нематеріальними активами самоврядування, вони відіграють роль соціального інституту в системі самоврядування та забезпеченні децентралізації управління. В цьому полягає стимулююча роль соціальних ресурсів для забезпечення сталого розвитку і децентралізації управління.

5. Як спроможні (сильні), так і слабкі громади мають певні позитивні та негативні аспекти діяльності, які необхідно враховувати при мобілізації соціальних ресурсів з метою посилення та послаблення залежно від спрямованості цілей і наслідків. Позитивними особливостями спроможних громад є: зниження транзакційних витрат; можливість стримувати негативні ефекти; реальне підвищення автономії і масштабу; становлення відповідальності через конкуренцію; зниження прямого впливу державної влади над громадою; послаблення соціальних ризиків і підвищення соціально-економічної безпеки; зменшення внутрішніх конфліктів; нагромадження людського і соціального капіталу тощо.

Негативні наслідки поширення спроможних громад виявляються у пошуку групових випадків (ренти) від держави (соціуму), спільності; задіяність неформальних правил та зв’язків; пошук та реалізація привілейованих умов на свою користь у розподілі ринків, капіталу, доходів тощо; порушення принципів справедливості в державі й громаді; зростання економічних та соціальних ризиків тощо.

6. Мобілізація соціальних ресурсів держави забезпечить: демократизацію управління через упровадження децентралізованих методів самоврядування; політичну підтримку в суспільстві, перерозподіл відповідальності з центру на регіони; усвідомлення громадськістю існуючих бюджетних обмежень; підвищення довіри населення до влади; використання інноваційних підходів до розв’язання нових проблем; забезпечення економічно ефективних шляхів

надання послуг; підвищення прозорості та зменшення корупції у діяльності влади; скорочення державних витрат на обслуговування інфраструктури тощо.

Мобілізація соціальних ресурсів громади та суспільств супроводжуватиметься таким: позитивною зміною свідомості громадян, підвищенням соціалізації та відповідальності; зростанням відчуття причетності до громади та соціальної спільноти, залученням громадськості до процесу управління; розвитком соціального діалогу та партнерства, підвищенням соціальної єдності та згуртованості, можливістю здійснення функцій самоврядування, розвитком людського і соціального потенціалу громадян.

7. Напрямами мобілізації соціальних ресурсів для досягнення цілей сталого розвитку є такі: зміцнення моральних цінностей та норм у суспільстві, правової, економічної, екологічної свідомості; збереження та розвиток людського потенціалу країни; накопичення життєвого потенціалу людини; усвідомлення необхідності та розвиток здібностей у людини щодо захисту прав, гарантій, свобод, можливостей вибору у всіх сферах життя; усвідомлення людиною переваг раціонального буття над нераціональним із залученням освітнього потенціалу; підвищення громадської активності щодо спрямування діяльності об'єднань громадян на процеси переходи до сталого розвитку тощо.

На шляху до децентралізації та економічного зростання Україна робить лише перші кроки, порушуючи заплановані строки реалізації її етапів. Необхідне законодавче забезпечення децентралізації поступово із законопроектів перетворюється у закони України, які є підґрунтям прийняття організаційних та соціально-економічних рішень. Розмежування повноважень між органами держави та самоврядування, між рівнями самоврядування і територіальними органами виконавчої влади ускладнюється надто повільним формуванням спроможних громад та змінами адміністративно-територіального устрою в державі. Стан суспільної підтримки свідчить про наявність проблем в інформаційному забезпеченні процесу децентралізації. Таким чином, зрушення в напрямі децентралізації є відчутними, мають регіональну специфіку, свої перші вдалі та невдалі приклади самоврядування. Формування власної моделі децентралізації відбувається в складних нестабільних умовах, що посилює відповідальність всіх суб'єктів соціальних відносин за оптимістичні сценарії розвитку України.

Реалізація децентралізації в Україні потребує законодавчого, фінансового, організаційного, управлінського, кадрового, наукового, інформаційного і трудоресурсного забезпечення, відповідного визначення об'єкта, суб'єкта, мети, завдань, методів, принципів, функцій, організації ефективного зворотного зв'язку, чіткого визначення відповідальних та їх повноважень, взаємодії між учасниками процесу. Повнота функцій управління цим процесом неможлива без організації контролю, у тому числі окреслення його меж і дотриманням строків виконання обов'язків.

Активна участь громадських об'єднань у подіях останнього часу в Україні, а також стан соціальних ресурсів, які доступні для громадських об'єднань та можуть залучатись ними, демонструють їх значний потенціал у забезпеченні розвитку та реформуванні суспільства. Перспективною теоретико-

методологічною основою дослідження теоретичних та прикладних аспектів активізації соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства має стати поєднання теорії мобілізації ресурсів та соціокультурного підходу. Доцільність такого поєднання ґрунтується, з одного боку, на наявності в теорії мобілізації ресурсів розвинутої класифікації соціальних ресурсів, а з іншого – необхідністю дослідити та врахувати соціокультурну специфіку українського суспільства, насамперед ціннісно-мотиваційний аспект, із використанням соціокультурного підходу.

Концептуальними засадами створення дієвої системи інституційних та організаційних механізмів залучення соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства до місцевого та регіонального соціального розвитку є принципи децентралізації і соціального діалогу та партнерства. У складі системи таких механізмів доцільно виокремити чотири основних підсистеми: нормативно-правового забезпечення; механізмів, що мають забезпечити реальну участь інститутів громадянського суспільства в прийнятті та реалізації рішень щодо місцевого та регіонального розвитку; механізмів оперативної інформаційно-комунікативної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та іншими суб'єктами соціального розвитку щодо всього кола питань спільної діяльності організаційно-управлінської та фінансової підтримки соціально корисної діяльності інститутів громадянського суспільства. Кожну із зазначених вище підсистем доцільно виокремити у вигляді базового напряму та розробити для нього відповідну концептуальну модель-орієнтир і програму або стратегію практичного втілення.

На основі результатів наукового дослідження способів емпіричної оцінки і напрямів використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб в Україні визначено, що забезпечення та розвиток їх підприємницької активності є одним з ключових напрямів ефективної адаптації до нових суспільних умов, що сприяє їхньому самозбереженню й відновленню, органічній інтеграції в приймаючі територіальні громади, соціально-економічному розвитку і громади, і території, на яку вони перемістилися, і країни в цілому. Також перспективним напрямом є розвиток соціального підприємництва цієї категорії населення.

Гарантування соціальної безпеки українського суспільства (як складової загальнонаціональної безпеки) має стати одним з основних пріоритетів, навколо якого повинна структуруватись діяльність усіх гілок влади на всіх її рівнях, адже базовий рівень соціальної безпеки є необхідною передумовою реалізації всіх інших реформ. Існуюча нормативно-правова база потребує суттєвого доопрацювання в напрямі створення правових основ та механізмів реального (а не декларативного) залучення потенціалу інститутів громадянського суспільства до гарантування соціальної безпеки на місцевому, регіональному та національному рівнях. Залучення до цього процесу ресурсів інститутів громадянського суспільства потребує: створення відповідної інфраструктури взаємодії громадянського суспільства та органів влади; удосконалення нормативно-правового забезпечення їх діяльності; надання науково-методичної та інформаційно-комунікативної підтримки у практичній діяльності цієї сфери.

В ході проведеного дослідження за підтемою «Соціально-економічні механізми нагромадження людського капіталу в умовах децентралізації управління» зроблено такі висновки.

Обґрунтовано необхідність *саморозвитку регіону,* чому сприяє процес децентралізації управління, що являє собою самодостатній соціально-економічний розвиток з адаптивними властивостями для подолання несприятливих соціальних, економічних і екологічних тенденцій, здатність забезпечувати збалансований розвиток шляхом саморегулювання, самовдосконалення з максимальним використанням внутрішніх ресурсів. Важливими чинниками забезпечення саморозвитку регіону є соціальні ресурси – людський, інтелектуальний та соціальний капітали. Здійснено систематизацію впливу даних соціальних ресурсів на самостійний розвиток регіону.

Визначено, що в сучасних умовах зростає значимість людського капіталу, основу якого становлять особливі, специфічні знання, креативні здібності та професійні навички, що визначають конкурентні переваги людського чинника. Інноваційність, креативність і продуктивність людського капіталу постійно зростають за рахунок удосконалення освіти, розвитку науки, генерації інновацій, розвитку індустрії знань. Нові можливості формування інноваційних механізмів саморозвитку регіону на основі людського капіталу виникли в рамках угоди про асоціацію з ЄС. Співробітництво згідно з цією угодою та Стратегією «Європа-2020» сприятиме нагромадженню людського капіталу України та економічному піднесенню на інноваційній основі.

За рівнем розвитку людського капіталу та інноваційного розвитку регіони України суттєво відрізняються. Перші позиції за цими параметрами займають м. Київ та Харківська область. У різні роки до п’ятірки лідерів також входили Сумська, Запорізька, Львівська, Вінницька, Тернопільська і Херсонська області. Як видно, до них не належали промислові регіони, крім Запорізької області, виробництво в яких орієнтовано переважно на випуск товарів проміжного споживання, насамперед важкої промисловості, а частка інноваційних та інвестиційних товарів у випуску промисловості була незначною. Технологічне відставання промислових регіонів, накопичення в них антимодернізаційного потенціалу призвело до нагромадження соціальних проблем і стало однією з причин соціально-політичної кризи на Донбасі, яка під впливом зовнішнього втручання вилилася у збройне протистояння.

Найбільш суттєві сучасні проблемами людського розвитку Донецької та Луганської областей пов’язані з руйнуванням підприємств промислового та аграрного сектору, виробничої інфраструктури, згортанням і перенесенням діяльності багатьох підприємств в інші регіони, що спричинило зменшення обсягів економічної та підприємницької діяльності, зниження рівня зайнятості, оплати праці, зростання безробіття, цін на споживчі товари, невиплати заробітної плати, тобто зниження реальних доходів та рівня життя населення, поширення бідності і, як результат, втрату людського потенціалу регіонів у зв’язку з вимушеною внутрішньою та зовнішньою еміграцією.

Досліджено, що концепція децентралізації в Україні виходить із необхідності активного впливу на всі соціально-економічні процеси на різних

гілках публічної влади, важливості делегування владних повноважень на нижчі рівні. Необхідність децентралізації в Україні обумовлена політичними, економічними та соціальними чинниками, оскільки надмірна концентрація повноважень та ресурсів центральною владою призвела до низької дієздатності та безвідповідальності місцевих органів влади, корупції, неефективності прийнятих рішень та недостатнього рівня їх виконання. Децентралізації є не лише одним із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади, але й залучення до урядування широких верств населення. Більшість населення України розуміє необхідність реформування системи публічної влади шляхом децентралізації.

Систематизовано законодавчу базу децентралізації в Україні, визначено, що прийнятий пакет законів та інших нормативних актів в цілому відповідає міжнародним нормам (Європейській хартії місцевого самоврядування) та забезпечує процеси реформування державного управління, однак необхідно його організаційно-методичне забезпечення. Об'єднана територіальна громада є базовою ланкою процесу децентралізації. Об'єднання громад (переважно у сільській місцевості) є досить складним процесом, оскільки поселення територіально розмежовані, мають погану систему комунікацій, свої інтереси та власних лідерів, традиції тощо. Тому для підвищення ефективності цього процесу необхідна значна адміністративна, організаційна та інформаційна робота. В Україні існує соціоментальне підґрунтя для формування демократичного територіально-адміністративного устрою.

Людський капітал територіальних громад є головним соціальним ресурсом децентралізації в різноманітних формах його персоніфікації: як член територіальної громади, виборний представник місцевого самоврядування, фахівець у виконавчих органах влади, підприємець, член громадської організації або територіальної громади. Становлення територіальної громади як реального суб'єкта місцевого самоврядування суттєво залежить від якісних характеристик його людського капіталу: рівень освіти й загальної культури, громадянська активність, відповідальність, спроможність до солідарних дій. В українському суспільстві поступово зростає відповідальність людей за власне життя і ситуацію у своєму місті або селі, розширюються форми самоорганізації населення. Однак це поки що не набуло масового характеру. Існує також проблема недостатності людського капіталу, спроможного ефективно здійснювати розширені повноваження.

У процесі децентралізації відбувається суттєвий перерозподіл повноважень і ресурсних джерел для забезпечення ефективного урядування на місцевому рівні, що створює додаткові можливості для формування нормальних умов відтворення людського капіталу на рівні територіальних громад, а також регіонів. Якщо медична та освітня субвенція з державного бюджету гарантують певний рівень відповідних послуг, то громади отримали можливість формувати додаткові кошти на задоволення цих потреб. Вони залежать від розвитку підприємницької активності на території громади, активного залучення місцевих ресурсів для економічного розвитку,

ефективного використання комунального майна, активної взаємодії з міжнародними організаціями та фондами.

В контексті формування людського капіталу *досліджено проблему бідності,* яка є досить актуальною для України. Систематизовано основні прояви та причини бідності, визначено її негативні наслідки для соціально-економічного розвитку. Доведено, що в довгостроковому періоді бідність матиме значно гірші негативні соціально-економічні наслідки: втрату вагомих чинників економічного зростання внаслідок зменшення споживчого попиту та обсягів внутрішніх інвестиційних ресурсів; погіршення умов відтворення людського потенціалу через зниження доступності для населення якісних продуктів харчування, якісних послуг освіти та охорони здоров'я, сфери відпочинку; посилення міграційних процесів, які призведуть до втрати найбільш якісної, активної та мобільної частки людського капіталу; перехід бідності у застійну форму та соціальну деградацію значної частки бідного і малозабезпеченого населення; зростання соціального невдоволення та поширення масових соціальних протестів; значне зниження підтримки та довіри до діючої влади, що посилить політичну дестабілізацію українського суспільства.

Пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення концептуальних і правових засад управління соціальними ресурсами в контексті поширення процесів децентралізації полягають насамперед у визначенні та правовому закріпленні принципів сталого розвитку в системі господарювання для забезпечення національних інтересів та виконання міжнародних зобов'язань із запровадження сталого розвитку. Необхідно внести зміни та доповнення до Конституції України, законодавства про національну безпеку, засади зовнішньої та внутрішньої політики, державну, регіональну, економічну, соціальну, екологічну політику щодо формування та реалізації сталого розвитку в державі та її регіонах.

Необхідно також запобігти неоднозначному трактуванню змісту ст. 7 п. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яке визначає, що «У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад», а саме: конкретизувати, в яких випадках достатньо рішення міської, сільської, селищної рад, а в яких має бути проведено референдум, що усуває ризик ігнорування думки всіх мешканців.

Делегування та розподіл функцій, повноважень, відповідальності в процесах децентралізації є обов'язковими механізмами її здійснення. Але від декларування до практичного здійснення реформ у цій сфері багато є недоліків і прогалин, які необхідно подолати та мінімізувати.

Для попередження *інституціональних ризиків*, які перешкоджають здійсненню реформ з децентралізації управління і спричиняють певні небезпеки, доцільно:

- створити умови для здорової конкуренції громад за звання адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та, відповідно, попередження появи нових тіньових схем об'єднання;
- скасувати обмеження прав громад, які розташовані на межі областей, щодо вибору варіантів об'єднання згідно з вимогами законодавства України про об'єднання в межах однієї області;
- удосконалити вимоги чинного законодавства щодо нерозривності меж об'єднаної територіальної громади (які визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися), котрі обмежують права на самовизначення громад, розташованих у центрі тих, що вирішили об'єднатися;
- подолати ризики лобіювання інтересів зацікавлених осіб щодо певної схеми об'єднання у зв'язку з тим, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад у вигляді субвенцій у разі, якщо її межі повністю відповідають тим, які визначені перспективним планом формування територій громад. Оскільки такий план розробляється відповідною обласною державною адміністрацією, то створюються умови для виникнення порушень;
- попередити виникнення сепаратистських настроїв шляхом визначення мотивів та усвідомлення переваг об'єднання територіальних громад;
- запровадити механізми регулювання процесів зростання повноважень органів місцевого самоврядування та довіри до них з одночасним зниженням контролю над їх діяльністю з боку вищих органів, оскільки це створює ризики прийняття рішень в інтересах зацікавлених осіб, що обмежує права і свободи членів громади;
- створити умови для чесної конкуренції чиновників різних рівнів за повноваження, які дають доступ до будь-яких ресурсів.

Для подолання *соціальних ризиків* необхідно:

- забезпечити збалансованість економічної ефективності та соціальної справедливості, скасувати ризики зниження якості життя та добробуту населення громад з недостатньою активністю та нерозвиненим соціальним капіталом (як, наприклад, відбулося в Італії в результаті децентралізації, коли активніші громади стали жити краще, а пасивні з низьким соціальним капіталом – гірше);
- підвищити рівень культури, толерантності, грамотності й скасувати соціальні розбіжності, які роками існували у прилеглих одна до одної громад, для подолання перешкод їх об'єднанню;
- розвивати соціальні контакти прилеглих одна до одної громад, подолати конкуренцію за доступ до ресурсів, які є на територіальній межі або мають обслуговуватись, але не обслуговувались через неврегульованість приналежності до юрисдикції певної громади;
- використати у реформі децентралізації влади успішні передвиборчі платформи окремих осіб;

- попередити зростання внутрішньої міграції населення у більш заможні громади або центри об'єднаних громад, де зосереджуватиметься переважна частка об'єктів соціальної інфраструктури, та забезпечити посилення інших громад за рахунок будівництва нових об'єктів;
- запобігти безробіттю серед працівників соціальної сфери та держслужбовців у разі скорочення їх робочих місць у громадах, які не стали центрами об'єднаних громад, за рахунок розвитку інноваційних кластерів і нетрадиційних форм зайнятості.

Попередження *економічних ризиків* передбачає:

- підвищення якості та доступності публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, утвореній із незаможних громад або не забезпечених кваліфікованими кадрами;
- попередження потрапляння до влади корупціонерів за рахунок залучення освічених представників громадських об'єднань до аудиту та контролю фінансової діяльності громади, скасування монополії використання бюджетних коштів місцевих громад і забезпечення прозорих умов проведення тендерів на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для місцевої громади;
- зниження подальшої економічної диспропорції розвитку території України у зв'язку зі збалансованою ресурсозабезпеченістю громад, підвищенням можливостей та вмінь їх дбайливого використання;
- набуття вмінь і навичок українськими фахівцями з підтримки процесу децентралізації за рахунок міжнародних та національних організацій і благодійних фондів у вигляді грантових програм.

Для активізації і розвитку соціальних ресурсів інститутів громадянського суспільства, у тому числі волонтерських структур, а також їх ефективного залучення до місцевого та регіонального розвитку доцільно реалізувати такий комплекс заходів:

- замовлення, сприяння організації та проведенню досліджень стану й динаміки розвитку громадянського суспільства та проявів громадської активності, у тому числі волонтерської діяльності, а також ставлення населення до громадських об'єднань та їхньої участі в ухваленні й реалізації рішень, як в Україні загалом, так і на місцях, сприяння оприлюдненню і поширенню результатів цих досліджень;
- проведення в рамках реформи із децентралізації влади інформаційної кампанії щодо роз'яснення зростання ролі й відповідальності громадян та їх об'єднань за місцевий і регіональний розвиток у результаті перерозподілу повноважень, ресурсів та відповідальності, розповсюдження вітчизняного та зарубіжного досвіду громадської участі в підвищенні ефективності регіональної і місцевої політики;
- закріплення в законодавстві про місцеве самоврядування вимоги щодо обов'язкової наявності у локальних нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування всіх рівнів та їх виконавчих органів (статуті громади, положеннях тощо):

чітких умов реалізації та процедур щодо ключових форм участі громадськості у прийнятті та реалізації управлінських рішень;

функцій щодо організації взаємодії з громадськістю у посадових осіб місцевого самоврядування, можливості створення за рішенням органів місцевого самоврядування окремих посад чи підрозділів для координації взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

- розробка рекомендацій для органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів щодо локальних нормативно-правових актів, які регламентують участь громадськості у вирішенні місцевих проблем, щодо положень регіональних та місцевих стратегій та програм залучення соціальних ресурсів громадських об'єднань;
- аналіз, узагальнення та впровадження у діяльність державних структур ефективних моделей та підходів, що використовуються волонтерськими організаціями, з урахуванням специфіки сфери діяльності, послуг, що надаються, цільових груп тощо;
- відновлення на нових засадах роботи координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення створення за сприяння органів місцевого самоврядування ресурсних центрів і центрів соціальних ініціатив населення (як комунальних організацій, громадських структур або у формі партнерських проектів) з метою виявлення, ініціювання, усебічної підтримки діяльності структур громадянського суспільства на місцевому рівні, залучення їх ресурсів;
- забезпечення участі кадрового потенціалу науково-дослідницьких установ (вищих навчальних закладів, установ НАН України тощо) та експертних організацій до проведення відповідних науково-дослідних робіт із вивчення, адаптації та розробки дієвих механізмів розвитку, накопичення і залучення соціальних ресурсів громадських об'єднань до вирішення місцевих проблем.

З метою підвищення ефективності державної політики щодо дослідження, розвитку і використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб доцільним є:

- створення при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України підрозділу, який сформує інформаційну базу даних наукових досліджень з метою систематичного аналізу стану й динаміки змін ситуації з цією категорією громадян у країні, регіонах, на місцях для обґрунтування державних концепцій, стратегій, програм, планів, які впливають на розв'язання проблем тимчасового окупованих територій та переміщених осіб;
- розробка концептуальних засад та визначення механізмів реалізації комплексної стратегії підтримки і розвитку підприємництва серед внутрішньо переміщених осіб, залучення потенціалу підприємців на потреби приймаючих громад на засадах балансу інтересів, соціального діалогу;
- вивчення й адаптація успішних моделей реалізації та підтримки соціального підприємництва, упроваджених у різних країнах, узагальнення вітчизняного досвіду з метою формування національної моделі (моделей)

соціального підприємництва, підготовка відповідних законодавчих ініціатив, а також аналіз результатів досліджень соціальних підприємців і соціального підприємництва для розробки стратегії його розвитку та підвищення ефективності в Україні.

З метою залучення соціальних ресурсів громадянського суспільства у процес гарантування соціальної безпеки доцільно реалізувати комплекс таких робіт:

- створення при Раді національної безпеки та оборони України спеціалізованої постійно діючої робочої групи з обов'язковою участю представників громадський організацій, волонтерських рухів та інших об'єднань громадян, діяльність яких спрямована на вирішення проблем, що загрожують соціальній безпеці українського суспільства як на державному, так і регіональному й місцевому рівнях. Мета діяльності цієї групи повинна полягати в організаційній, консультативній, інформаційно-комунікативній, науково-методичній, кадровій та іншій підтримці діяльності Ради з питань взаємодії з інститутами громадянським суспільства;
- створення за підтримки Ради національної безпеки та оборони України, Кабінету Міністрів України та з участю громадських організацій національного інформаційно-комунікативного порталу для розвитку громадянського суспільства і забезпечення його участі у вирішенні питань суспільного розвитку та безпеки;
- формування національної мережі регіональних ресурсно-моніторингових центрів як інструмента ефективного та скоординованого залучення потенціалу громадянського суспільства до процесу гарантування соціальної безпеки на регіональному та місцевому рівнях;
- законодавче закріплення необхідності проведення експертизи державних програм і стратегій, нормативно-правових актів, великих інвестиційних проектів та угод щодо їх відповідності вимогам соціальної безпеки суспільства;
- удосконалення нормативно-правових механізмів обов'язкового включення питань соціальної безпеки (за її основними складовими та напрямами) до переліку пріоритетів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях (у межах їх компетенції);
- розробка та впровадження пакета науково-методичних матеріалів щодо підготовки стратегій (програм) гарантування соціальної безпеки на регіональному та місцеву рівнях, у тому числі із залученням потенціалу інститутів громадянського суспільства, практичне значення якого полягає в необхідності досягнення оптимального рівня деталізації цих документів, а також визначення їх елементів на національному, регіональному і місцевому рівнях.

Для недопущення подальшого погіршення соціально-економічної та гуманітарної ситуації, в Донецькій та Луганській областях та Україні загалом слід терміново розробити *державну програму подолання наслідків воєнного конфлікту та збереження людського потенціалу на цих територіях*, що

передбачатиме заходи щодо динамічного економічного розвитку підконтрольних Україні територій, створення нових робочих місць, розширення можливостей зайнятості, а також підтримки населення неконтрольованих територій цих регіонів. Обов'язковою умовою вирішення соціальних та гуманітарних проблем є забезпечення стійкого перемир'я та припинення воєнних дій.

З метою *формування людського капіталу територіальних громад,* який є найважливішим соціальним ресурсом успішного проведення реформи місцевого самоврядування, необхідно:

- створити широку систему освітньо-інформаційного супроводу децентралізації, до якої залучити широкі кола засобів масової інформації, навчальні організації, зарубіжних партнерів та спонсорів. Завданнями такої системи супроводу є: роз'яснення ідеї, цілей і механізмів децентралізації; популяризація успішної зарубіжної та вітчизняної практики децентралізації; надання технічної допомоги в опануванні сучасними методами самоврядування через навчання представників місцевих органів влади, нововибраних депутатів, старост й активних членів громад;
- забезпечити ознайомлення з позитивним досвідом самоврядування у вітчизняних або зарубіжних територіальних громадах шляхом організації цільових відряджень, програм обміну досвідом, його запозичення та адаптація до українських реалій, проведення з цією метою конференцій, громадських слухань, круглих столів, тренінгів тощо;
- залучення необхідних профільних фахівців та професіоналів з управління до територіальних громад для виконання розширених повноважень, їх закріплення (особливо молодих фахівців) шляхом забезпечення гідною заробітною платою, житлом, ефективного використання кваліфікаційного потенціалу фахівців, створення умов для кар'єрного зростання;
- проведення скрупульозної та системної роботи щодо залучення населення до різних форм самоврядування. Особливо важливими є формування різноманітних громадських утворень у всіх важливих сферах суспільного життя – громадських комітетів, наглядових рад тощо (в освіті, охороні здоров'я та ін.), які виконують функції управління та контролю;
- широке використання креативного потенціалу членів ОТГ для формування стратегії розвитку і благоустрою території, пошуку чинників підвищення конкурентоспроможності економіки територіальної громади, інвестиційної привабливості, забезпечення сталого розвитку й зростання якості життя;
- широке залучення потенціалу (трудового, освітньо-професійного, креативного, підприємницького) внутрішньо переміщених осіб для вирішення завдань децентралізації та формування дієздатних об'єднаних територіальних громад. Виявлено, що їх економічно активна частина характеризується вищим освітнім рівнем, більшість із них є фахівцями та професіоналами, що може бути вагомим джерелом формування кадрових ресурсів децентралізації за умови безконфліктної інтеграції цих людей у приймаючі громади.

Зусилля щодо подолання бідності в Україні мають базуватись на тому, що її головною умовою подолання бідності є забезпечення економічного зростання шляхом переходу економіки на інноваційний шлях розвитку, формування ефективного власника, пріоритетності тих сфер економічної діяльності, які мають найбільший потенціал розвитку та конкурентоспроможності. Державна економічна політика має визначити драйвери довгострокового економічного піднесення та забезпечити сприятливі умови для розвитку таких видів економічної діяльності.

Необхідно вдосконалити механізм визначення та підвищення соціальних стандартів і гарантій – прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати і пенсії. Варто змінити підхід до методики визначення і затвердження прожиткового мінімуму, ураховуючи витрати на задоволення потреб людини в сучасних товарах та послугах, необхідних для її нормального існування. Динаміка його вартісної величини повинна враховувати індекс цін і темп економічного зростання. Для подолання бідності серед працюючого населення важливим є підвищення мінімальної заробітної плати як основної соціальної гарантії. В умовах децентралізації доцільно розглянути питання про встановлення не тільки державних, але й регіональних соціальних стандартів.

Нагальним завданням є вирівнювання доходів, що передбачає: запровадження прогресивної системи оподаткування доходів населення і податку на розкіш; посилення адресної спрямованості системи соціальних трансфертів для малозабезпечених та бідних верств населення; створення сприятливих умов зайнятості для соціально вразливих категорій населення, підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці. Слід зазначити, що прийнята при затвердженні бюджету 2016 р. єдина ставка оподаткування доходів фізичних осіб не сприятиме зниженню майнового розшарування населення та рівня бідності.

Важливою умовою подолання бідності серед працюючого населення є нагромадження людського капіталу, його ефективне використання, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили. Здобуття сучасної професійної освіти, підвищення кваліфікації та формування компетенцій є передумовою ефективної зайнятості й високої заробітної плати. Однак це можливо в умовах інноваційних і структурних зрушень в економіці, зростання потреби у висококваліфікованій робочій силі. Посилення конкуренції на ринку праці потребує актуалізації професійної спроможності робочої сили, яка забезпечується здатністю до безперервного навчання та оволодівання новими навиками. Для підвищення ефективності використання продуктивних здібностей робочої сили важливо досягти професійно-кваліфікаційної збалансованості ринку праці, розширити сфери її прикладання.

Література до розділу 4

1. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
4. Foa, E.B. Resource theory: Interpersonal behavior as exchange // Social exchange: Advances in theory and research / Foa, E.B., Foa, U.G. – NewYork : PlenumPress, 1980. – P. 77–94.
5. Törnblom K. Some Conceptual and Theoretical Issues in Resource Theory of Social Exchange / K. Törnblomand A. Kazemi (eds.) // Handbook of Social Resource Theory: Theoretical Extensions, Empirical Insights, and Social Applications, Critical Issues in Social Justice. – New York, 2012. – P. 33–64.
6. Jenkins J.C. Social Movements: Resource Mobilization Theory / J.C. Jenkins // International encyclopedia of the social & behavioral sciences / editors-in-chief Neil J. Smelser and Paul B. Baltes. – New York: Elsevier, 2001. - P. 368–371.
7. Edwards B. Resources and Social Movement Mobilization / Edwards B., McCarthy J.D. // The Blackwell Companion to Social Movements ; edited by David A. Snow, Sarah A. Soule and Hanspeter Kriesi. – Oxford, UK : Blackwell Publishers, 2004. – P. 116–152.
8. The State of the World's Volunteerism Report (SWVR) : Transforming Governance, 2015, June / The United Nations Volunteers (UNV) programme, availableat [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.volunteeractioncounts.org/SWVR2015-frame/21337%20-%20SWVR%20report%20-%20ENGLISH% 20-%20web%201.pdf.
9. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / [Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.] ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
10. Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / [В.М. Яблонський, П.Ф. Вознюк, Д.М. Горєлов та ін.]; за ред. О.А. Корнієвського, М.М. Розумного. – К. : НІСД, 2015. – Вип. 2. – 60 с. – (Серія «Громадянське суспільство»).
11. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.
12. Результати опитування організацій, які займаються питаннями ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ucu.edu.ua/files/2016/05/program-1-1.pdf.

13. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та подій на Донбасі / [Е.М. Лібанова, В.П. Горбулін, С.І. Пирожков та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. – К. : НАН України, 2015. – 363 с.

14. Донбас і Крим: ціна повернення / за ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. – К. : НУСД, 2015. – 474 с.

15. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unhcr.org.ua.

16. Періодичні видання МОМ в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iom.org.ua/ua/periodychni-vydannya.

17. Інформаційні потреби переселенців (дослідження) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/informatsiyni_potrebi_pereselentsiv_doslidzhennya.

18. Квінтанілла Д. «У пастці пропагандистської війни. Покинуті. Розчаровані. Затавровані». Розуміння інформаційних та комунікаційних потреб ВПО у Східній Україні [Електронний ресурс] / Д. Квінтанілла, О. Парафенюк, В. Мороз. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/0BxzBAq84K9dOUUl2Y2NvLXBaX2c/view.

19. Ставлення населення України до внутрішньо переміщених осіб з Донбасу та Криму: результати опитування громадської думки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unhcr.org.ua/attachments/article/1604/Public%20Survey_40_UKR_www.pdf.

20. Ставлення українців до переселенців не змінилось за два роки з початку кризи: дослідження УВКБ ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1604-stavlennya-ukrajintsiv-do-pereselentsiv-ne-zminilos-za-dva-roki-z-pochatku-krizi-doslidzhennya-uvkb-oon.

21. Переселенцы Донбасса в зеркале украинской прессы и ТВ: исследование общественной инициативы «Восстановление Донбасса» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://s3.amazonaws.com/ppt-download/05-150304181326-conversion-gate01.pdf.

22. Основные проблемы переселенцев Донбасса: пути и возможности решения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://s3.amazonaws.com/ppt-download/27-150527120554-lva1-app6891.pdf.

23. Социологическое исследование «Индекс комфортности переселенца» (обобщенные результаты) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://restoring-donbass.com/wp-content/uploads/2015/09/Presentation_Indexof Comfort_V6.pdf.

24. Громадяни України про безпеку: оцінки, загрози, шляхи вирішення проблем. Результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/upload/1449050147_file.pdf.

25. Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості. Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії «Формування спільної ідентичності громадян України: перспективи та виклики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf.

26. Спільна оцінка потреб ВПО / УВКБ ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unhcr.org.ua/uk/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=1527.

27. Панцир С.І. Зелена книга політики підтримки малого підприємництва внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / С.І. Панцир, С.В. Шуміхін, К.С. Різніченко. – К., 2015. – Режим доступу : http://platforma-msb.org/wp-content/uploads/2015/09/CIPO-A4-new-333-2.pdf.

28. Назарук В. Поки соціальні підприємці в Україні не можуть конкурувати за ресурси з бізнесом [Електронний ресурс] / В. Назарук. – Режим доступу : http://www.gurt.org.ua/interviews/29086/.

29. Department of Trade and Industry (2002) Social enterprise: a strategy for success [Electronic resource] / London. – Mode of access : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070108124358/http:/cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise/se_strategy_2002.pdf.

30. Kickul J. Understanding Social Entrepreneurship: The Relentless Pursuit of Mission in an Ever-ChangingWorld / Kickul, J., & Lyons, T.S. – New York, NY : Routledge Publishing, 2012. – P. XV. – 268 p.

31. Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення / О.Ф. Новікова. – Донецьк : ІЕП НАН України, 1997. – 460 с.

32. Новікова О.Ф. Соціальна політика в системі державного та регіонального управління/ О.Ф. Новікова // Формування ринкової економіки : зб. наук. праць : у 3 т. / відп. ред. О.О. Бєляєв ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010.

Т. 2: Соціально-трудові відносини: теорія та практика, 2010. – С. 198–205. _ (Спецвипуск).

33. Повстин О.В. Соціальна безпека суспільства як фактор впливу на розвиток особистості / О.В. Повстин, А.В. Саміло // Збірник статей VI Всеукраїнської наукової конференції «Гуманітарні аспекти формування особистості», 27 квітня 2012 р. – Львів : ЛДУ БЖД, 2012. – С. 215–223.

34. Антонюк П.П. Теоретико-концептуальні підходи до поняття «соціальна безпека» підприємства: характеристики, переваги, недоліки [Електронний ресурс] / П.П. Антонюк // Вісник Житомирського державного технологічного університету. – 2013. – № 1. – С. 214–219. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vzhdtu_econ_2013_1_49.pdf. – (Серія «Економічні науки»).

35. Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження Європейських стандартів взаємодії з державою: збірник матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 12 груд. 2013 р. / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнєєвський, П.Ф. Вознюк. – К. : НІСД, 2014. – 192 с. – (Серія «Громадянське суспільство». Вип. 1).

36. Закон України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19.06.2003 [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

37. Діагностика стану та перспектив розвитку соціальної відповідальності в Україні (експертні оцінки) : [монографія] / [О.Ф. Новікова, М.Є. Дейч, О.В. Панькова та ін.]; НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк, 2013. – 296 с.

38. Соціальний потенціал сталого розвитку: інноваційні механізми формування та використання : [монографія] / [О.І. Амоша, О.Ф. Новікова, Ю.С. Залознова та ін.]; НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк, 2014. – 478 с.

39. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе / М. Китинг ; пер. с англ. А. Смирнова. – М. : Логос, 2003. – № 6 (40). – С. 67–116.

40. Keating M BypassingtheNation-State? Region sand the EU Policy Process', in J. Richardson. (ed.) / Keating M., Hooghe L. // European Union Power and Policy-Making, Routledge. – London, 1996. –242 p.

41. Rodríguez-Pose A. Is fiscal decentralization harmful for economic growth? / A. Rodríguez-Pose, R. Ezcurra // Evidence from the OECD countries. Journal of Economic Geography, Oxford University Press. – 2011. – Vol. 11(4), July. – P. 619–643.

42. Татаркин А. Институт стратегического планирования в условиях саморазвивающихся регионов. Общество и экономика. [Электронный ресурс] / А. Татаркин, С. Дорошенко. – Режим доступа : http://http://finanal.ru/011-012/institut-strategicheskogo-planirovaniya-v-usloviyakh-formirovaniya-samorazvivayushchikhsya-regionov.2009.

43. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

44. Чумаченко Н.Г. Очерки по экономике региона / Н.Г. Чумаченко ; сост. Б.М. Биренберг, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко. – К. : Наукова думка, 1995. – 221 с.

45. Гріневська С.М. Модернізація національної економіки шляхом забезпечення саморозвитку регіонів/ С.М. Гріневська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 11 (137). – С. 169–173.

46. Гріневська С.М. Теоретико-методологічні засади саморозвитку регіону як потенціалу сталого розвитку / С.М. Гріневська // Економіка промисловості. – 2013. – № 3(63). – С. 70–77.

47. Clark C. What Can One Learn From the Asian Flu? Implications for the Development State / Clark C., Chan S. // L. Low (Eds.) Development States: Relevancyor Reconfiguration. – N.Y, 2004. – P. 41–44.

48. Luksha O. Strategies and barriers for a system reformin Ukraine. SUREC (Slovak-UkraineResearchandEducationCentre) PolicyPaper. – 2011. – 467 p.

49. Регіони мають значення: Відновлення економіки, інновацій і стійкого зростання : публікації ОЕСР. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en.

50. Антонюк В.П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку : [монографія] /

В.П. Антонюк. – Донецьк : Інститут економіки промисловості НАН України, 2007. –348 с.

51. Deutsche Bank Research. The Economic Times. – 2014. – Mon, Dec 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economictimes.indiatimes.com.

52. Simon Kuznets (1901–1985). By Moses Abramovitz / Simon Kuznets // The Journal of Economic History. – 1986. – V. 46, no. 1. – P. 241–246.

53. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер. – М. : Эксмо, 2007. – 234 с.

54. Колот А.М. Інноваційна праця та інтелектуальний капітал у системі факторів формування економіки знань / А.М. Колот // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 4. – С. 4.

55. Reporting intellectual capital toaugment Research, Development and Innovationin SMEs : Reportto the Commission of the High Level Expert Groupon RICARDIS. Luxembourg : Officefor Official Publications of the European Communities, 2006. – 164 p.

56. European Competitiveness Report / European Commission. – 2010. – P. 13–14.

57. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 05.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247573301&cat_id=244274130.

58. Europe 2020. Стратегія соціально-економічного розвитку Європейського Союзу на період до 2020 року / EUROPEAN COMMISSION [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

59. Лиссабонская стратегия // Новая Европа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://n-europe.eu/glossary/term/648.5.10.2015.

60. Herzog Ph. Lefacteurclé / Ph. Herzog // Confrontations Europe. – 2011. – № 95 (Juill.-Sept). – P. 3–5.

61. Первязнюк В.В. Фінансова децентралізація як запорука регіонального розвитку / В.В. Первязнюк // Фінансові ресурси регіону: організація та управління : матеріали Міжнар. наук-практ. конф., Івано-Франківськ, 9–11 лист. 2006 р. – Івано-Франківськ, 2007. – С. 26–28.

62. Кривенко Л. В. Концептуальні засади розвитку людського капіталу в умовах підвищення конкурентоспроможності країни / Л.В. Кривенко, С.В. Овчаренко // Економічний часопис – XXI. – 2014. – № 1–2(1). – С. 23–26.

63. Головне управління статистики у Донецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://donetskstat.gov.ua/region/ek.php?dn=0115http.

64. Небоевые потери: во что обходится АТО [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://forbes.ua/ua/magazine/forbes/1387462-nebojovi-vtrati-u-shcho-obhoditsya-ato.

65. Ринок праці у І півріччі 2016 року : доповідь / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua.

66. Витрати та ресурси домогосподарств України 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua.

67. Інтерв'ю О. Кіхтенка [Електронний ресурс] / УНІАН. – Режим доступу : http://economics.unian.ua/finance/1070110-na-vidnovlennya-donetskoji-oblasti-potribno-35-milyarda-griven-kihtenko.html.

68. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія-А, 2013. – 160 с.

69. Українське суспільство 1992–2013. Соціологічний моніторинг. – К. : ІС НАН України, 2014. – 455 с.

70. Сидорчук О. Ставлення жителів міст до ідеї децентралізації [Електронний ресурс] / О. Сидорчук // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – 2014. – № 3(23). – Режим доступу : http://dif.org.ua/modules/pages files/1432540363_3559.pdf.

71. Інститут соціології Національної академії наук України запрошує вас на прес-конференцію «До Дня Незалежності: що українці думають про Україну?» 25.08.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://i-soc.com.ua/institute.

72. Регіони України : стат. зб. – 2015. – Ч. I та II. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

73. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

74. Козич О.М. Теоретичні аспекти децентралізації в системі державного управління: закордонний досвід / О.М. Козич // Теорія та практика державного управління. – 2009 – Вип. 3 (26). – С. 93–98.

75. Українське суспільство – 2015 : таблиці моніторингового опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://i-soc.com.ua/institute.

76. Політологічний енциклопедичний словник / упор. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доповн. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

77. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

78. Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір : [монографія] / за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – 383 с.

79. Сидорчук О. Реформа децентралізації в Україні: перспективи та загрози : аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Сидорчук // Фонд «Демократичні ініціативи». – 2015. – 10 с. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/modules/pages/files/1453321132_3870.pdf.

80. European Charter of Local Self-Government. – 1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm.

81. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» № 452/97-ВР від 15.07.1997 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1350-14.

82. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р. від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80.

83. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 5 лютого 2015 року [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

84. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/conv.

85. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 8 квітня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

86. Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг(за матеріалами вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

87. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2025 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

88. Гаврилюк В. Українська ментальність: минуле та майбутнє. [Електронний ресурс] / В. Гаврилюк. – Режим доступу : http://www.nacija.com.ua/?article=5864.

89. Бондаренко О.В. Українська ментальність в розмаїтті національних ментальних формоутворень й архетипів: історико-культурний аспект / О.В. Бондаренко // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2008. – Вип. 32. – С. 66–78.

90. Горбатенко В. Самоврядні потенції української ментальності / В. Горбатенко // Мала енциклопедія етнодержавництва. – К. : Ґенеза, Довіра, 1996. – С. 134.

91. Людський потенціал: механізми збереження та розвитку : [монографія] / [О.Ф. Новикова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2008. – 322 с.

92. Місцеве самоврядування в Україні – основа сталого розвитку України : матеріали щорічн. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка – К. : НАДУ, 2014. – Т.1. – 244 с.

93. Населення України за 2014 рік. Демографічний щорічник/ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

94. Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг(за матеріалами вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

95. A History of Decentralization Earth Institute of Columbia University. – 2013. – February 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%.

96. Децентралізація: як змінюються думки людей? Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/DESPRO_Decentralization-2016_UKR_1.pdf.

97. Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2013. – 566 с.

98. Якель Р. Объединенные громады: путь сквозь дебри / Р. Якель // Зеркала недели. – 2016. – № 29(275) (20 августа) – С. 14.

99. Щодо надання послуг службою зайнятості внутрішньо переміщеним особам за період з 1 березня 2014 року по 31 травня 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058.

100. Закіров М. Деякі аспекти розв'язання проблем внутрішньо-переміщених осіб [Електронний ресурс] / М. Закіров // Резонанс. – 2016. – № 39. – С. 5–10. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2016/rez39.pdf.

101. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади [Електронний ресурс] / П. Моргос // Інтернет-холдинг Олега Соскіна. – Режим доступу : http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060 513.html.

102. Регіони мають значення: Відновлення економіки, інновацій і стійкого зростання, публікації ОЕСР. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/9789264076525-en.

103. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19.

104. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19p.

105. Ицковиц Г. Тройная спираль. Университеты – предприятия – государство. Инновации в действии : [монография] / Г. Ицковиц // пер. с англ. А.Ф. Уварова. – Томск : Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники, 2010. – 237 с.

106. Витрати і ресурси домогосподарств України за відповідні роки (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
107. Соціально-економічний розвиток України за січень–жовтень 2015 р. / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]/ – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
108. Наявність у домогосподарствах товарів тривалого користування (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2014 року) : стат. зб. / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
109. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів (за даними вибіркового обстеження, проведеного у січні 2013 р.) : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2013. – 84 с.
110. Статистичний щорічник України за 2014 рік / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
111. Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / Э.С. Райнерт ; пер. с англ. Н. Автономовой. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 384 с.
112. Фінансові результати діяльності великих та середніх підприємств України за січень-вересень 2015 року / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
113. Витрати на робочу силу за 2014 рік : стат. бюл. / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
114. Кінцеві споживчі витрати домашніх господарств за цілями за I квартал 2015 року / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
115. Малиновська О. Трудова міграція населення України: чого чекати в найближчому майбутньому? [Електронний ресурс] / О. Малиновська // Всеукраїнська інформаційно-аналітична щомісячна газета «Міграція». – Режим доступу : http://migraciya.com.ua/News/migrant-workers/ua-labour-migration-ukraine- what-to-expect-in-the-near-future-part-1.
116. Оборот роздрібної торгівлі за січень–листопад 2015 року/ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
117. Самаева Ю. Год сурка / Ю. Самаева // Зеркало недели. – 2015. – 28 декабря [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gazeta.zn.ua/macrolevel/god-surka-_.html.
118. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
119. Інформація про конференцію «Територіальні соціально-демографічні особливості України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.idss.org.ua/conference.html.

РОЗДІЛ 5
ПОДОЛАННЯ АСИМЕТРІЇ ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕКТОРУ ЯК СКЛАДОВОЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

5.1. Забезпечення збалансованого розвитку соціального потенціалу підприємництва

Для більшості країн світу, у тому числі Європейського Союзу розвиток підприємництва є невід'ємною складовою економічної та соціальної політики. Отже, доцільно розглядати соціальний потенціал підприємництва як показник соціально-економічного розвитку суспільства [1]. Адже, з одного боку, підприємництво є фактором соціально-економічного прогресу, а з іншого – в таких умовах воно буде розвиватися високими темпами, цілком реалізуючи власний соціальний потенціал.

Соціальний потенціал підприємництва – категорія, що характеризує сукупні можливості і здатності суспільства, соціальних груп та індивідів до підприємницької діяльності.

Соціальний потенціал підприємництва має фізичну (соціальне здоров'я), освітню (знання, вміння, професіоналізм) та мотиваційну (моральні норми, соціальні зв'язки) форми.

Фізичну форму соціального потенціалу, тобто соціальне здоров'я, переважно визначає такий фактор, як бідність населення, що, у сучасних умовах, являє собою нездатність забезпечити людині споживання матеріальних і соціальних благ для досягнення і підтримки її конкурентоспроможності на ринку праці і/або активної участі в соціальному житті на регіональному рівні. Саме через бідність обмежено доступ значної частини населення нашої країни до ресурсів розвитку: якісних послуг освіти й охорони здоров'я, успішної соціалізації молоді тощо, а отже – реалізації власного підприємницького потенціалу.

За роки незалежності в Україні сформувалась система економічних відносин, для якої характерна різка диференціація доходів населення, зменшення питомої ваги оплати праці в структурі останніх, зрівняльна система оплати праці. При цьому держава практично самоусунулася зі сфери регулювання процесів розподілу, не забезпечено на макрорівні умови для отримання доходів (порівняно з іншими способами), гарантії простого відтворення робочої сили. Ця проблема є надзвичайно гострою, адже призводить до суттєвого погіршення як соціального потенціалу країни загалом, так і підприємницького, що обумовлює зниження конкурентоспроможності вітчизняної економіки в глобальному вимірі.

За даними Державної служби статистики України [2], дохід у розрахунку на одну особу у 2015 р. становив 31 082,7 грн, або лише 1 243,3 дол. США за середньозваженим курсом гривні 25 за 1 дол., тобто майже у 5 разів нижчий, ніж межа бідності за критеріями ООН (6 тис. дол. США на рік).

Індекс Кейтця* у 2015 р. склав 32,85 % (4 195/1 378 = 3,044), що на 1 % менше, ніж у 2014 р.; у січні-лютому 2016 р. – 30,85 % (4 467/1 378 = 5,65), тобто скоротився на 3 %, що свідчить про поглиблення диспропорцій в оплаті праці.

У поточному році реальні доходи населення й надалі знижуються. За даними Державної служби статистики України, у 2015 р. порівняно з 2014 р. вони скоротилися на 22,2 %, що майже у 2 рази більше, ніж у 2014 р. (11,5 %).

Крім того, наявна негативна тенденція зростання заборгованості з виплати заробітної плати: у 2014 р. – 753 млн грн, 2015 – 1 320, а у березні 2016 р. – вже 2 013 млн грн. Найбільшою вона є у промисловості – 1 435,7 млн грн (або 13,5 % фонду оплати праці за лютий 2016 р.), професійній, науковій та технічній діяльності – 139,9 млн (або складає 8 % відповідно) та будівництві – 96,7 млн грн (12,8 %).

Таке зниження доходів населення спричинило низку негативних явищ:

- за даними Державної служби статистики України, частка населення з нижчими середньодушовими доходами ніж фактичний прожитковий мінімуму (січень–вересень 2015 р. – 2 191 грн, 2014 р. – 1 327 грн.) упродовж дев'яти місяців 2015 р. зросла втричі порівняно з аналогічним періодом попереднього року і становила 53 % [3]. Співвідношення загальних доходів серед найбільш та найменш забезпечених 10 % населення склало 5,1 разу, тоді як у січні–вересні 2014 р. – 4,8 разу, частка доходів від зайнятості зменшилася на 1,9 % – до 53 % ресурсів домогосподарств; оплати праці (47 %) – на 2 %, а доходів від підприємницької діяльності та самозайнятості (6 %) зросла лише на 0,4 %;
- розмір пенсії 41,4 % громадян, що її отримують, не перевищує 1 300 грн, з них 11,7 % – 1 000 грн. При цьому вартість комунальних послуг щорічно зростає (у 2015 р. вартість електроенергії, газу, води та опалення однокімнатної квартири в Києві становила 900 грн [4], 2016 р. збільшилася ще на 37 % [5]), а кількість отримувачів пенсії в Україні зменшується;
- у 2015 р. порівняно з 2014 р. скорилося споживання майже за всіма основними продуктами харчування: риби та рибопродуктів – на 20%, фруктів, ягід, горіхів і винограду – 14, м'яса, м'ясопродуктів – 8, хліба і хлібних виробів – 7, олії та інших рослинних жирів – 6, цукру – 3, молока і молочних продуктів – 2, картоплі та овочів і баштанних – на 1 %. При цьому фактично споживається м'яса, м'ясопродуктів, молока і молочних продуктів, картоплі, овочів та баштанних, фруктів, ягід, горіхів і винограду менше від мінімальних норм, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» № 656 від 14.04.2000 року;

* Індекс Кейтця (Kaitzindex) – співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати штатного працівника. У країнах Західної Європи за цим показником визначається ефективність боротьби з бідністю. Міжнародна організація праці рекомендує підтримувати індекс на рівні не нижче 50 %, а Євросоюз – не менше 60 %.

- за даними Державної служби статистики України, 29 % громадян України з-поміж тих, які потребували у 2015 р. медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя, повідомили про неможливість задовольнити свої потреби. Порівняно з 2014 р. цей показник збільшився у 1,4 разу. Серед домогосподарств, члени яких потребували, але не отримали медичної допомоги, 45 % (у 2014 р. – 22 %) вказали на недоступність для хворих членів родини необхідного лікування у стаціонарних лікувальних установах. Така ситуація склалася у 13 % домогосподарств країни (у 2014 р. – 4 %). У 97 % з них вимушена відмова від належного лікування спричинена занадто високою його вартістю. Одночасно серед осіб, які перебували на стаціонарному лікуванні, 93 % забезпечували себе медикаментами, 80 – їжею, 65 % – постільною білизною. Не належать до таких лише 4 %.

Поглиблює цю ситуацію зниження показників ринку праці. Так, за даними Державної служби статистики України, рівень зайнятості населення працездатного віку становить майже 65 %, а безробіття згідно з методологією Міжнародної організації праці (МОП) зросло з 7,8 у 2013 р. до 9,5 % у 2015 р. Навантаження зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць (вакантних посад) у січні 2016 р. склало 162 особи, 2015 – 128, 2014 р. – 97.

Негативною тенденцією також стало збільшення довгострокової трудової міграції з України. При цьому, за даними опитування Міжнародної організації з міграції (МОМ) [6], проведеного у 2016 р., довгострокові трудові мігранти становлять 1,3 % від загальної кількості населення нашої держави, і більшість з яких (71 %) – особи у віці від 18 до 44 років. Визначальною характеристикою українських трудових мігрантів є високий рівень освіти та професійного досвіду. Дані опитування свідчать, що 37 % з них мають вищу освіту, 41 % – повну загальну або спеціальну освіту. Як відзначають аналітики МОМ, велика кількість освічених і професійно досвідчених громадян (інженери, лікарі, фахівці сектору ІТ, вчителів, агрономів тощо), долучившись до міграції, сприяють, певною мірою, «витоку мізків» з країни.

Основні чинники української масової трудової міграції насамперед мають економічний характер, що пов’язано з необхідністю виживання у процесі боротьби з бідністю або уникнення безробіття. Слід відзначити суттєве збільшення кількості студентів з міграційними намірами у 2016 р. порівняно з попередніми періодами (1 %).

Негативним фактом є те, що кількість трудових мігрантів, які не планують повертатися на батьківщину, майже удвічі вища серед осіб 18–29 років (30 %) порівняно з віковою групою 45–65 років (16 %). Ця тенденція відповідає й показникам кількості трудових мігрантів, що остаточно повернулися в Україну – кожен десятий і кожен другий відповідно – на постійне місце проживання. Крім того, кожен другий потенційний трудовий мігрант перебуває у віковій групі від 18 до 29 років.

Дослідження виявили, що міжнародна трудова міграція відіграє суттєву роль у старінні населення України, зниженні народжуваності та кількості економічно активного населення. Адже у 2014 р. лише 1 % середнього загального обсягу грошових переказів довгострокових трудових мігрантів був

спрямований на продуктивні інвестиції у бізнес, фермерство чи іншу діяльність.

Низький рівень інвестування обумовлений тими ж факторами, що й значне скорочення прямих іноземних інвестицій у 2013–2014 рр., а це, ймовірно, тісно пов'язано з геостратегічними викликами, які стоять перед Україною, високим рівнем корупції та складністю ведення бізнесу. Водночас, українські довгострокові трудові мігранти, особливо ті, що працюють в Канаді та державах ЄС демонструють значну зацікавленість у розвитку бізнесу в їх поточній країні перебування [7].

У всесвітньому рейтингу *індекс сприйняття корупції (CPI)* 2015 р. Україна посідає 130 місце зі 168 позицій. За останній рік рівень корупції зріс у частині надання комунальних послуг підприємцям і щорічних податкових відрахувань. Соціальний збиток визначається тим, що через ослаблення бюджету влада втрачає здатність ефективно вирішувати соціальні проблеми, поглиблюється майнова нерівність, відбувається перерозподіл коштів на користь вузького кола людей, часто за рахунок найбільш вразливих верств населення; корупція в правоохоронній системі призводить до зростання і зміцнення організованої злочинності та посилення соціальної напруги.

Таким чином, соціальний потенціал підприємництва в Україні щороку погіршується, тому необхідно забезпечити підвищення якості життя та здоров'я населення за допомогою довгострокових державних програм, а саме:

- створити умови для формування розвинутого і досить ємного ринку праці, в якому найбільш численними суб'єктами будуть наймані працівники – не менше 60–70 % від загальної кількості економічно активного населення, низька частка тіньового ринку (не більше 5–10 % відповідно) і безробітних (не вище 3–5 %). З цією метою доцільно:

– розробити і затвердити програму реформи заробітної плати до 2020 р., спрямовану на її максимальну легалізацію, значне збільшення фонду оплати праці за рахунок підвищення її частки до 20–25 % від загальних витрат на виробництво продукції;

– невідкладно переглянути перелік продуктів харчування, достатнього для забезпечення належного функціонування людського організму, збереження його здоров'я, а також мінімальний набір непродовольчих товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, та змінити, відповідно до фактичних витрат населення, співвідношення продовольчих і непродовольчих товарів, а також послуг, враховуючи реальні показники витрат та потреби нормального відтворення людини. Крім того, законодавчо закріпити перегляд наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, щоб визначати розмір прожиткового мінімуму відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» не рідше, ніж 1 раз на рік (табл. 5.1);

– відновити практику розробки державних програм зайнятості населення, забезпечених відповідними механізмами реалізації і фінансовими ресурсами;

Таблиця 5.1

Зміни до законодавчої бази, що пропонуються з метою розвитку соціального потенціалу підприємництва в Україні

Законодавчий акт	Чинна редакція	Зміни
Закон України «Про прожитковий мінімум»	Стаття 3. Принципи формування наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг 1. Набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів визначаються в натуральних показниках, набір послуг – у нормативах споживання не рідше одного разу на п'ять років	Стаття 3. Принципи формування наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг 1. Набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів визначаються в натуральних показниках, набір послуг – у нормативах споживання не рідше одного разу на рік
	Стаття 4. Порядок встановлення та затвердження прожиткового мінімуму 1. Прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг	Стаття 4. Порядок встановлення та затвердження прожиткового мінімуму 1. Прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих відповідно до статті 3 цього Закону набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг на відповідний рік
	3. Прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Прожитковий мінімум публікується в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження	3. Прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, розраховується на основі індексу споживчих цін, визначеного в основних прогнозних макропоказниках економічного й соціального розвитку України та щороку затверджується Верховною Радою України в Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік. Прожитковий мінімум публікується в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження
Податковий Кодекс України	РОЗДІЛ IV. ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ Стаття 169. Перерахунок податку та податкові соціальні пільги 169.1. Перелік податкових соціальних пільг	РОЗДІЛ IV. ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ Стаття 169 169.1. Перерахунок податку та суми, на які зменшується сукупний оподатковуваний дохід 1. Сукупний оподатковуваний дохід зменшується на суму, що не перевищує за кожний повний місяць, протягом якого одержано дохід, встановленого чинним законодавством розміру мінімальної місячної заробітної плати (неоподатковуваний мінімум). Неоподатковуваний мінімум введено в шкалу ставок оподаткування (стаття 167 цього Кодексу)

– впровадити моніторинг ринку праці, що дають змогу виявити тенденції попиту та пропозиції робочої сили, обґрунтувати раціональну структуру й обсяги підготовки кадрів в установах усіх видів професійної освіти.

За результатами моніторингу можливо визначити потреби територій у робочій силі, тенденції її попиту та пропозиції, обґрунтовувати раціональну структуру й обсяги підготовки кадрів в установах професійної освіти, що є важливою передумовою адекватності ринку освітніх послуг та праці, розробки стратегії навчальних закладів щодо підготовки та працевлаштування випускників;

- з метою усунення диспропорцій у розподіленні населення за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів:

– реформувати податок на доходи фізичних осіб (див. табл. 5.1) таким чином: при розрахунку податку на доходи фізичних осіб закріпити законодавчо не податкову соціальну пільгу, а неоподатковуваний мінімум щомісячного доходу на рівні мінімальної заробітної плати;

– виконати рекомендації ООН щодо співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати штатного працівника на рівні 50 %;

- з метою зниження рівня корупції розглянути можливість створення в Україні програми за зразком розробки «OPEN» у Сеулі [8]. Їх суть полягає в тому, що кожен громадянин, який подав на розгляд заяву, має можливість контролювати роботу чиновників через інтернет-мережу, тобто в режимі реального часу. Така система контролю забезпечує прозорість процедури і запобігає затягуванню або несправедливому розгляду справ громадян.

Основні принципи програми «OPEN»: доступність і прозорість. Перша включає три напрями: інформаційний аспект (доступ громадян до будь-якої інформації за програмою «OPEN»), територіально-часовий (можливість її отримання в будь-який час і будь-якому місці) та оперативно-функціональний (зручність користування сприяє ефективному громадському контролю). Прозорість означає відкриту систему спостереження, зрозумілі процедури в діяльності адміністрації (доступ у реальному часі до інформації, що стосується деталей процесу розгляду заяв громадян, ухвалення рішення про задоволення прохання, можливість перегляду документів, відстеження термінів розгляду).

Програма «OPEN» організована досить просто. Після подачі громадянином заяви, наприклад, про отримання дозволу на будівництво, співробітники відповідного відділу адміністрації розміщують інформацію про неї на сайті «OPEN». Користуючись будь-яким комп'ютером, що має доступ до інтернет-мережі, можна дізнатися в режимі реального часу, чи зареєстрована належним чином заява, хто конкретно займається цим питанням, терміни очікування дозволу, причини, з яких прохання не задоволене.

Система «OPEN» дає можливість відстежувати будь-які затримки процедури за допомогою порівняння дат уведення даних та розгляду заяви на кожній стадії будь-яким чиновником. Основною вимогою системи є необхідність вказувати на сайті день і годину роботи співробітників адміністрації з кожною заявою. Жоден чиновник не зможе ігнорувати розгляд справи і, тим більше, ухвалити неправомірне рішення.

У Сеулі також вважають, що головну роль у боротьбі з корупцією відіграє не подолання наслідків корупційних діянь та каральні заходи після їх виявлення, а, навпаки, їх упередження. Це достовірно підтверджує ефективність програми «OPEN».

Упровадження запропонованих рекомендацій дасть змогу забезпечити збалансований розвиток соціального потенціалу підприємництва в Україні.

5.2. Усунення диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили на вітчизняному ринку праці

Результати досліджень за цією проблематикою виявили суперечності між структурою попиту та пропозиції робочої сили. Це обумовлено тим, що вони значною мірою взаємопов'язані, але водночас мають різні відтворювальні механізми. Так, відтворення трудових ресурсів як за обсягом, так і структурою має, з одного боку, чітко виражений територіальний характер, а з іншого – вони зазнають суттєвого впливу галузевих факторів. Саме тому необхідним є регулювання професійного розподілу робочої сили на регіональних ринках праці з метою запобігання виникненню глибоких структурних дисбалансів між попитом і пропозицією. Однією з передумов їх появи є наявність лага запізнілої реакції регіональних ринків праці на зміни в структурі економічної діяльності та сфери освіти. Остання має лаг запізнення 4–6 років, тобто отримати компетентнісного фахівця роботодавець зможе лише після закінчення ним навчального процесу. Отже, в умовах зміни системи управління розподілом трудовими ресурсами особливу увагу необхідно приділяти дослідженню професійного розподілу продуктивних сил. Важливим завданням цього етапу є вивчення умов, що сприяють подоланню можливого дисбалансу на регіональних ринках праці. Однією з них є зниження рівня безробіття населення, що за останні три роки серед працездатного населення за методологією МОП в Україні зріс на 2,0, тобто з 7,5 у 2012 р. до 9,5 % у 2015 р. [9] (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Динаміка основних показників ринку праці України за 2012–2015 рр.*

Показник	2012	2013	2014	2015
Рівень безробіття за методологією МОП, %	7,5	7,2	9,3	9,5
Кількість вільних робочих місць на кінець року, тис. осіб	59,3	47,5	35,3	42,75
Навантаження на одне робоче місце на кінець року, осіб	5,0	10,0	14,0	19,0
Середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника:				
гривень	3026,0	3265,0	3480,0	4195,0
частка від прожиткового мінімуму на одну працездатну особу, %	266,8	268,7	285,7	304,4
Навчено новим професіям:				
усього, тис. осіб	218,4	196,9	152,5	…
частка від облікової кількості штатних працівників, %	2,1	1,9	1,8	…
Підвищили кваліфікацію:				
усього, тис. осіб	1016,5	1020,9	804,1	…
частка від облікової кількості штатних працівників, %	9,5	10,4	9,4	…

*Джерело: [10]

Відповідна тенденція спостерігається й у регіональному розрізі. Кількість вільних робочих місць (вакантних посад), заявлених роботодавцями до державної служби зайнятості, за період 2013–2015 рр. скоротилась на 27,9 %, але у 2016 р. спостерігається позитивна тенденція щодо цього показника. Так, у

березні 2016 р. порівняно з попереднім місяцем він збільшився на 28,3 %, але порівняно з 2015 р. – зменшився на 11,2 % [11]. За професійними групами найбільший попит на робочу силу на кінець березня 2016 р. спостерігався на робітників з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин (25,7 % від загальної кількості заявлених вакансій), на кваліфікованих робітників з інструментом (16,8), а найменший – на технічних службовців (3,7) і кваліфікованих робітників сільського та лісового господарств, риборозведення й рибальства (4,4 %). Навантаження зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць у цілому по Україні за березень 2016 р. зменшилось на 37 осіб (на кінець лютого 2016 р. – 131 особа; березня – 94). За регіонами цей показник має розмах варіації від 36 осіб у м. Києві до 285 у Запорізькій області. Це обумовлено тим, що на регіональних ринках праці сформувався стійкий дисбаланс між попитом і пропозицією робочої сили, основу якого становлять структурні трансформації за видами економічної діяльності під впливом скорочення обсягів інвестицій в основний капітал за одними видами діяльності і збільшення їх в інших. Відповідно до цього відбуваються зміни в кон'юнктурі на ринках товарів і послуг, що впливає на диференціацію у рівнях оплати праці і, як наслідок, спричиняє дисбаланс у професійному розрізі.

Диференціація розмірів заробітної плати за видами економічної діяльності є головним чинником не тільки міжрегіональних відмінностей, але й диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили на ринку праці. Найвищу заробітну плату у 2015 р. отримували працівники підприємств м. Києва, а також регіонів, де сконцентровані виробництва гірничо-металургійного комплексу, тобто Донецької, Дніпропетровської та Запорізької областей, найнижчі – Тернопільської, Чернівецької та Херсонської.

Територіальний дисбаланс зумовлюють нерівномірний розподіл сировинних і виробничих ресурсів, територіальні відмінності в розміщенні і темпах зміни економічного у трудового потенціалів. У свою чергу, соціально-демографічний дисбаланс сформувався на тлі зниження конкурентоспроможності окремих груп населення (молоді, жінок, інвалідів тощо) на ринку праці та через галузеву специфіку регіону. Робочі місця створюються переважно у сфері ринкових послуг, будівництві та в професіях, що потребують кваліфікованих «синіх комірців» (більше як 75 %) [12]. Крім того, нові робочі місця, на відміну від тих, що ліквідуються, повинні відповідати іншим вимогам до кваліфікації.

У ситуації, що склалася, виникає необхідність розробки програм та заходів щодо зниження рівня безробіття населення в професійному розрізі та соціальної напруженості на регіональних ринках праці. Тому доцільно провести типізацію регіонів, об'єднавши їх у кластери з метою формування регуляторних заходів, які сприятимуть зменшенню дисбалансу між попитом та пропозицією на регіональних ринках праці. Основне завдання типологізації регіонів України полягає в поділі регіонів на однорідні групи при проведенні міжрегіональних зіставлень і дослідженні економічних процесів на регіональних ринках праці. Як показники доцільно використовувати обсяг валового регіонального

продукту на одну особу, який характеризує стан регіонального економічного розвитку; рівень структурного безробіття в розрізі професій та обсяг капітальних інвестицій на одну особу, що характеризує інвестиційну активність у регіоні. Вибір саме цих показників обумовлений тим, що безпосередніми причинами дисбалансу на регіональних ринках праці є суперечності в механізмі відтворення, котрі сигналізують про невідповідність економіки зовнішньому середовищу за параметрами конкурентоспроможності, стійкості та безпеки. В результаті науково-технічного прогресу відбуваються важливі зміни в техніці, технології та організації виробництва, отже, й структурі попиту на робочу силу. Внаслідок цього попит на окремі професії зменшується або взагалі зникає, а на інші, нові, – зростає.

Отже, вимогою сьогодення є мобільна робоча сила. Для роботодавців важливий не лише професійний досвід спеціалістів (60 % респондентів серед роботодавців), але й уміння розв'язувати проблемні ситуації (39 %), навики роботи з клієнтами (28 %) [13]. Як свідчать дані дослідження українського ринку праці Всесвітнім банком, кожна п'ята компанія вважає недостатній рівень професійних знань працівників, що виходять на ринок праці, більш серйозною перепоною для їх успішного функціонування, ніж проблеми, пов'язані з фінансуванням, корупцією, дозвільною системою, необхідні для ведення бізнесу [14].

В Україні спостерігається серйозний дефіцит одних професійних знань та навиків на тлі профіциту пропозиції на інші. Крім того, слід зазначити, що заповнення вакантного робочого місця, особливо для кваліфікованих робітників, котрі займаються фізичною працею, потребує значно більше часу, ніж у державах ЄС (5 тижнів замість 2,5).

Сучасна структура робочих місць і професійних працівників на регіональних ринках праці України часто не збігаються. Особливо це стосується підприємств малого та середнього бізнесу, компаній, що працюють у будівництві та фінансовому секторі. Причинами такої ситуації на вітчизняному ринку праці є, по-перше, недостатньо швидке реагування системи освіти на зміни ринкового попиту, тобто навчальні плани та програми не корегуються освітніми закладами відповідним чином. Сучасний навчальний план повинен містити всебічні знання та навички, що широко використовують у світі з постійно зростаючою професійною мобільністю кадрів. Зазначене вкотре підтверджує необхідність підвищення ролі роботодавця на ринку освіти: він повинен стати замовником і партнером, тому що сьогодні бізнес за власний рахунок змушений довчати молодих фахівців. У Європі роботодавці беруть участь у формуванні освітніх стандартів, роботі системи контролю якості вищої освіти, читають лекції, надають бази практики і здійснюють керівництво. Необхідно повернутись до всебічної атестації персоналу, планування підвищення кваліфікації та кар'єрного зростання, використовуючи досвід Великобританії на ринку освіти та праці, де діють експертно-аналітичні ради, метою функціонування яких є побудова національної системи професійних навиків, що максимально відповідають вимогам ринку праці [15]. Завдання цих рад включають: визначення необхідних для економіки знань і компетенцій, а також прогнозування майбутніх вимог, у тому числі формування політики навчання упродовж усього життя; розробка, підтримка та оновлення

національних професійних стандартів; скорочення «розриву» між попитом та пропозицією на ринку праці; забезпечення вільного доступу до стандартів усіх організацій, що відповідають за присудження кваліфікації, для установ освіти різних рівнів.

Наразі навички та практичний досвід окремої категорії працівників виявилися застарілі й нікому не потрібні, а отже, їх неможливо продати, тому необхідно розвивати систему освіти та підвищення кваліфікації дорослих. Ця система в Україні практично не функціонує і суттєво поступається державам ЄС [16]. Саме цим структурне безробіття відрізняється від фрикційного, що передбачає відповідну перепідготовку, додаткове навчання і навіть зміни місця проживання з метою працевлаштування [17].

Для якісного аналізу структурної складової попиту та пропозиції робочої сили на ринку праці доцільно використовувати показник структурного безробіття [18]. Структурна рівновага досягається у випадку, якщо кількість безробітних та вакантних місць за всіма професіями або видами економічної діяльності збігатимуться, тобто показник структурного безробіття дорівнюватиме нулю.

Визначивши чисельність структурних безробітних, перерозподілом яких між сегментами досягається структурна збалансованість, можна розрахувати загальний рівень дисбалансу на ринку праці за видами економічної діяльності або професійно-кваліфікаційними групами (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Валовий регіональний продукт, рівень структурного безробіття та капітальні інвестиції на одну особу за регіонами України, 2014–2015 рр.

Область	ВРП на одну особу, грн		Рівень структурного безробіття, %		Капітальні інвестиції на одну особу, грн.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Вінницька	27249	32584	19,59	26,50	3531	4042
Волинська	23218	27198	26,69	26,45	3261	3878
Дніпропетровська	53749	64499	26,80	21,87	6204	6702
Донецька	27771	30826	12,70	19,82	3054	3324
Житомирська	23678	27940	21,81	23,49	2306	2551
Закарпатська	19170	19170	26,73	27,24	2102	2225
Запорізька	37251	43211	10,89	16,81	3974	3889
Івано-Франківська	27232	31861	15,18	30,68	4956	5623
Київська	46058	55730	16,29	20,33	11416	13338
Кіровоградська	29223	34775	26,56	22,81	3194	3781
Луганська	14079	15205	26,91	27,29	2347	2517
Львівська	28731	33902	17,66	24,21	3792	3935
Миколаївська	30357	35518	29,66	31,38	3236	3155
Одеська	31268	36271	23,52	32,75	3924	4045
Полтавська	48040	56687	26,59	27,64	6106	6777
Рівненська	24762	29219	21,22	21,90	3420	2668
Сумська	26943	31793	15,53	18,71	2485	2699
Тернопільська	20228	24071	16,07	21,98	2424	2596
Харківська	35328	41334	20,17	20,80	2955	3143
Херсонська	21725	25418	29,59	17,86	2066	2200
Хмельницька	24662	29101	18,44	32,85	3135	3427
Черкаська	30628	36754	21,76	22,10	2605	2734
Чернівецька	16552	19200	17,42	19,17	1862	1882
Чернігівська	26530	31305	20,27	20,09	2490	2748

Відповідно до результатів комплексного дослідження за вищезазначеними критеріями можна зробити такі висновки:

- найбільший обсяг капітальних інвестицій та валового регіонального продукту на одну особу припадає на Дніпропетровську, Київську та Полтавську області; в цих же регіонах (крім Київського) зафіксовані високі показники структурного безробіття. Низьку інвестиційну активність та економічний розвиток, але при цьому значний рівень безробіття мають Волинь та Закарпаття. Житомирська, Тернопільська та Чернівецька області відзначаються аналогічною ситуацією за першими двома критеріями на тлі незначного структурного безробіття. Вінницький, Донецький, Запорізький, Івано-Франківський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Рівненський, Сумський, Харківський, Хмельницький, Черкаський, Чернігівський регіони мають середній рівень за всіма показниками.

Кластеризація за вищенаведеними ознаками дала змогу згрупувати регіони за трьома рівнями: низьким, середнім та високим (табл. 5.4).

Таблиця 5.4

Типізація регіонів України за рівнем структурного безробіття населення, валовим регіональним продуктом і капітальними інвестиціями у розрахунку на одну особу, за регіонами України

Тип регіону	ВРП на одну особу, грн	Капітальні інвестиції на одну особу, грн	Структурне безробіття, %
Низький	Волинський, Житомирський, Закарпатський, Луганський, Тернопільський, Херсонський, Чернівецький	Житомирський, Закарпатський, Луганський, Рівненський, Сумський, Харківський, Тернопільський, Херсонський, Черкаський, Чернігівський, Чернівецький	Донецький, Житомирський, Запорізький, Київський, Львівський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Харківський, Черкаський, Чернівецький, Чернігівський
Середній	Вінницький, Донецький, Запорізький, Івано-Франківський, Кіровоградський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Рівненський, Сумський, Харківський, Хмельницький, Черкаський, Чернігівський	Вінницький, Волинський, Донецький, Запорізький, Івано-Франківський, Кіровоградський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Хмельницький	Вінницький, Хмельницький, Івано-Франківський, Одеський
Високий	Дніпропетровський, Київський, Полтавський	Дніпропетровський, Київський, Полтавський	Волинський, Дніпропетровський, Закарпатський, Кіровоградський, Луганський, Миколаївський, Полтавський, Херсонський

Отже, отримані результати свідчать, що передумовою виникнення дисбалансу на регіональних ринках праці у професійному розрізі є зміна структури капітальних інвестицій у регіонах, тобто від обсягу коштів на розвиток регіону залежить його посилення або зниження. Крім того, змінився баланс між «білими» та «синіми» комірцями» на користь останніх не тільки за професійною ознакою, але й видами економічної діяльності. Ринок освітніх послуг не забезпечує вимоги сучасного ринку праці в повному обсязі. За таких умов державна політика на регіональному рівні має враховувати специфіку розвитку територій. У наслідок упровадження зважених управлінських рішень, в основу яких покладено регіональні інтереси, має зменшитися дисбаланс на ринку праці у професійному розрізі. Наступним етапом у дослідженні цієї проблематики є визначення регіонів, позиції яких у кластері можуть погіршитися, а, отже, доцільно розробити упереджу вальні заходи.

Для цього необхідно:

- Органам влади та управління запровадити в регіонах практику щоквартального моніторингу ситуації, в результаті чого здійснюватиметься збір, обробка й аналіз необхідної інформації щодо попиту та пропозиції робочої сили, її ціни, умов праці в галузевому й регіональному аспектах, враховуючи професійно-кваліфікаційний та освітній рівень робочої сили. Це дасть змогу розробити сценарії розвитку регіональних ринків праці, враховуючи наявний рівень дисбалансу у професійному розрізі; керівництву обґрунтовано оцінювати перспективи розвитку ринку праці й ухвалювати виважені управлінські рішення щодо збалансованості попиту та пропозиції на ринку праці регіону (міста, територіальної громади), підготовки фахівців і робітників з метою їх подальшого працевлаштування, враховуючи регіональні потреби, орієнтації молоді на професії, що мають запит на ринку праці.
- Науково-дослідницькому інституту праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики і НАН України розробити єдину методику прогнозування потреби територіально-адміністративних одиниць у професійних кадрах. Користувачами інформації, отриманої за такою методикою, стануть не тільки регіональні органи управління, але й населення, оскільки вона дасть змогу завчасно дізнатися про перспективи попиту та пропозиції на ринку праці, що сприятиме ретельному вибору як місця навчання, так і планування ділової кар'єри носія робочої сили. Крім того, необхідно розробити методичний підхід до створення системи управління формуванням кваліфікованих кадрів на рівні регіону та певного виду діяльності, яка дозволить своєчасно реагувати на зміни в економіці та суспільстві в умовах зростаючого дисбалансу між попитом і пропозицією на ринку праці, невідповідністю чинної системи освіти вимогам останнього.
- Міністерству освіти і науки України забезпечити формування державного замовлення на підготовку кадрів відповідно до поточних та перспективних потреб на ринку праці. Цього можна досягти за умови, якщо організовувати навчання тільки за професіями, що користуються реальним попитом у роботодавців, а не тими, які є популярними та престижними серед абітурієнтів. Для цього доцільно щоквартально проводити зустрічі з

представниками великого, а особливо малого та середнього бізнесу щодо вимог майбутніх працівників. Це сприятиме більш якісному формуванню професійних стандартів, а також якісній підготовці викладачів освіти за рахунок надання практичного досвіду ведення бізнесу.

- Міністерству освіти і науки України спільно з Міністерством фінансів України відновити систему професійно-технічної освіти в рамках першої інституції відповідно до структури вакансій, що склалась на регіональних ринках праці, а також вимог роботодавців. У подальшому під час формування інфраструктури професійно-технічної освіти доцільно врахувати досвід Великобританії, де на національному рівні розроблено систему забезпечення якості робочої сили, яка включає національні професійні стандарти; мережу рад з розвитку галузевих кваліфікацій; програми професійної освіти та підготовки (для вікових груп від 14 років); національну рамку кваліфікацій, що описує усі можливі види освіти, а також шляхи професійної підготовки; систему оцінки та визнання результатів попередньої освіти; перелік автономних коледжів і приватних навчальних закладів, що реалізують програми професійної освіти у тісному співробітництві з регіональними організаціями роботодавців. У закладах професійно-технічної освіти відновити практику наставництва.

5.3. Подолання асиметрії у податковому навантаженні суб'єктів підприємницької діяльності

Важливою складовою підприємницького середовища є сприятлива податкова система в країні. Але, незважаючи на реформи останніх років, досі не запропоновано механізм, який би характеризувався пільговим і доброзичливим до продуктивної діяльності оподатковуванням прибутків і доходів інвесторів та підприємців, чітко вибудованою прогресивною системою оподатковування доходів громадян, зваженою (за ставками) та збалансованою (за корисністю – медичною і соціальною) – споживання.

Асиметрія – поняття, що відображає існуюче в об'єктивному світі порушення порядку, рівноваги, відносної стійкості, пропорційності і домірності між окремими частинами цілого, пов'язане зі зміною, розвитком й організаційною перебудовою.

Тобто для *податкової системи* асиметрія – це порушення основного класичного принципу її побудови, сформульованого ще у XVIII ст. Адамом Смітом у його відомій праці «Дослідження про природу і причини багатства народів», − справедливості оподатковування, тобто обов'язку всіх однаковою мірою сплачувати податки, але зважаючи на реальну платоспроможність фіскально зобов'язаних осіб. При цьому проблема справедливості оподаткування безпосередньо пов'язувалася з питаннями врівноваженості податкового тягаря (при вилученні частини доходів) і перекладання податкових зобов'язань. Адже на практиці абсолютна рівність неможлива насамперед через відмінності в доходах і майновому стані платників податків.

Світовий досвід побудови податкової системи свідчить, що для розвинених країн наразі властиво підтримувати загальний тягар податків на рівні 30−40 % від обсягу ВВП. Держави з підвищеними темпами економічного розвитку прагнуть дотримуватися ліміту у 25 %.

Згідно з останніми статистичними даними ОЕСР, частка податків у ВВП розвинених країн останніми роками скорочується і нині має найнижчий рівень з початку 1990-х років. У середньому по країнах ОЕСР цей показник становив: у 2007 р. − 35,4 %, 2008 р. − 34,8, 2009 − 33,7 % (а у 2000 році зафіксовано 35,5 %) [19]. Згідно з даними 2009 р. значення цього показника між країнами залишається суттєво різниться: у Данії і Швеції – 48,2 % і 46,4 %, Мексиці – 17,5, Чилі – 18,2, США − 24,0, Туреччина − 24,6 %. Австрія, Бельгія, Фінляндія, Франція, Італія і Норвегія зберігають податковий тягар на рівні близько 40 %.

Протягом двох років поспіль цей показник стрімко знижувався в багатьох країнах ОЕСР і трьох – у Канаді, Франції, Ісландії, Ірландії, Новій Зеландії, Норвегії та Великобританії. Найбільш помітним є зниження податкового тягаря на понад 5 % у період 2007–2009 рр. в Іспанії − з 37,3 до 30,7 %, Ісландії – з 40,6 до 34,1 і Чилі – з 24 до 18,2 %; у Греції, Ірландії, Новій Зеландії та США на 3–4 % [20].

Підтвердженням викладеного вище слугують також дані аналітичної доповіді «Paying Taxes 2016» (спільна розробка аудиторської фірми «PricewaterhouseCoopers» і МБРР) [21]. У ній, крім розрахунку частки податків у ВВП, наведено показники *структурних особливостей податкової системи*, на основі яких визначається індекс загального податкового тягаря («TotalTaxRate»). В Європі за цим показником лідирують Хорватія (20) і Люксембург (20,1). Україна серед держав Центральної Азії та Східної Європи (середній рівень у яких – 35,2) займає передостаннє місце (52,2).

Крім того, наша держава має найвищий серед країн Центральної Азії та Східної Європи податок на працю – 43,1 % від доходу.

Час сплати податку в європейських країнах Сан-Маріно та Люксембург становить 52 та 55 год. на рік відповідно, Україні – 350 год., що майже в 1,5 разу більше від середнього (247 год.).

У доповіді «Doing Business 2016» [22] зазначено, що незважаючи на зростання загального рейтингу ведення бізнесу на чотири сходинки, Україна за показником *оподаткування* втратила одну позицію (107 місце з 189).

Дослідження асиметрії податкової системи країни проводилось за трьома етапами суспільного відтворення: організації виробництва, розподілу та споживання.

Асиметрія на етапі виробництва. Об’єктами оподаткування можуть бути лише фактори виробництва, і застосування податків, орієнтованих на такі об’єкти, економічно шкідливе. Податки на інвестиційні ресурси (тобто намір інвестувати капітал), на працю (фіскальне обмеження права на працю) шкодять розвитку виробництва в країні. Дійсно, запровадження ПДВ на придбані засоби виробництва і сировину, ПДВ на імпорт сучасних іноземних технологій, податку на активи (майно, щойно взяте на баланс, але котре ще не створило

нової вартості), авансових платежів з податку на прибуток негативно впливає на вибір країни як іноземними, так і місцевими інвесторами.

В Україні в 2015 р. обсяг надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків, що можуть враховуватися у сплату податкових зобов'язань наступних податкових періодів або повертатися на розрахункові рахунки платників за їх зверненням, збільшився на 22,1 % до 25 453,3 млн грн, з яких 80,1 % – надміру сплачений податок на прибуток підприємств [23].

Зазначимо, що проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України», поданий Кабінетом Міністрів України на розгляд до Верховної Ради наприкінці вересня, в цілому прогресивний, але у ньому знову передбачена авансова сплата податку для громадян, що займаються індивідуальною діяльністю: «177.3. Фізична особа, яка взята на облік у контролюючих органах як така, що здійснює індивідуальну діяльність, сплачує фіксовану суму податку на доходи фізичних осіб шляхом здійснення авансового платежу за календарні періоди, що дорівнюють місяцю, кварталу, півроку, року (за вибором платника). Сплата фіксованої суми податку здійснюється не пізніше 20 числа (включно) місяця за наступні календарні періоди (місяць, квартал, півріччя, рік), в яких платник податку має намір здійснювати таку діяльність. … Авансові платежі за календарні періоди, в яких індивідуальна діяльність фактично не провадилась, поверненню не підлягають».

На нашу думку, потребує корегування норма про встановлення ставки оподаткування такої діяльності на рівні 10 % від розміру мінімальної заробітної плати: «177.4. Податок на доходи фізичних осіб з доходів від індивідуальної діяльності сплачується у фіксованому розмірі, який становить 10 відсотків від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року з розрахунку на календарний місяць. З доходів, отриманих не від провадження індивідуальної діяльності, сплачується податок на доходи фізичних осіб у порядку та за ставками, встановленими для таких доходів цим розділом». При цьому для інших працюючих ставки ПДФО становлять понад 18 % від загального доходу.

Асиметрія на етапі обміну. Економічна діяльність обкладається податком на додану вартість, який стягується на кожній стадії руху товару, зазвичай, за єдиною стандартною ставкою, але в його платежі для кожного платника передбачено «поглинання» тих сум, отримані в цінах придбаних ним продуктів, частин, компонентів тощо, і до оплати в бюджет пред'являється тільки різниця між сумою податку «на оборот» даного платника і всіма «вхідними» податковими сумами.

У результаті ПДВ стає чистим податком на кінцевого споживача (у нього немає обороту від продажу і тому, відповідно, неможливо ні на кого перекласти свої податкові платежі). Але це лише в теорії. Особливостями практичної реалізації є:

- окремі операції можуть звільнятися від податку;
- крім єдиної стандартної ставки, часто застосовуються ще й знижені, пільгові ставки податку;

- особливе регулювання застосовується для експортно-імпортних операцій.

Все це значно ускладнює адміністрування ПДВ, змушує підприємства вести диференційовану звітність з цього податку, ставить особливі вимоги до оформлення рахунків-фактур за всіма операціями підприємства тощо.

Держава, прагнучи полегшити малому бізнесу тягар податкового регулювання, звільняє малі підприємства, за певних умов, від оподаткування цим платежем. Але корисний ефект від цієї пільги отримують лише підприємства торгівлі та послуг, що надаються безпосередньо кінцевим споживачам, а для малих підприємств, зайнятих у продуктивному секторі, її вплив виявляється, швидше, навіть негативним. Тобто іншим виробництвам – їх партнерам стає невигідним розміщувати замовлення у малих підприємств, що функціонують у режимі звільнення від ПДВ: у рахунках, котрі виставляються ними, не виділяється ПДВ і, відповідно, немає сум «вхідного» податку, які зменшують кінцеві платежі з ПДВ.

Розрахуємо загальний економічний ефект від застосування ПДВ. Фактично, останній відразу починає діяти як податок на оборотний капітал. Варто зазначити, що цей податок – тимчасовий, і для торговельного підприємства, де оборот не перевищує одного місяця, ПДВ може бути майже непомітним (навіть якщо взяти кредит в банку з часткою позики 15–20 % податкове обтяження оборотного капіталу не буде високим). Однак у сфері виробництва діловий цикл може складати і декілька місяців, в сільському господарстві − до року, суднобудуванні – півтора-два, будівництві – 3 роки і більше.

Таким чином, для підприємств важкої промисловості, машинобудування, продукція яких не завжди виготовляється на замовлення і навіть у готовому вигляді може досить довго чекати кінцевого покупця, ПДВ перетворюється на реальний і цілком відчутний тягар. Слід також враховувати, що ці підприємства можуть зіткнутися з труднощами залучення кредитів, оскільки потребують значних сум більш тривалих термінів, а незавершені будівлі (на відміну від готової продукції на складі) банки неохоче приймають як заставу.

Тому можна зробити висновок, що ПДВ є реальним тягарем для сфери виробництва, особливо галузей з тривалим циклом виробництва, а для інвесторів нових проектів у цих галузях – досить відчутним (з урахуванням його ставки) прямим податком на капітал. При наявності цього податку інвестор закладає його в розрахунки як фіксовану витрату (на відміну, наприклад, від податку на прибуток, який виникає лише у разі якщо є останній; оскільки ж прибуток від реалізації нових проектів очікується не відразу, то витрати на цей податок у ТЕО проекту зазвичай указується як умовні (необов’язкові).

Відповідно, фінансовий ефект від застосування цього податку може спонукати інвестора або скоротити масштаби власне проекту, або обмежити його окремою частиною, що передбачає застосування менш тривалого ділового циклу, або ухвалити рішення взагалі про зміну країни його реалізації. На приклад, інвестиції на душу населення в Україні становили: у 2012 р. –

1,114 тис. дол. США, 2013 – 1,224, 2014 р. – 1, 213, а 2015 р. – лише 0,96 тис. дол. США[24].

Таким чином, ПДВ не тільки безпосередньо перешкоджає зростанню виробництва, економічного розвитку взагалі, а й непрямо впливає на фіскальну базу інших податків, які залежать від кінцевих етапів відтворювального процесу: менше інвестицій у виробництво обумовлює малий обсяг доходів економічних агентів на наступних стадіях руху продукту та готової продукції.

Для місцевих виробників ПДВ створює серйозні стимули щодо нарощування експорту через застосування особливого режиму нульової ставки податку. При цьому експортер отримує негайне відшкодування «вхідного» ПДВ тільки за фактом вивезення товару за кордон (навіть і без його продажу − в разі, наприклад, коли поставка здійснюється на користь дочірньої фірми або агента компанії-постачальника в іншій країні). Однак ця стимулююча роль ПДВ може створювати й негативні ефекти. Так, в Україні, провідне місце в експорті займають продукти з низькою часткою доданої вартості (зерно, насіння тощо).

Згідно з статистичними даними, експорту у структурі України у 2015 р. сировина склала 36 %, агроекспорту – майже 60 % і лише 20 % − готові харчові продукти. За таких умов стимулювання експорту передбачає заохочення нееквівалентного (невигідного) товарного обміну із закордоном – обмін великого обсягу продукції з низьким коефіцієнтом відшкодування трудових витрат на меншу товарну масу з підвищеною оцінкою включається в ціну прибутковості для її виробників.

ПДВ також створює серйозний негативний ефект для інноваційної діяльності: витрати на інновації мають тривалі терміни окупності; компенсація ПДВ, сплаченого при імпорті нового устаткування, затягується не тільки на період доставки й установки цього устаткування, але ще і у зв’язку з необхідністю особливої технічної сертифікації цього обладнання, яку потрібно провести до початку його експлуатації (реально може тривати до року і більше).

Якщо врахувати передбачену за ПДВ компенсацію вхідних сум податків (часто не зібраних і таких, що не надійшли до бюджету) експортерам, якими в Україні є в основному сировинні галузі, то податки, сплачені галузями промисловості, торгівлею і населенням, використовуються для виплати премій експортерам. Наприклад, у ст. 197 Проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України» поданого Кабінетом Міністрів до Верховної Ради наприкінці вересня, зазначено:

«197.1. Звільняються від оподаткування операції з:

197.1.32. Постачання, у тому числі операції з імпорту, відходів та брухту чорних і кольорових металів, а також паперу та картону для утилізації (макулатури та відходів) товарної позиції 4707 згідно з УКТ ЗЕД. Переліки таких відходів та брухту чорних і кольорових металів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Операції з вивезення в митному режимі експорту товарів, зазначених у цьому підпункті, звільняються від оподаткування податком на додану вартість».

Водночас, в Україні існує хронічна заборгованість з бюджетного відшкодування ПДВ грошовими коштами: за станом на 01.01.2015 р. – 13,5 млрд грн, аналогічний період 2016 р. – 12,9 млрд, враховуючи, що запровадження системи електронного адміністрування ПДВ стало одним із чинників зростання в 2015 році суми бюджетного відшкодування цього податку грошовими коштами в 1,6 разу.

Таким чином, податкові інструменти, що застосовуються в Україні на етапі обміну (формально аналогічні вживаним в розвинених країнах), фактично стримують розвиток виробничого сектору економіки.

Це позначається на міжнародних рейтингах України (табл. 5.5), зокрема за індексом економічної свободи, що визначається щорічно спільно Інститутом економічної волі та можливостей і TheWallStreetJournal.

Експерти The Heritage Foundation розглядають економічну свободу як «…відсутність урядового втручання або перешкоджання виробництву, розподілу і споживання товарів і послуг, за винятком необхідних громадянам захисту і підтримки свободи як такої». Аналіз економічної свободи проводиться Фондом з 1995 року.

Таблиця 5.5

Україна в міжнародних рейтингах

Показник	Місце
Індекс сприйняття корупції (Transparency International: The Corruption Perceptions Index 2015)	130 (168**)
Рейтинг процвітання країн світу (The Legatum Institute: The Legatum Prosperity Index 2016)	107 (149)
Рівень тривалості життя в країнах світу (United Nations Development Programme: Life Expectancy Index 2015)	111 (190)
Рейтинг країн світу за рівнем соціального розвитку (The Social Progress Index 2015)	62 (133)
Рейтинг країн світу за індексом сталості суспільства (Sustainable Society Foundation. The 2012 Sustainable Society Index)	102 (152)
Рейтинг економічної свободи країн світу (The Heritage Foundation: The Index of Economic Freedom 2016)	162 (178)
Рейтинг країн світу за рівнем захисту прав власності (Property Rights Alliance. The International Property Right Index 2011)	119 (129)

*Джерело: [25].

**Із загальної кількості країн у рейтингу.

Ступінь свободи економіки розраховується за середнім арифметичним десяти показників: свобода бізнесу, торгівлі, фінансового сектору, інвестицій, праці, монетарна та фіскальна свободи, гарантії прав власності, розмір бюрократичного апарату і ступінь захисту від корупції. Таким чином, у т.зв.

абсолютно вільною вважається економіка, що отримала 100 балів, такою, де свободи немає в принципі, – 0.

Всі країни світу, представлені в поточному звіті, розподілені на п’ять умовних груп відповідно до рейтингу за індексом економічної свободи: вільні, переважно вільні, помірно вільні, переважно невільні і невільні. Укладачі індексу вважають, що між свободою економіки і успішністю її розвитку існує взаємозв’язок, про що свідчать дослідження.

У доповіді відзначається, що у цілому за 2016 р. ситуація з економічною свободою у світі незначно покращилася: середньосвітове значення індексу економічної свободи зросло на 0,3 пункту і склало 60,7 балу, що є найвищим показником упродовж періоду спостережень. У світовому масштабі така тенденція обумовлена, головним чином, поліпшенням торговельної, грошово-кредитної свободи і зниженням корупційного навантаження. Дослідження 2016 р. охоплює 186 країн, проте кількісні показники отримали тільки 178, стосовно решти аналітики не мали достовірних статистичних даних.

До першої групи з *вільною економікою* увійшли країни, які отримали понад 80 балів, – Гонконг, Сингапур, Нова Зеландія, Швейцарія та Австралія.

Більшість країн у рейтингу традиційно займають середні позиції. Це дві групи, які визначаються укладачами рейтингу як *помірно вільні* – від 60 до 70 і *переважно невільні* – від 50 до 60 балів. До першої належить багато країн Європейського Союзу, другої – БРІКС (Бразилія, Росія, Індія, Китай, Південна Африка).

Наприкінці рейтингу, поміж Соломонових островів і Конго, серед держав з слабкою економікою, на 162 місці перебуває Україна (ранг – 46,8) [26].

Україна займає 119-те місце зі можливих 129 за рівнем захисту прав власності (Property Rights Alliance. The International Property Right Index), що є причиною відсутності свободи у вітчизняній економіці. До складових цього рейтингу належать правове і політичне середовище; права на фізичну та інтелектуальну власність.

У всесвітньому рейтингу за *індексом сприйняття корупції (CPI)* 2015 р. наша держава посідає 130 місце зі 168 позицій. За останній рік рівень корупції в Україні зріс у частині надання комунальних послуг підприємцям і щорічних податкових відрахувань. Соціальний збиток від неї полягає в тому, що: через ослаблення бюджету влада втрачає здатність ефективно вирішувати соціальні проблеми; збільшується майнова нерівність; відбувається перерозподіл коштів на користь вузьких кіл людей, часто за рахунок найбільш вразливих верств населення; корупція в правоохоронній системі призводить до зростання і зміцнення організованої злочинності та соціальної напруги.

Асиметрія на етапі розподілу. В Україні наявний податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), але немає прибуткового оподаткування. ПДФО − не зовсім прибутковий податок і його функції не виконує. Основні проблеми, пов’язані з ним, такі:

- не оподатковує доходи і надходження, які не є доходами;
- фактично виключає з оподаткування тих громадян, які отримують реальні і високі доходи;

- адміністративно абсолютно не пристосований для виконання своєї головної ролі − виявляти та залучати до оподаткування доходи фізичних осіб.

По-перше, як відомо, система контролю у сфері прибуткового оподаткування усіх розвинених країнах орієнтована на виявлення доходів, не заявлених платниками податків, тобто не врахованих у зарплатних відомостях підприємств і не зазначених у податкових деклараціях громадян. При цьому особлива увага приділяється особами, які взагалі не надають декларації. В Україні ж податковий контроль з ПДФО, навпаки, обмежується перевіркою лише тих громадян, які звітують про власні доходи.

По-друге, одержувачі значних доходів (з багатомільйонними і мільярдними статками) ухиляються від їх фіксування в зарплатних відомостях та не інформують податкові органи через податкові декларації, а використовують інші засоби і методи, які неможливо контролювати. В Україні дозволено переводити у свою власність великі активи, об'єкти нерухомості, підприємства, вивозити капітал за кордон, що перебуває поза увагою податкових органів (це абсолютно неприйнятно в інших країнах. Зокрема, в США навіть квиток на літак не можна придбати за готівку, а так зване відмивання брудних грошей передбачає легалізацію готівки саме шляхом проведення її через оподатковувані легальні комерційні підприємства).

Більше того, в Україні наразі не застосовуються такі важливі контрольно-облікові податкові режими, як податок на великі статки, податок на вивіз капіталу та інші, без яких прибуткове оподаткування в інших розвинених країнах неможливе. Крім того, наша держава уклала десятки податкових угод з іншими країнами, за умовами яких абсолютно добровільно відмовляється від оподаткування доходів і капіталів, що виводяться за кордон.

По-третє, податок на доходи в Україні не охоплює справжні доходи, але при цьому широко використовується стосовно виплат і розрахункових платежів, які не є доходами. Дійсно, ПДФО стягується з низьких заробітків працівників бюджетних установ та підприємств, які часто не досягають навіть розмірів прожиткового мінімуму. Але ці кошти не можна вважати прибутками, за економічною суттю вони є частковим (далеко не повним) відшкодуванням витрат праці (компенсація на відновлення особливого товару, яким у процесі виробництва виступає робоча сила, − відшкодування).

Таким чином, у країні наразі немає прибуткового податку, лише податок на фонд заробітної плати підприємств. При цьому він є елементом витрат підприємства, що збільшує собівартість виробленої продукції і сприяє інфляції.

Через таку асиметрію оподаткування за межею бідності перебуває понад 80 % українців (за даними Організації Об'єднаних Націй). Адже, за стандартами ООН, якщо людина витрачає на проживання та харчування менше 5 дол. США на день та 150 дол. на місяць, вона живе за межею бідності.

Інакше кажучи, межа бідності в Україні (згідно з середньорічним курсом гривні Національного банку України за станом на 2016 р.) становить 3 900 грн на місяць, тоді як мінімальна зарплата з 01.05.2016 р. – 1 450 грн, тобто українці, які її отримують, мають утричі нижчий рівень доходу, ніж установлений за критеріями ООН. При цьому з мінімальної зарплати додатково

вираховуються ПДФО та військовий збір, що призводить до ще більшого збіднiння.

Це підтверджує зменшення споживання практично всіх основних продуктів харчування (крім молока і молочних продуктів): м'яса і м'ясопродуктів – на 10 %, риби і рибопродуктів – 33, фруктів, ягід, горіхів, винограду – 16 і навіть картоплі – 14 % (табл. 5.6). Крім того, згідно з даними Укрстату, лише 8,7 % населення мають середньодушові еквівалентні загальні доходи на місяць понад 3 720 грн. (табл. 5.7), що нижче межі бідності за критерієм ООН.

Таблиця 5.6

Споживання продуктів харчування в домогосподарствах, по роках, кг

Споживання продуктів харчування в домогосподарствах (у перерахунку в первинний продукт) у середньому за місяць у розрахунку на одну особу*	2010	2011	2012	2013	2014**	2015**	2015/2010
М'ясо і м'ясопродукти	5,1	5,1	5,0	5,1	4,9	4,6	0,9
Молоко і молочні продукти	19,2	19,1	19,6	20,3	20,3	19,8	1,03
Яйця, шт.	20	20	20	20	20	19	0,95
Риба і рибопродукти	1,8	1,7	1,7	1,8	1,6	1,2	0,67
Цукор	3,0	3,2	3,1	3,0	3,0	2,8	0,93
Олія та інші рослинні жири	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	0,89
Картопля	7,7	7,9	7,8	7,1	6,9	6,6	0,86
Овочі та баштанні	9,5	9,9	10,1	9,4	9,0	8,8	0,93
Фрукти, ягоди, горіхи, виноград	3,7	3,7	3,7	4,1	3,7	3,1	0,84
Хліб і хлібні продукти	9,3	9,2	9,1	9,0	9,0	8,5	0,91

*Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

**Без урахування частини зони проведення антитерористичної операції.

Це свідчить про методологічну помилку статистичної звітності, а саме неадекватне відображення диференціації населення України за доходами, адже заробітна плата Голови НБУ становить 16,3 тис. грн, що значно більше 3 720 грн (у 43 рази) [27]. Отже, наявна асиметрія в оподаткуванні призводить до збіднiння більшої частини населення та, відповідно, скорочення внутрішнього ринку товарів і послуг.

Податок з прибутку підприємств відрізняється від податку на прибуток корпорацій (корпоративний податок), який існує в усіх розвинених країнах. Зокрема, там він не обмежує ділову активність бізнесу, оскільки через механізми прискореної (пільгової) амортизації, різних податкових кредитів підприємства можуть фінансувати свій розвиток практично без сплати податку.

Таблиця 5.7

Розподіл населення за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів*

Рівень доходів	2010	2011	2012	2013	2014**	2015**
До 480,0	0,7	0,2	0,4	0,1	0,1	0,1
480,1–840,0	7,8	4,8	3,2	2,3	1,4	0,9
840,1–1 200,0	25,9	18,8	12,6	9,1	7,9	4,8
1 200,1–1 560,0	27,2	26,7	23,8	21,2	19,2	11,3
1 560,1–1 920,0	16,5	20,0	21,2	21,9	23,1	18,2
1920,1–2 280,0***	21,9	29,5	14,5	16,6	16,5	17,6
2 280,1–2 640,0	…	…	9,3	10,5	11,7	15,9
2 640,1–3 000,0	…	…	5,6	6,8	7,8	11,4
3 000,1–3 360,0	…	…	3,1	4,3	4,6	6,7
3 360,1–3 720,0	…	…	2,1	2,0	2,5	4,4
понад 3 720,0	…	…	4,2	5,2	5,2	8,7

*Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції. З 2011 р. в розрахунках середньодушових показників, а також диференціації населення (домогосподарств) за рівнем матеріального добробуту використовується шкала еквівалентності. Для забезпечення зіставності показників динамічних рядів здійснено перерахунок даних 2010 р., зважаючи на шкалу еквівалентності.

**Без урахування зони проведення антитерористичної операції.

***У 2010–2011 рр. – понад 1920 грн.

У результаті успішні підприємства, які здатні нарощувати продажі, можуть розвиватися фактично в режимі самофінансування, без залучення банківських кредитів або допомоги від держави. На державному рівні підтримка полягає в тому, що кошти залишаються в успішних підприємств, при цьому вони не обкладаються податками, з яких потім виділятимуть субсидії низькоефективним галузям економіки. Наприклад, в Естонії існує податок на виведені з обороту підприємства кошти, тобто дивіденди, виведення капіталу, інші форми переказування доходів на рахунки приватних осіб.

Таким чином, точне визначення поняття *дохід* має не лише прикладне, фіскальне значення, але й здатне допомогти більш адекватно оцінювати глобальні економічні показники і загалом результати проведеної економічної політики. Поняття доходу як економічної вигоди має бути базовим для податкового законодавства в цілому. Необхідно також відновити, як в інших розвинених країнах, в економічній теорії і фіскальній практиці поняття *суспільно необхідних витрат* праці і на конституційному рівні заборонити обкладати їх будь-якими видами податків і зборів.

Проведені дослідження виявили, що **для усунення асиметрії податкової системи** необхідно:

1. Обґрунтувати розподіл основної маси податкового тягаря і визначити ставки окремих видів податків на принципах соціальної справедливості.

Щодо *оподаткування майна* цей принцип полягає в застосуванні знижених податкових ставок або повного скасування податку стосовно видів та складу майна, необхідних для забезпечення гідного проживання громадян, та підвищених податкових ставок щодо майна, використовуваного як предмети розкоші.

При *оподаткуванні доходів* цей принцип забезпечується за рахунок застосування так званої подвійної прогресії ставок прибуткових податків: за видами і розмірами доходів. При цьому має встановлюватися градація податкових ставок за видами доходів (в порядку їх підвищення):

1) доходи від власної праці (по найму і в порядку здійснення самостійної трудової діяльності);

2) доходи від підприємницької діяльності;

3) доходи від інвестицій і надання прав користування промисловою (інтелектуальною) власністю;

4) випадкові доходи (без прикладання власної праці).

Доходи першої категорії, що не перевищують меж прожиткового мінімуму домогосподарства, повинні звільнятися від будь-яких видів прямого оподаткування (включаючи соціальні податки). Відносно решти видів доходів доцільно встановити таке співвідношення податкових ставок: 1): 2): 3): 4) як 1: 2: 3: 5 (тобто якщо дохід «1» оподатковується за ставкою 10 %, то «4» – 50 %). При оподаткуванні операцій (непрямі платежі у сфері споживання громадян) цей принцип виражається в установленні пільгового (зниженого) податку на товари, продукти і послуги, що входять до складу необхідного мінімального споживчого кошика – основні продукти харчування, одяг, взуття, комунальні послуги, послуги транспорту і зв'язку.

2. Скасувати авансовий платіж податку на прибуток та дохід осіб, що займаються підприємницькою діяльністю.

3. Оподаткування не повинно перешкоджати законному праву кожного громадянина самостійно, власними силами і засобами, в законному порядку забезпечувати гідне проживання для себе та родини. У разі застосування податкового режиму, який завдає шкоди належному існуванню, громадянин повинен мати вибір – альтернативний (пільговий) податковий режим чи інша форма доступу до фінансованих за рахунок відповідного податку державної послуги або благ. У цьому контексті доцільно було б впровадити французький досвід оподаткування доходів фізичних осіб. До речі, така схема податкового стимулювання родини діє в багатьох європейських країнах.

У Франції прибутковим податком (impftsurle revenu – IR) оподатковується не кожна окрема фізична особа, а родина загалом. Має також назву прибутковий податок з домогосподарства. Під родиною розуміють подружжя та їх дітей які не досягли 18 років, а також дітей, котрі не перебувають у шлюбі і молодші 21 року, або дітей-студентів віком до 25 років. Податкова база обчислюється для родини як сукупний річний дохід кожного з членів за вирахуванням окремих видів витрат, які не оподатковуються. У результаті поділу родинної податкової бази на коефіцієнт розміру родини отримують оподатковувану частку одного члена родини, тобто середньодушовий дохід

родини (QF – Quotient Familial), який і визначає розмір ставки прибуткового податку для родини загалом.

Для сукупного доходу родини (QF) розраховується податок за ступеневою прогресивною шкалою – це розмір податкових відрахувань на одну частку родини. Потім у результаті добутку цих відрахувань та коефіцієнта розміру родини отримують обсяг податкових відрахувань родини загалом. На основі коефіцієнта розміру родини визначаються вагові коефіцієнти всіх її членів. Дорослі (самотні або подружжя з офіційно зареєстрованим шлюбом) – по 1 кожен, перший і другий неповнолітні діти (що живуть з обома батьками) – по 0,5, третій і наступні неповнолітні діти (що живуть з обома батьками) –по 1 кожен. У разі розлучення або смерті одного з батьків вага дитини в підрахунку сімейного коефіцієнта збільшується. Якщо це самотній чоловік або незаміжня жінка без дітей, то коефіцієнт розміру родини – 1; для сім'ї з подружжя без неповнолітніх дітей – 2; з однією неповнолітньою дитиною – 2,5; з двома неповнолітніми дітьми – 3; трьома – 4; для вдови/вдівця з однією неповнолітньою дитиною – 2,5; двома дітьми відповідно – 3; трьома – 4; для одного з розлучених батьків (який не живе в цивільному шлюбі) з однією неповнолітньою дитиною – 2; з двома дітьми відповідно – 2,5; з трьома – 3,5 тощо.

Неодружені громадяни платять у Франції у середньому вищі податки, одружені – нижчі (оскільки дружини або не працюють, або їх заробітна плата невисока, тобто середньоарифметичний дохід QF буде меншим). Одружені з дітьми платять податків ще менше (і вони знижуються залежно від кількості дітей).

У Франції шкала податкових ставок прибуткового податку (IR) не плоска, а прогресивна. Чим вищий дохід, тим більша ставка податку. При цьому шкала податків переглядається і затверджується парламентом Франції щороку (залежно від рівня інфляції, бюджету та економічної ситуації в країні) (табл. 5.8).

Таблиця 5.8

Шкала прибуткового податку для фізичних осіб у Франції, 2013 р.

Дохід (QF) на рік, євро	Податок, % від QF
До 5 963	0
5 963–11 896	5,5
11 897–26 420	14
26 421–70 830	30
70 831–150 000	41
150 001–1 000 000	45
Понад 1 000 000	75

4. При оподаткуванні експорту найвищі ставки мають застосовуватися відносно цінних продуктів землі і природи, вивезення яких означає чисте зменшення національного багатства країни. За зниженим (пільговими) ставками

має оподатковуватися вивезення товарів, виготовлених з відтворювальної сировини і з підвищеною національної часткою доданої вартості.

При оподаткуванні імпорту підвищені податкові ставки повинні встановлюватися відносно товарів, які загрожують економічній та продовольчій безпеці країни та пільгові (знижені) ставки – щодо необхідних товарів масового споживання, котрі не виробляються в країні.

5. Неприпустиме застосування податків, окремих податкових режимів або методів податкового регулювання, що стримують економічне зростання або перешкоджають вкладенням у розвиток економічної інфраструктури чи в зростання національного виробництва. Для забезпечення цих цілей структура і розміри оподаткування повинні бути влаштовані таким чином, щоб:

- вивільнити від оподаткування повну суму витрат на відтворення національної робочої сили;
- забезпечувати максимально пільговий (до повного скасування податку) режим оподаткування для капіталів, що застосовуються у виробничому секторі (особливо у сфері обробної промисловості та секторі високих технологій);
- надавати пільгові податкові режими для інноваційної діяльності та особам, що інвестують свої капітали в галузі матеріального виробництва.

6. Ввести податок на міжнародні фінансові операції (запропонований нобелівським лауреатом Джеймсом Тобіном у 1972 р., тому ще має назву податок Тобіна). Об’єктом оподаткування ним є міжбанківські фінансові (спекулятивні) операції; не стосується платежів за поставки товарів і послуг. При цьому враховується, що такі операції не є необхідними з погляду забезпечення світового зовнішньоторговельного обороту і підтримання зовнішньоекономічної діяльності галузей реального сектору економіки.

ЄС прагне практично втілити ідею транснаціонального фінансового оподаткування. 14 лютого 2013 року Єврокомісія ухвалила пропозицію щодо запровадження податку на фінансові операції та директиву Ради Європи про введення загальної системи Податку на фінансові операції (ПФО), від початку запропоновану у вересні 2011 року на основі запиту 11 країн-учасниць Євросоюзу (Бельгія, Німеччина, Естонія, Греція, Іспанія, Франція, Італія, Австрія, Португалія, Словенія і Словаччина). Запропонована директива передбачає зміцнення співпраці у сфері ПФО відповідно до дозволу Ради Європи від 22 січня 2013 року, наступного за схваленням Європарламенту від 12 грудня 2012 року.

Головні цілі запровадження цього податку в ЄС:

- гармонізація законодавства про непряме оподаткування фінансових операцій, що гарантує ефективну роботу внутрішніх ринків фінансових активів і здорове конкурентне середовище для фінансових інструментів, гравців і біржових майданчиків по всьому Євросоюзу;
- *створення справедливого податкового середовища* для всіх секторів економіки;

- створення відповідних бар'єрів для операцій, які знижують ефективність фінансових ринків, тим самим забезпечивши необхідні заходи контролю і регулювання з метою уникнення майбутніх криз.

ПФО обкладаються активи, які обертаються на ринках капіталу, грошових ринках (за винятком засобів платежу), акції або зобов'язання за колективним інвестуванням, включаючи інвестиційні фонди стандарту UCITS (Undertakings Collective Investmentin Transferable Securities) й альтернативні інвестиційні фонди (AIF), а також деривативні контракти. Більше того, податок покриває не тільки торговельні операції на таких організованих ринкових майданчиках, як регульовані ринки, багатосторонні торговельні системи або фірми, котрі систематично виконують клієнтські накази (systematic internalizer), але й інші види операцій, у тому числі на позабіржових ринках [28]. Оподаткуванню не підлягають операції на первинному ринку як акціями та іншими пайовими цінними паперами ринку капіталу, а також боргові зобов'язання. Касові угоди з валютами, а також з активами, призначені для дрібних інвесторів, не оподатковуються, як і більшість фінансових операцій, здійснюваних простими громадянами.

Ставка ПФО в ЄС на операції з акціями та облігаціями складе 0,1 %, з цінними паперами другого рівня (деривативами) – 0,01 %. Очікувані надходження від уведення податку на фінансові операції в ЄС – 57 млрд євро на рік; лише в Німеччині передбачається зібрати понад 11 млрд євро [29].

Упровадження запропонованих рекомендацій дасть змогу врівноважити податкове навантаження суб'єктів підприємницької діяльності та забезпечити економічне зростання в Україні.

5.4. Вдосконалення просторової та галузевої структури підприємницького сектору України

Проведений аналіз суттєвих змін у структурі глобальної економіки засвідчив перерозподіл сфер впливу серед країн, які довготривалий час є лідерами на світовому ринку, та втручання в цей процес нових держав, які мають значні обсяги ресурсів для впливу на світову економічну систему найближчими роками [30]. У цілому основною політико-економічною тенденцією періоду до 2030 р. буде саме послаблення позицій монопольно домінуючої сили глобальної економіки США, їх активні дії щодо збереження статусу-кво, особливо у фінансовій сфері, і формування, незважаючи на ці спроби, багатоцентрової системи світової економіки, в якій приблизно рівні позиції матимуть ЄС, США, Китай та Індія, а також (можливо) блок ключових країн СНД (у разі активізації інтеграційних зусиль).

Однією з основних тенденцій економічного розвитку у період до 2030 р. буде триваюча структурна перебудова передових економік, зміна пріоритетів галузевого розвитку. Структура передових галузей до 2030 р. істотно відрізнятиметься від нинішньої. Згідно з даними провідних американських рейтингів (Bureau of Labor Statistics, журнал «Fortune»; американський рейтинг

5000; десятка галузевих фондових індексів Доу-Джонса по американському ринку), найбільш динамічними і перспективними галузями упродовж останніх декількох років були такі: інформаційні технології (в широкому сенсі, включаючи послуги, пов'язані з інтернетом, розробку програмного забезпечення, телекомунікацій), виробництво комп'ютерного обладнання, охорона здоров'я, освіта, фінанси, інженерні послуги, енергетика і торгівля [31]. За оцінками міжнародних експертів, саме ці види діяльності найближчим часом розвиватимуться найбільш швидкими темпами [32].

Ще в червні 2010 р. Міністерство економіки, торгівлі і промисловості Японії представило документ «Бачення промислової структури – 2010» [33], у якому міститься аналіз поточного стану японської промисловості та визначаються пріоритети (в т.ч. і галузеві) її розвитку. Серед переваг структурної модернізації японської промисловості виділяють такі, як: інфраструктура (ядерна електроенергетика, залізниці, водопостачання тощо); індустрія засобів збереження навколишнього природного середовища та енергозбереження – транспортні засоби нового покоління, «розумні» комунальні системи тощо; потужна креативна індустрія – мода, туризм, продовольство, контент; охорона здоров'я; інноваційні галузі – робототехніка, космос та ін. Японський план структурної модернізації економіки підтверджує тенденції в зміні галузевих пріоритетів, характерних для розвинених країн світу. Сьогодні найбільш перспективними вважаються такі галузі: інформаційні й телекомунікаційні послуги, виробництво комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, енергетика (але не видобуток енергоносіїв, а технології їх раціонального використання та залучення в енергетичний баланс нових джерел енергії), охорона здоров'я, т.зв. креативні галузі, інженерні послуги з розробки й обслуговування нових технологій.

Отже, виходячи з розглянутих пріоритетів галузевого розвитку до 2030 р., провідні економіки світу матимуть істотно відмінні від сучасної структури генерування доданої вартості, в яких провідну роль відіграватимуть галузі охорони здоров'я, інформаційних послуг, креативні, екологічно орієнтовані види діяльності та послуги з НДДКР, тобто економічний розвиток зміщується в інтелектуальні сфери діяльності, в яких генеруються нові знання і технології.

Україна на макро-, мезо- та мікрорівнях на сучасному етапі свого розвитку повинна враховувати ці зміни з метою вдосконалення просторової та галузевої структури підприємницького сектору України.

Оскільки загальновизнаним макроекономічним показником, що відображає як обсяг національного багатства, так і його галузеву структуру, є валова додана вартість, нами проведено його статистичний аналіз за видами економічної діяльності (КВЕД-10) (табл. 5.9). У структурі ВВП України за 2010–2014 рр. суттєвих змін не зафіксовано: значна частка ВВП в основних цінах створюється за такими видами діяльності, як промисловість; оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів; транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність; фінансова й страхова діяльність; сільське, лісове та рибне господарство. Але слід зазначити, що у 2014 р. порівняно з 2010 р. значно зросла питома вага ВДВ, що створена у

сільському, лісовому та рибному господарствах (на 3,3 в.п.), а також такими, як операції з нерухомим майном, професійна, наукова і технічна діяльність (на 1,2 в.п. відповідно). Водночас значно скоротилась питома вага ВДВ промисловості (на 1,9 в.п.). Але якщо тенденцію до зниження питомої ваги ВДВ, що створена у добувній промисловості (на 0,8 в.п.), можна вважати позитивною, то, на жаль, у переробній (на 0,9 в.п.) – це негативний аспект структурної перебудови економіки України з погляду соціальної зорієнтованості виробництва та кореляційного взаємозв'язку між динамікою ВВП і темпами зростання видів економічної діяльності (як свідчать результати КРА, найвищій – у переробній промисловості).

Таблиця 5.9

Структура ВВП України за видами економічної діяльності за 2010-2014 рр., у відсотках

	Вид економічної діяльності	Питома вага ВДВ у ВВП в основних цінах, %				
		2010	2011	2012	2013	2014
1.	Сільське, лісове та рибне господарство	8,4	9,4	9,0	9,9	11,7
2.	Промисловість	25,4	25,2	24,8	22,7	23,5
2.1.	Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	6,5	7,3	6,5	6,2	5,7
2.2.	Переробна промисловість	14,9	13,6	14,1	12,7	14,0
2.3.	Постачання електроенергії, газу, пари та конденційованого повітря	3,2	3,6	3,6	3,3	3,2
2.4.	Водопостачання, каналізація, поводження з відходами	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
3.	Будівництво	3,7	3,5	3,2	2,9	2,7
4.	Оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	16,3	17,3	16,7	16,7	16,9
5.	Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	8,8	9,3	8,2	8,2	7,3
6.	Тимчасове розміщування й організація харчування	1	1,0	0,9	0,9	0,7
7.	Інформація та телекомунікації	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8
8.	Фінансова та страхова діяльність	6,3	5,1	4,9	5,1	5,1
9.	Операції з нерухомим майном	6	6,2	6,9	7,4	7,2
10.	Професійна, наукова та технічна діяльність	2,8	2,7	3,4	3,6	3,4
11.	Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3
12.	Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	5,4	4,9	5,1	5,5	5,7
13.	Освіта	5,6	5,3	6,0	6,1	5,5
14.	Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	4,2	3,9	4,2	3,9	3,3
15.	Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	0,6	0,6	0,8	1,0	0,9
16.	Надання інших послуг	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0
	Усього ВДВ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Найвищі обсяги створення ВРП зафіксовані у Дніпропетровській, Донецькій, Харківській, Київській та Одеській областях, хоча у 2012–2014 рр. прослідковувалася тенденція до скорочення [34].

Отже, виникає питання ефективності сучасної структури підприємницького сектору економіки України як за галузевою, так і територіальною ознакою. До основних її показників належать зростання валового національного продукту і національного доходу на макрорівні та фізичного обсягу ВРП – на мезорівні національної економіки; збільшення кількості малих і середніх підприємств, зайнятого населення та обсягу реалізованої продукції малим бізнесом, позитивна тенденція відносно прибутковості й рентабельності роботи суб'єктів підприємницького сектору. Але слід зазначити, що інформація відносно галузевої структури підприємницького сектору економіки України наводиться у збірниках Державного комітету статистики України, а за регіонами з 2014 р. відсутня.

За період 2011–2015 рр. структурний розподіл суб'єктів ЄДРПОУ у регіональному розрізі майже не змінився. Винятком є Донецька і Київська області, де в першому випадку спостерігається скорочення питомої ваги кількості суб'єктів ЄДРПОУ відносно загального показника на початок 2016 р. порівняно з 01.01.2011р. на 0,5 в.п., відповідно, прямо пропорційне зростання зафіксоване по Київській області. В цілому за 2011–2015 рр. кількість суб'єктів ЄДРПОУ збільшилась на 13,2 %. Найбільший приріст спостерігався у м. Києві (39,7 %), Київській (27,8), Львівській (16,4), Вінницькій (15,7) та Житомирській (на 15,1) областях (табл. 5.10).

У результаті аналізу структурного розподілу суб'єктів підприємницької діяльності в Україні за їх розмірами виявлено певну асиметрію відносно кількості одиниць підприємництва, зайнятих працівників на них і обсягу реалізованої продукції. Так, якщо частка малих підприємств у загальній кількості суб'єктів підприємницької діяльності відповідає міжнародним нормам (95,2 %), то за результатами господарської діяльності – ні. На частку великих підприємств, питома вага яких у загальній кількості суб'єктів підприємництва становить лише 0,2 % і де зайнято 30,4 % працівників, припадає 41,8 % реалізованої продукції загалом (табл. 5.11), а на малі – 16,9 % відповідно. Незадовільним слід визнати і фінансовий стан усіх підприємств, де питома вага прибуткових відносно загальної кількості за певним розміром варіює у межах від 51,8 (великих виробництв) до 66,5 % (малих).

Середньорічні темпи приросту питомої ваги за регіонами України перебуває у межах 1,4 % для Донецької та Запорізької областей та 1,9 % – Київської.

Незважаючи на від'ємний результат фінансової діяльності у цілому по Україні, та за більшістю видів економічної діяльності (за винятком сільського, лісового, рибного господарства й освіти), що питома вага прибуткових об'єктів у загальній кількості підприємств певного виду діяльності упродовж 2010–2014 рр. значно зросла [35]. Зокрема, за категоріями сільське, лісове та рибне господарство – на 14,9 в.п.; транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність – 8,8; діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 7,6; інформація й телекомунікації – на 6,6 в.п.

Таблиця 5.10

Структура та динаміка суб'єктів ЄДРПОУ за регіонами України за 2011–2015 рр., %

Область	Питома вага від загальної кількості суб'єктів ЄДРПОУ на початок року						$T_{пр2011\text{-}2015}$	$\overline{T}_{пр2011\text{-}2015}$
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Вінницька	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	15,7	1,7
Волинська	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	14,2	1,7
Дніпропетровська	8,6	8,4	8,3	8,2	8,2	8,4	10,9	1,6
Донецька	8,3	8,2	8,2	8,1	7,8	7,7	4,6	1,4
Житомирська	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	15,1	1,7
Закарпатська	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	8,2	1,5
Запорізька	4,3	4,2	4,1	4,0	3,9	4,0	5,3	1,4
Івано-Франківська	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3	8,9	1,5
Київська	4,5	4,6	4,7	4,7	4,8	5,1	27,8	1,9
Кіровоградська	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	8,3	1,5
Луганська	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,7	5,3	1,4
Львівська	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,3	16,4	1,7
Миколаївська	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,7	11,7	1,6
Одеська	6,3	6,2	6,2	6,2	6,1	6,2	12,5	1,7
Полтавська	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	7,6	1,5
Рівненська	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	9,4	1,6
Сумська	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	9,6	1,6
Тернопільська	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	10,1	1,6
Харківська	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,1	14,7	1,7
Херсонська	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	10,9	1,6
Хмельницька	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,5	7,1	1,5
Черкаська	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3	8,9	1,5
Чернівецька	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	10,3	1,6
Чернігівська	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	13,2	1,7
м. Київ	17,2	17,7	18,2	18,9	19,8	21,2	39,7	2,1
Усього по Україні	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	13,2	1,7

*Джерело: [34, с. 102].

Порівняння структури суб'єктів підприємництва України за видами економічної діяльності (КВЕД-2010) свідчить про те, що великі та середні компанії переважно функціонують у промисловості, а малі охоплюють операції з нерухомим майном, інформацію й телекомунікації, будівництво, оптову й роздрібну торгівлю, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів, причому їх питома вага відносно загальної кількості суб'єктів господарювання за певним видом діяльності становить 98,5 %; 97,1; 96,7 та 96,7 % відповідно.

Великі підприємства сконцентровані переважно в м. Києві, Донецькій, Дніпропетровській, Київській, Харківській та Одеській областях, а малі, крім перерахованих (за винятком Київської), також і на Львівщині. За типом територіально-галузевих пропорцій регіони належать до індустріально-аграрних, а за територіально-галузевою структурою ВДВ – індустріальних (Дніпропетровський і Донецький) й обслуговуючих (Київський, Львівський, Одеський та Харківський) (табл. 5.12).

Таблиця 5.11

Питома вага підприємств за основними показниками діяльності у розрізі видів економічної діяльності за 2011–2014 рр., %

Питома вага за видами економічної діяльності	Код за КВЕД-2010	Підприємства														
		великі					середні					малі				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Сільське, лісове та рибне господарство: кількість суб'єктів господарювання	A	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	6,8	7,9	6,6	5,8	5,6	93,1	92,0	93,3	94,1	94,3
кількість зайнятих працівників		4,3	5,5	6,2	5,7	7,4	67,1	66,8	62,8	59,6	57,9	28,6	27,7	31,0	34,7	34,7
обсягу реалізованої продукції		11,7	9,9	12,0	14,6	14,8	65,6	62,3	57,8	55,1	54,7	22,7	27,8	30,2	30,3	30,5
прибуткові підприємства		76,9	94,1	96,2	85,2	78,6	63,8	86,6	81,0	76,9	84,9	65,8	82,7	78,1	80,1	84,2
Промисловість: кількість суб'єктів господарювання	B+C+ D+E	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7	12,8	12,6	13,4	11,3	11,3	86,5	86,5	85,7	87,9	88,0
кількість зайнятих працівників		45,3	47,2	48,1	46,7	43,6	43,0	41,5	40,8	41,5	44,6	11,7	11,3	11,1	11,8	11,8
обсягу реалізованої продукції		64,3	67,5	64,7	63,4	60,3	31,1	28,3	30,5	31,4	34,4	4,6	4,2	4,8	5,2	5,3
прибуткові підприємства		69,7	69,1	69,6	65,1	49,0	57,0	59,9	61,8	60,8	58,0	58,8	63,0	62,4	63,6	64,1
Будівництво: кількість суб'єктів господарювання	F	…	…	….	…	…	3,9	3,9	4,1	3,4	3,1	96,1	96,1	96,0	96,5	96,7
кількість зайнятих працівників		2,7	2,6	2,6	2,8	0,8	44,3	45,5	45,7	44,5	46,0	53,0	51,9	51,7	52,7	53,2
обсягу реалізованої продукції		6,4	9,6	8,7	11,2	7,0	55,7	55,9	54,7	49,3	60,9	37,9	34,5	36,6	39,5	32,1
прибуткові підприємства		60,0	70,0	100,0	84,6	50,0	54,0	60,0	61,3	63,7	59,3	55,4	60,5	60,5	62,2	62,9
Оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів: кількість суб'єктів господарювання	G	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	3,7	3,7	3,8	3,3	3,2	96,1	96,1	96,0	96,5	96,7
кількість зайнятих працівників		21,1	22,1	25,2	27,4	27,7	34,6	34,1	32,6	31,7	33,6	44,3	43,8	42,2	40,9	38,7
обсягу реалізованої продукції		29,3	30,7	29,6	30,7	32,2	45,6	46,7	48,3	47,7	45,1	25,1	22,6	22,1	21,6	22,7
прибуткові підприємства		67,1	68,9	65,1	74,1	50,8	66,2	68,5	68,8	69,6	60,3	62,3	66,6	65,9	67,1	66,9

*Джерело: [36].

Продовження табл. 5.11

Питома вага за видами економічної діяльності	Код за КВЕД-2010	Підприємства														
		великі					середні					малі				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність: кількість суб'єктів господарювання	H	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	9,1	8,7	8,4	7,7	7,5	90,6	91,1	91,4	92,1	92,3
кількість зайнятих працівників		60,4	59,7	58,1	58,5	56,2	28,9	29,2	29,7	29,3	31,3	10,7	11,1	12,2	12,2	12,5
обсягу реалізованої продукції		60,9	62,3	58,0	57,2	53,0	28,5	21,5	28,7	28,8	32,7	10,6	11,2	13,3	14,0	14,3
прибуткові підприємства		66,7	76,5	78,4	73,0	71,4	52,0	58,7	58,3	55,4	50,8	54,9	63,8	62,1	63,7	63,6
Тимчасове розміщування й організація харчування: кількість суб'єктів господарювання	I	…	…	…	…	…	4,3	4,4	4,8	4,3	3,7	95,7	95,6	95,2	95,7	96,3
кількість зайнятих працівників		5,4	…	…	…	…	42,9	…	…	…	…	51,7	51,0	47,9	46,3	45,5
обсягу реалізованої продукції		60,9	62,3	58,0	57,2	53,0	28,5	21,5	28,7	28,8	32,7	10,6	11,2	13,3	14,0	14,3
прибуткові підприємства		66,7	76,5	78,4	73,0	71,4	52,0	58,7	58,3	55,4	50,8	54,9	63,8	62,1	63,7	63,6
Тимчасове розміщування й організація харчування: кількість суб'єктів господарювання	I	…	…	…	…	…	4,3	4,4	4,8	4,3	3,7	95,7	95,6	95,2	95,7	96,3
кількість зайнятих працівників		5,4	…	…	…	…	42,9	…	…	…	…	51,7	51,0	47,9	46,3	45,5
обсягу реалізованої продукції		13,1	…	…	…	….	55,7	…	…	…	…	32,1	31,5	30,9	31,2	30,7
прибуткові підприємства		66,7	…	…	…	…	62,5	…	…	…	…	57,1	60,4	58,8	59,7	60,0
Інформація та телекомунікації: кількість суб'єктів господарювання	J	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,1	3,0	3,1	2,7	2,8	96,8	96,9	96,8	97,2	97,1
кількість зайнятих працівників		39,3	36,7	38,2	35,2	31,9	26,8	28,3	24,7	28,3	32,4	33,9	35,0	37,1	36,5	35,7
обсягу реалізованої продукції		49,8	48,5	50,0	48,8	43,3	29,9	31,0	28,6	30,1	34,2	20,3	20,5	21,4	21,1	22,5
прибуткові підприємства		55,6	41,7	53,8	50,0	50,0	61,9	62,0	63,7	62,2	57,8	58,9	61,1	63,6	63,4	65,0
Фінансова і страхова діяльність: кількість суб'єктів господарювання	K	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	7,8	8,1	10,1	7,3	7,4	92,1	91,8	89,7	92,5	92,5
кількість зайнятих працівників		22,7	24,9	23,1	13,4	…	44,9	43,5	45,2	52,0	…	32,4	31,6	31,7	34,6	30,7
обсягу реалізованої продукції		6,2	5,6	2,9	4,4	…	87,8	89,0	91,8	85,6	…	6,0	5,4	5,3	10,0	14,7
прибуткові підприємства		62,5	62,5	72,7	75,0	…	69,2	69,7	73,7	68,7	64,6	57,3	57,9	57,6	58,8	60,6

Продовження табл. 5.11

Питома вага за видами економічної діяльності	Код за КВЕД-2010	Підприємства														
		великі					середні					малі				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Операції з нерухомим майном: кількість суб'єктів господарювання	L	…	…	….	….	…	2,7	2,5	2,2	1,7	1,5	97,3	97,5	97,8	98,3	98,5
кількість зайнятих працівників		…	….	0,7	1,2	…	…	…	31,0	26,9	…	64,2	65,3	68,3	71,9	71,3
обсягу реалізованої продукції		…	…	3,4	4,6	…	…	…	44,7	36,7	…	57,3	51,1	51,9	58,7	57,0
прибуткові підприємства		…	…	66,7	33,3	…	…	…	51,8	50,3	…	49,9	54,3	55,4	55,7	56,2
Професійна, наукова та технічна діяльність: кількість суб'єктів господарювання	M	…	…	….	….	…	2,9	2,8	2,8	2,4	2,3	97,1	97,2	97,2	97,6	97,7
кількість зайнятих працівників		2,3	3,0	4,3	5,8	…	46,9	45,3	44,6	42,7	43,3	50,8	51,7	51,1	53,0	50,9
обсягу реалізованої продукції		64,6	67,0	57,6	51,0	58,1	18,4	18,8	25,7	29,6	23,2	17,0	14,2	16,7	19,4	18,7
прибуткові підприємства		75,0	75,0	66,7	66,7	33,3	70,3	69,3	71,1	68,2	64,6	57,1	62,7	61,9	63,2	63,3
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування: кількість суб'єктів господарювання	N	…	…	….	….	…	6,6	6,4	6,9	6,2	5,9	93,4	93,6	93,1	93,8	94,1
кількість зайнятих працівників		…	4,1	…	…	2,2	…	56,9	…	…	63,4	40,9	39,0	38,5	37,2	34,4
обсягу реалізованої продукції		…	5,3	…	…	11,5	…	55,0	…	…	54,8	45,2	39,7	37,2	39,8	33,7
прибуткові підприємства		…	33,3	…	…	333,3	…	62,0	…	…	59,0	56,4	61,1	60,6	64,5	63,6
Освіта: кількість суб'єктів господарювання	P	…	…	…	…	…	4,4	3,9	3,6	2,9	2,8	85,6	96,1	96,4	97,1	97,2
кількість зайнятих працівників		…	…	…	…	…	…	49,1	43,5	40,0	40,2	48,6	50,9	56,5	60,0	59,8
обсягу реалізованої продукції		…	…	…	…	…	…	53,1	43,9	39,3	41,6	38,9	46,9	56,1	60,7	58,4
прибуткові підприємства		…	…	…	…	…	…	79,5	68,0	75,0	70,7	63,5	67,9	68,1	69,7	66,9
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги: кількість суб'єктів господарювання	O	…	…	…	…	…	6,3	5,9	6,1	5,4	5,0	93,7	94,1	93,9	94,6	95,0
кількість зайнятих працівників		…	…	…	…	…	63,3	58,6	57,6	56,3	52,2	36,7	41,4	42,4	43,7	47,8
обсягу реалізованої продукції		…	…	…	…	…	76,2	75,7	73,2	72,7	69,5	23,8	26,3	26,8	27,3	30,5
прибуткові підприємства		…	…	…	…	…	70,9	67,1	75,4	72,3	66,5	60,0	60,9	61,9	64,2	64,6

Закінчення табл. 5.11

Питома вага за видами економічної діяльності	Код за КВЕД-2010	Підприємства														
		великі					середні					малі				
		2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок: кількість суб'єктів господарювання	R	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	5,1	4,5	6,7	4,6	4,9	94,8	95,4	93,2	95,3	94,9
кількість зайнятих працівників		…	…	16,1	19,4	22,8	…	…	54,2	52,1	49,5	35,5	34,9	29,7	28,5	27,7
обсягу реалізованої продукції				39,8	25,0	27,0	…	…	47,1	65,1	65,8	26,5	23,4	13,1	9,9	7,2
прибуткові підприємства				66,7	66,7	25, 0	…	…	50,4	43,4	38,0	51,5	56,8	54,6	58,0	56,6
Надання інших послуг: кількість суб'єктів господарювання	S	…	…	…	…	…	2,0	1,8	1,4	1,2	1,1	98,0	98,2	98,6	98,8	98,9
кількість зайнятих працівників		…	…	…	…	…	24,7	23,6	18,5	21,1	21,2	75,3	76,4	81,5	78,9	78,8
обсягу реалізованої продукції		…	…	…	…	…	42,3	39,9	35,2	32,3	39,9	57,7	60,1	64,8	67,7	60,1
прибуткові підприємства		…	…	…	…	…	64,1	71,8	70,3	67,9	68,2	62,0	66,2	63,7	68,1	65,5
Питома вага, всього: кількість суб'єктів господарювання		0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	5,5	5,5	5,5	4,8	4,7	94,3	94,3	94,3	95,0	95,2
кількість зайнятих працівників		30,2	31,4	32,4	32,2	30,4	42,6	41,7	40,9	40,7	42,8	27,2	26,9	26,7	27,1	26,8
обсягу реалізованої продукції		41,6	44,5	41,9	42,4	41,8	41,5	40,3	42,1	41,0	41,3	16,9	15,2	16,0	16,6	16,9
прибуткові підприємства		68,3	69,2	70,0	68,6	51,8	63,4	66,3	66,2	65,0	62,6	58,6	65,0	64,4	66,0	66,5

Таблиця 5.12

Структурний розподіл суб'єктів підприємницької діяльності України за їх розмірами

Область	Підприємства					
	великі		середні		малі	
	частка від загальної кількості по Україні, %	рейтинг	частка від загальної кількості по Україні, %	рейтинг	частка від загальної кількості по Україні, %	рейтинг
Вінницька	1,8	11	2,9	11	2,3	12
Волинська	1,7	13	1,6	21	1,4	21
Дніпропетровська	10,2	3	7,8	3	7,1	3
Донецька	15,6	2	8,4	2	7,2	2
Житомирська	0,9	18	2,3	13	1,7	17
Закарпатська	0,9	18	1,5	24	1,5	20
Запорізька	3,5	9	3,4	9	3,8	8
Івано-Франківська	1,1	17	1,7	19	2,0	14
Київська	7,3	4	5,3	5	4,7	7
Кіровоградська	0,8	22	1,9	17	1,9	16
Луганська	4,2	7	3,5	8	2,9	9
Львівська	3,8	8	4,7	7	4,8	6
Миколаївська	1,5	14	1,9	17	2,8	10
Одеська	3,3	10	5,1	6	6,7	4
Полтавська	4,3	6	3,3	10	2,5	11
Рівненська	0,9	18	1,6	21	1,3	23
Сумська	1,2	16	2,0	15	1,4	21
Тернопільська	0,9	18	1,7	19	1,3	23
Харківська	4,8	5	6,2	4	6,7	4
Херсонська	0,8	22	1,6	21	2,1	13
Хмельницька	1,4	15	2,1	14	1,7	17
Черкаська	1,8	11	2,6	12	2,0	14
Чернівецька	0,4	25	1,0	25	1,1	25
Чернігівська	0,8	22	2,0	15	1,6	19
М. Київ	24,3	1	19,7	1	22,2	1

*Джерело: [36].

Починаючи з 2013 р., простежується тенденція до зменшення кількості як великих підприємств, так і малого та середнього бізнесу. Зокрема, упродовж 2013–2014 рр. скорочення становило 15,2 %, 24,2 та 9,1 % відповідно [36, с. 61]. Це призводить до зниження кількості зайнятих працівників на підприємствах на 20,9 %; 20,5 та 22,1 %.

Галузева структура передбачає виділення галузей за окремим видом економічної діяльності (промисловість та сільське господарство) та визначення характеру взаємозв'язків між ними.

У структурі промисловості України за галузевою ознакою впродовж 2010–2014 рр. простежуються позитивні зрушення: зменшується питома вага валової доданої вартості добувної промисловості та розробки кар'єрів у загальному обсязі ВДВ промисловості і збільшується – переробної (табл. 5.13), але у вітчизняній економіці й надалі домінують енерго- та матеріаломісткі виробництва, які майже монопольно залежні від імпорту паливно-енергетичних ресурсів.

Таблиця 5.13

Структура промисловості України за галузевою ознакою за 2010–2014 рр., %

Галузь промисловості (КВЕД-2010)	Питома вага валової доданої вартості галузі у загальному обсязі ВДВ промисловості, %				
	2010	2011	2012	2013	2014
Добувна промисловість та розробка кар'єрів	25,6	29,1	26,3	27,1	24,3
Переробна промисловість	58,4	54,0	57,0	56,0	59,7
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	12,7	14,3	14,5	14,6	13,8
Водопостачання; каналізація, поводження з відходами	3,3	2,6	2,2	2,3	2,2
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Джерело: [37].

У переробній промисловості необхідно насамперед приділити увагу тим підгалузям, підприємства яких виробляють товари масового вжитку, а саме харчові продукти, текстиль, одяг, шкіру, вироби зі шкіри та інших матеріалів. Але економічна й політична ситуація, що склалася в Україні за останні роки, призвела до щорічного скорочення обсягів виробництва [37, с. 107].

Так, лише у 2015 р. відносно попереднього року виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів зменшилось на 10,7 %, текстильне – на 8 %. Водночас, як свідчить товарна структура зовнішньої торгівлі у 2015 р., саме ці види товару становлять значну частку в імпорті Україні: готові харчові продукти – 4,3 %, мінеральні продукти – 31,2, текстильні матеріали – 3,8 % [37, с. 178].

У структурі випуску харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів як складової агропромислового комплексу виділяють такі напрями діяльності, як: виробництво м'яса та м'ясних продуктів, перероблення та консервування риби, ракоподібних і молюсків, а також фруктів та овочів, виробництво олії і тваринних жирів, молочних продуктів, продуктів борошномельно-круп'яної промисловості, крохмалів та крохмальних продуктів, виготовлення хліба, хлібобулочних і борошняних виробів та ін. Обсяг виробництва харчових продуктів за 2011–2015 рр. зменшився на 9,7 %, що не можна вважати позитивним аспектом у галузевій структурі промисловості, тому що, з одного боку, Україна має достатню сировинну базу, з іншого, продукція харчової промисловості є предметом щоденного вжитку.

Виробництво м’яса та м’ясних продуктів – одна з провідних підгалузей харчової індустрії. Але у 90-ті рр. XX століття в Україні її ресурсна база значно знизилась: поголів’я худоби скоротилось на 70 %. Ця негативна тенденція спостерігається і сьогодні. Так, за період 2014–2015 рр. поголів’я великої рогатої худоби зменшилося на 14,7 %, у тому числі корів – на 11,3; свиней – 8,8, птиці – 7,5 % [38]. Це призвело до того, що за 2013–2015 рр. виготовлення ковбасних виробів скоротилося в цілому по Україні на 19,8 %, у тому числі у Чернівецькій області – на 61,9, Донецькій – 40,7, Волинській – 33,3, Одеській – 23,3 % [37, с. 116]. Черкаська, Вінницька, Дніпропетровська, Київська і Львівська області мають найкращу сировинну базу для виробництва м’яса та м’ясних продуктів [37, с. 143].

Аналогічна ситуація зафіксована щодо сировинної бази для виробництва молочних продуктів: упродовж 2010–2015 рр. обсяги готового молока зменшилися на 8,6 %. Молочна промисловість здійснює виробництво масло-молочної, сироварної, молочно-консервованої продукції, продуктів з незбираного молока. Вона тісно пов’язана з сільськогосподарським сектором. Через нестачу молочної сировини та низькі закупівельні ціни потужності цієї галузі задіяні на 10–15 %. Найкращу сировинну базу для молочної промисловості мають Вінницька, Полтавська, Житомирська, Львівська та Івано-Франківська області, а основними центрами виробництва молока рідкого обробленого є Вінницька, Житомирська та Київська області, йогурту – Київська, Дніпропетровська, Херсонська, Полтавська і Харківська області.

Слід зазначити, що названі вище підгалузі харчової промисловості потребують оновлення капіталу, технологій, ринків збуту за межами України, сертифікації продукції.

Виробництво продуктів борошномельно-круп’яної промисловості, крохмалів та крохмальних продуктів забезпечено сировинною базою, оскільки Україна традиційно є відомим виробником зернових культур.

Консервна промисловість також має належну сировинну базу.

Олійна промисловість виробляє рослинні жири та продукти на їх основі. Має достатню сировинну базу, навіть доцільно скоротити експорт насіння олійних культур і забезпечити привабливі інвестиційні, економічні та правові умови виробництва кінцевого продукту і збільшення експорту готової продукції.

Достатню вітчизняну сировинну базу мають підприємства, що здійснюють виробництво хліба, хлібобулочних і кондитерських виробів, безалкогольних напоїв.

Основними заходами, спрямованими на вдосконалення просторової та галузевої структури підприємницького сектору економіки України, можна вважати такі:

- При визначенні пріоритетних видів економічної діяльності як на макро-, так і мезорівнях вітчизняної економіки обов’язково враховувати світові тенденції структурних зрушень. Стосовно визначення перспектив промислової структури України доцільно скористатися документом Міністерства економіки, торгівлі і промисловості Японії «Бачення промислової структури – 2010»,

оскільки на кінець 2016 р. наявні лише окремі орієнтири щодо наближення до структурних зрушень передових економік. Крім того, необхідно насамперед для кожного регіону визначити найбільш вагомі індексоутворюючі види економічної діяльності (галузі та їх підгалузі) з позицій інвестиційної привабливості, зважаючи на сприятливі природно-кліматичні умови, сировинний та споживчий потенціал. Так, наприклад, для Одеської області, що є лідером в Україні з виробництва олії та тваринних жирів (на яке припадає більше однієї третини реалізованої продукції в загальному обсязі по області), регіоном виноградарства й виноробства (тут вирощується майже половина українського винограду), доцільно розвивати підприємництво саме з виробництва цих видів продукції. Особливу увагу слід приділити випуску маргарину і жирів харчових подібних, а також товарів повсякденного вжитку, а саме: молока та вершків, жирністю понад 6 %, неконцентрованих та не підсолоджених, сироватки й модифікованої сироватки рідкої чи в пастоподібній формі; виробництву субпродуктів харчових та м'яса великої рогатої худоби, свиней, свіжих чи охолоджених, виготовленню ковбас. Для забезпечення стабільної сировинної бази підприємцям необхідно укладати договори на поставку сировини з фермерами та домогосподарствами Арцизького, Кілійського, Комінтернівського, Котовського, Красноокнянського, Овідіопольського, Саратського та Ширяївського районів. Необхідно також поновити й удосконалити програму «Овочі Одещини», основна мета якої полягає в імпортозаміщенні. Для цього наявні сприятливі природно-кліматичні умови практично в усіх районах області (особливо на півдні), але на разі не організовані сільськогосподарські кооперативи, котрі матимуть замкнутий технологічний цикл виробництва від вирощування сировини до готової продукції, пункти збуту продукції. Це дасть змогу уникнути дебіторської заборгованості підприємств за відвантажену продукцію, яка в подальшому створює труднощі у сплаті податків, розрахунках з сільгосппідприємствами та фермерами за поставлену сировину тощо.

- Основні заходи щодо модернізації переробної промисловості на державному рівні необхідно узгоджувати з програмами соціально-економічного розвитку регіонів, їх природно-ресурсним, виробничим та освітнім потенціалом, який доцільно визначати комплексно за інтегральним показником. Це дасть змогу побудувати оптимальну галузеву структуру національної економіки, відносно максимально забезпечену не лише сировинною базою, але й якісними трудовими ресурсами. Такий підхід сприятиме відновленню технічної бази пріоритетних галузей переробної промисловості регіону, створенню нових робочих місць, пожвавить роботу освітніх установ, що здійснюватимуть підготовку фахівців для окремих галузей (підгалузей) промисловості, поглибить наукові дослідження в напрямі вдосконалення технологічних процесів, забезпечить підтримку вітчизняного товаровиробника. Інформаційна база для ухвалення рішень управлінцями, підприємцями, потенційними інвесторами за кожним регіоном у вигляді паспорта його економічної самодостатності може готуватися фахівцями регіональних науково-дослідницьких установ НАН України, а також спеціалістами вищих

навчальних закладів та професійно-технічної освіти, що здійснюють підготовку фахівців для харчової і легкої промисловості, машинобудування, інформації та телекомунікацій, сільського господарства.

- Розробити дорожню карту реалізації стратегічної програми галузевої структурної перебудови регіонів на технологічній платформі, яка, на відміну від існуючих, буде ґрунтуватись на узагальненні зарубіжних форсайт-досліджень технологій майбутнього, використанні сценарного підходу та визначенні індикаторів оцінки реалізації програми, що забезпечує взаємозв'язок стратегій розвитку і планів функціонування провідних кластерів пріоритетних видів економічної діяльності та галузей промисловості країни і технологічних платформ як ядра їх розвитку.
- Рекомендувати Державному комітету статистики України у статистичному збірнику «Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва» наводити інформацію за розділами у регіональному аспекті, як це було до 2014 р. Зазначене сприятиме ухваленню більш обґрунтованих рішень щодо вдосконалення галузевої і територіальної структури підприємницького сектору України.

5.5. Поліпшення державної політики щодо розвитку підприємництва у промисловому секторі вітчизняної економіки

Промисловість є основою національної економіки, забезпечує 80 % експорту товарів і 23,5 % валової доданої вартості, в ній зайнято 16 % осіб, сконцентровано 25 % основних засобів. Параметри розвитку і галузева структура промисловості формують інвестиційний потенціал і визначають науково-технологічну спрямованість країни. Зважаючи на складність ситуації, промислове виробництво є одним з основних джерел оплати праці найманих працівників, прибутків підприємців, податкових і валютних надходжень до державного бюджету. Тому визначальними для національної економіки і стандартів життя громадян стають рівень, тенденції та перспективи промислового розвитку, які останнім часом мають здебільшого негативний характер.

Так, внесок промислового сектору у валовий внутрішній продукт України скорочувався упродовж останніх десяти років (рис. 5.1). Падіння частки промисловості у 2005–2014 рр. склало близько 7,1 в.п., тоді як країнах ЄС цей показник за останні 10 років майже не змінився та перебуває на рівні 19–20 % [39, с.4].

У 2015 р. частка валової доданої вартості промисловості дорівнювала 23,6 % (2010 р. – 25,3 %). Зазначене стримує перехід вітчизняної економіки до постіндустріального розвитку шляхом формування її основних ознак: інноваційності, інформатизації, домінування сфери послуг та розбудови економіки знань, оскільки одночасно скорочуються інвестування в основний капітал промисловості, частка основних засобів промислових підприємств, чисельність працюючих, а також негативне сальдо зовнішньоторговельного

балансу промислової продукції. Все це в комплексі характеризує деіндустріалізацію вітчизняної економіки.

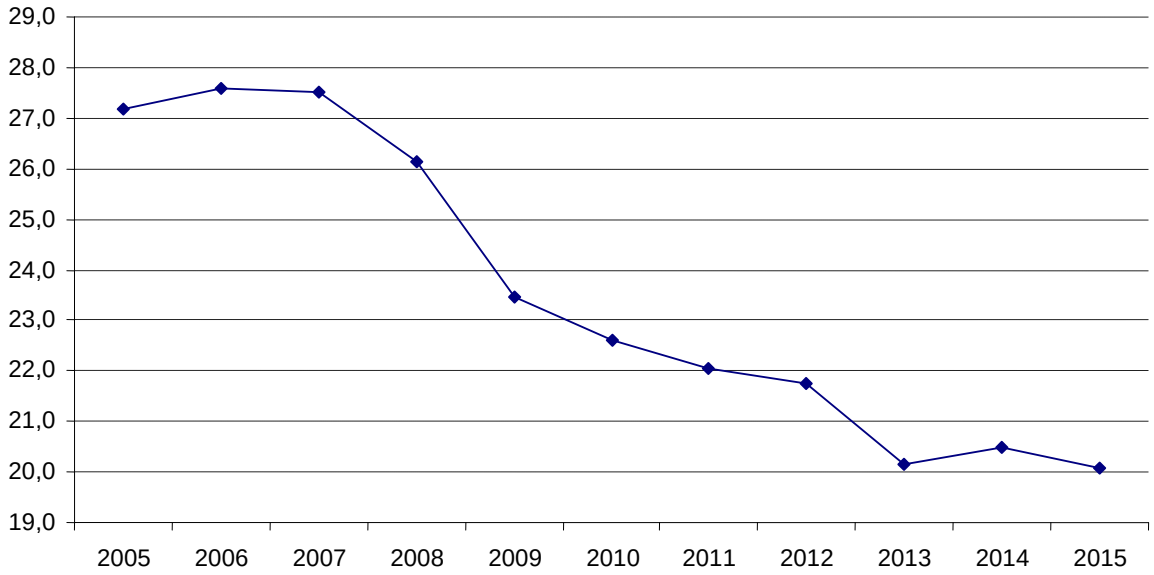


Рис. 5.1. Питома вага промисловості у ВВП, по роках, %

Поглиблює цей негативний процес сировинне спрямування промислового виробництва, зокрема його неефективна галузева структура (рис. 5.2). Понад дві третини загального обсягу промислової продукції припадає на види економічної діяльності, що виробляють сировину, матеріали та енергетичні ресурси, тобто продукцію проміжного споживання, яка має високу енерго- і матеріаломісткість та низьку ефективність для забезпечення валової доданої вартості.

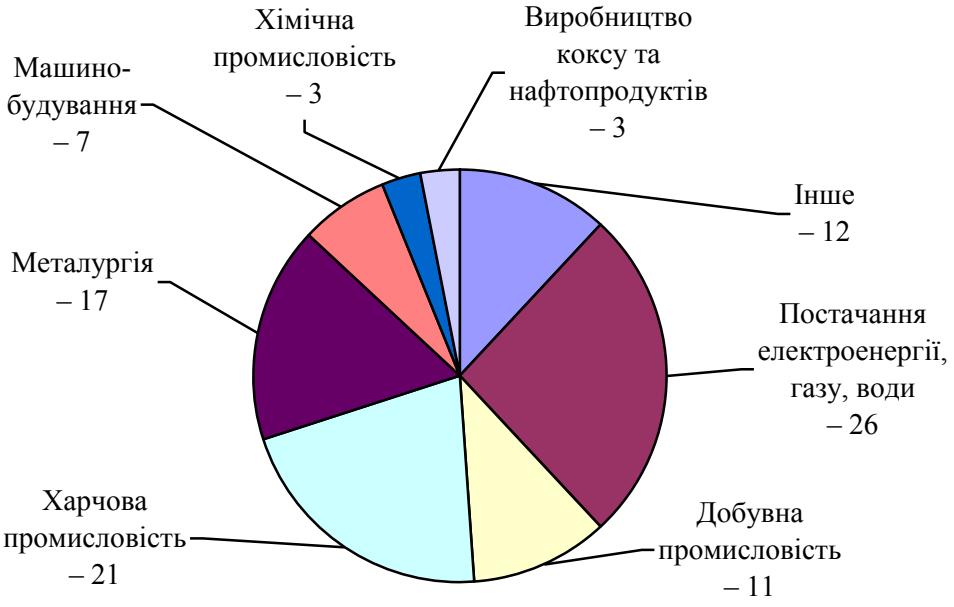


Рис. 5.2. Структура обсягу реалізованої промислової продукції у 2014 р., % [40]

Протягом останніх десяти років рівень проміжного споживання у випуску промислової продукції стабільно зростає до понад 70 %, зокрема, у 2014 р. складав 85,4 %. Це істотно обмежує можливості економічного піднесення промисловості внаслідок перевитрат природних ресурсів на тлі характерної для промислового виробництва високої витратоємності. Слід зауважити, що сировинна орієнтація виробничої структури обумовлена переважно потребами експорту. За останні десять років спостерігається стабільне переважання експорту над імпортом за такими сировинними групами, як чорні метали (зокрема, в 2015 р. – 21,9 %), руди, шлак, зола (5,81), деревина (2,9 %).

Спостерігається тенденція до зростання ступеня зношеності основних засобів промисловості, який за станом на 01.01.2016 р. досяг 76,9 % в умовах низького рівня їх оновлення. Основним джерелом їх модернізації залишаються власні кошти підприємств 63,8 % через поточний та капітальний ремонт. Однак обсяг і структура цих капітальних вкладень не в змозі вирішити проблему фізичного та морального старіння виробничих засобів.

Проблема модернізації вітчизняної промисловості загострюється через невідповідність її технологічної структури сучасним вимогам. Як свідчить світовий досвід, економічне і соціальне зростання можливе лише на засадах нової постіндустріальної цивілізації, найсуттєвішою ознакою якої є інноваційний розвиток. Вплив нових технологій на приріст ВВП у розвинутих країнах становить 60–80 %, Україні – 1 %. [41, с. 157]. Рівень інноваційної активності вітчизняних промислових підприємств залишається досить низьким, про що свідчить частка інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої промислової продукції (у 2014 р. – 2,5 %). Найвищі її показники мають підприємства з виробництва коксу та продуктів нафтоперероблення (13,7 %), машинобудування (8,2 %). Посилюються негативні тенденції скорочення кількості промислових підприємств, що займались інноваційною діяльністю. В Україні частка таких скоротилася майже в 4 рази (з 60 до 16 %), тоді як у розвинутих державах цей показник досягає 70–80, Японії – 95 % [3, с. 145]. Про обмеженість платоспроможного попиту на інновації з боку промислових підприємств свідчать тенденції скорочення обсягів витрат за напрямами інноваційної діяльності (9,6 млрд грн у 2013 р. порівняно 7,7 млрд у 2014 р.). Лише 2,8 % інноваційно активних підприємств витрачали кошти на здійснення НДР. Залишається недосконалою структура загальних інноваційних витрат промислових підприємств, понад дві третини яких спрямовувалося на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення, лише 15,9 % – здійснення науково-дослідних розробок власними силами, 6,9 % – придбання результатів науково-дослідних розробок в інших підприємств (організацій). З огляду на неспроможність країни задовольнити власні потреби у високотехнологічних товарах зростатиме їх імпорт, а відповідно, і від’ємне сальдо зовнішньої торгівлі, що приведе до ширшого охоплення іноземними виробниками внутрішнього ринку України. Таким чином, активізація розробок та впровадження інновацій для вітчизняної промисловості залишаються наразі скоріше потенційними джерелами зростання виробництва, ніж рушійною силою її сучасного розвитку. Серед причин низького рівня інтелектуалізації

промислового виробництва слід виділити відсутність належної законодавчої підтримки та зниження інтенсивності власних наукових досліджень. Динаміка кількісних показників свідчить про зменшення загального обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт (52,0 тис. од. в 2010 р. порівняно з 43,0 тис. у 2014-му) та майже у 1,5 разу робіт, спрямованих на створення нових видів виробів, технологій, матеріалів (13,3 та 9,0 тис. од. відповідно) [42, с. 125; 43, с. 131].

Зменшується кількість поданих заявок на видачу охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності в Україні (8 894 од. у 2010 р. порівняно з 8 029 у 2014-му) і майже удвічі в інших країнах (112 од. в 2010 р. проти 51 од. в 2014 р.) [42, с. 135; 43, с. 145]. Водночас через несплату зборів за підтримання чинності патентів на винаходи і корисні моделі втратило чинність 9,8 тис. патентів національних власників. Терміни патентування залишаються досить тривалими: строк від розгляду заявок на винаходи до видачі патенту становить близько 2-х років [44, с. 89].

За даними статистики, в економіці України за рік було використано близько 4,6 тис. об'єктів промислової власності, в т.ч. 1,8 тис. винаходів (7 % від загальної кількості чинних патентів), 2,4 тис. корисних моделей (6 %), 393 промислові зразки (4 %). Отже, майже половина захищених охоронними документами об'єктів патентного права у виробництві не використовуються і припиняють свій життєвий шлях відразу ж після розробки і отримання правової охорони [45, с. 27]. Зростає т.зв. патентна міграція з України, що сягає від 10 до 12 % щорічного обсягу патентування. Розширюється географія міграції: Російська Федерація (51 %), США (11), Південна Корея (9), Тайвань (3), Німеччина (2 %). Значна частина потенційно значимих вітчизняних винаходів подається безпосередньо в патентні відомства зарубіжних країн без попередньої заявки в патентне відомство України й отримання відповідного дозволу. Тобто триває неконтрольована передача за кордон наукових і конструкторських розробок, відтік з України вітчизняних заявок на перспективні винаходи. За останні роки понад 100 з таких запатентовано безпосередньо в США і декілька тисяч – Росії [44, с. 92].

За останні чотири роки скорочується кількість осіб найвищого рівня кваліфікації (докторів і кандидатів наук), які беруть участь у виконанні наукових досліджень і розробок (з 21,5 тис. осіб в 2010 р. до 19 тис. у 2014-му) [42, с. 41–42; 43, с. 60].

На відміну від держав ЄС, де упродовж останніх років кількість дослідників збільшилася (2013 р. – 1 730,0 тис. осіб), в Україні – зменшилася (2014 р. – 58,7 тис.). З них 55,3 % працювало у державному секторі, 34,5 – у підприємницькому, 10,2 % – секторі вищої освіти (європейські показники – 12 %, 48 та 39 % відповідно [42, с. 152–153]. В Україні лише 0,3 % докторів наук та 1 % кандидатів наук зайняті на промислових підприємствах і науково-виробничих об'єднаннях [42, с. 73, 79]. Такий розподіл науковців високої кваліфікації на тлі скорочення кадрового корпусу наукових досліджень і розробок стримує якісне та ефективне впровадження й використання нововведень у промисловості.

Загострює ситуацію в Україні зменшення фінансування наукової та науково-технічної діяльності, що підтверджується показником витрат у розрахунку на одного зайнятого в науковій сфері (в тому числі витрати на заробітну плату та матеріально-технічне забезпечення). Зокрема, у 2014 р. загальний обсяг цих витрат становив приблизно 6 тис. дол. США на рік, тоді як, наприклад, у Росії – понад 10 тис., США – 200 тис. дол. Основними джерелами фінансування витрат на дослідження і розробки в Україні на цей період залишаються державні кошти (43,8 %) та підприємницького сектору (35,2 %) [42, с. 161]. У державах ЄС більша частина (55 %) загальних витрат країн фінансується підприємницьким сектором, одна третина (32,8 %) – державним [42, с. 152–153]. Питома вага загального обсягу витрат у ВВП становила 0,66 %, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 0,26 % [42, с. 161]. При цьому відповідно до законодавства щонайменше 1,7 % ВВП має щорічно спрямовуватися на дослідження і розробки. За даними Євростату, частка обсягу витрат ЄС на ці цілі у ВВП становила 2,01 % [42, с. 152–153].

Крім невисокого рівня на конкурентоспроможність вітчизняної промисловості впливають фінансові проблеми виробничих підприємств, фінансова стійкість яких з 2013 р. характеризується стабільним зниженням. Це проявилося у скороченні частки власного капіталу промислових підприємств у 1,5 разу та зростанні їх залежності від кредиторів майже втричі (1,4 – 2010 р.; 2,65 – 2015 р.). Обсяг власного капіталу промислових підприємств зменшується на тлі інтенсивного зростання зобов’язань. У свою чергу, висока заборгованість промислових підприємств спричинена, по-перше, стабільно низьким рівнем їх поточної платоспроможності, який протягом 10 років не досяг оптимального показника (1,5) та був найвищим у 2013 р. – 1,39, найнижчим 2015 р. – 0,59. По-друге, необхідно відзначити незадовільний стан самофінансування. Так, дефіцит власних оборотних коштів підприємств промисловості зростає досить швидкими темпами. Упродовж останніх десяти років він збільшився у понад 20 разів (2005 р. – 18,36 млрд грн, 2015 р. – 380,74 млрд грн). Передусім дефіцит власних оборотних коштів вітчизняних промислових підприємств обумовлений їх низькою ефективністю.

Внаслідок високої матеріало- та енергоємності виробництва промислової продукції її собівартість постійно перебуває під тиском цін на енергоносії, сировину та матеріали. У зв’язку з цим операційна рентабельність таких підприємств є низькою (2010 р. – 3,5 %, 2015 р. – 0,9 %) й обумовлює дефіцит самофінансування.

Крім того, високий рівень собівартості промислової продукції вітчизняних підприємств негативно позначається на її конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і світовому ринках.

Протягом останніх років обмеження попиту та недостатнє фінансування є основними чинниками, які стримують розвиток промисловості. Так, у 2013 р. інвестиції в основний капітал становили 17 % ВВП, тоді як для країн, що розвиваються, цей показник склав: Китай – 47 %, Корея – 30, Індія – 30, Чехія – 25, Естонія – 27, Азербайджан – 25, Молдова – 23, Румунія – 23 %. [39, с. 5].

Також це підтверджують і дані опитування підприємств, проведеного Державною службою статистики (рис. 5.3).



Рис. 5.3. Фактори гальмування виробництва, по роках

Обсяги прямих іноземних інвестицій (ПІІ) є недостатніми для підтримки стійкого розвитку промисловості. ПІІ в Україну на душу населення на кінець 2014 року склали 1497 дол. США, що значно менше, ніж у Центральній та Східній Європі [39, с. 6].

Упродовж кількох останніх років пріоритети інвестування демонструють переважаючу інвестиційну привабливість секторів з високою ліквідністю та швидким обігом коштів. Так, значна частина ПІІ надходила в банківську систему й сферу оптової та роздрібної торгівлі і лише 32 % – у промисловість. Слід також зауважити, що розширенням прямих інвестицій з-за кордону посилює загрозу переважання іноземних інвесторів промисловості. У зв'язку з цим ефективний розвиток промислових виробництв, забезпечений передусім дешевими трудовими і матеріальними ресурсами, матиме експортну орієнтацію, а не внутрішньоринкову. В таких умовах зберігатиметься тенденція насичення внутрішнього ринку імпортною продукцією.

Отже, основними проблемами розвитку промисловості є:

- недосконалість інвестиційно-кредитної системи, що спричиняє відплив власного капіталу, зменшення обсягу фінансових ресурсів та рівня інноваційно-інвестиційної активності суб'єктів господарювання;
- недостатній рівень задоволення потреб внутрішнього ринку у продукції вітчизняного виробництва (у 2014 р. питома вага експорту продукції металургійного виробництва становила – 57 %, машинобудування – 54 %);
- низькі показники конкурентоспроможності та рентабельності виробництва;
- високий ступінь зношеності основних засобів промисловості;
- значна енергоємність виробництва та споживання енергоресурсів (у 2014 р. частка спожитої електроенергії дорівнювала 79 %, умовного палива із загального обсягу виробництва – 94 %);

- відсутність зв’язку між наукою та виробництвом;
- залежність економіки України від зовнішньої кон’юнктури;
- низький рівень інноваційної активності;
- зменшення частки високотехнологічних виробництв, що призводить до скорочення попиту на власні науково-дослідні та прикладні розробки і стримує розвиток трансферу технологій.

Вирішення зазначених проблем неможливе без створення належних правових та організаційно-економічних умов розвитку цієї сфери, що потребує посилення координуючої та стимулюючої ролі держави й удосконалення національної політики підтримки підприємництва у промисловому секторі економіки України.

При цьому під політикою підтримки розвитку підприємництва у промисловому секторі розглядають цілісну систему цілеспрямованих погоджених заходів інвестиційно-структурних перетворень, що підкріплені спеціальними механізмами реалізації (стимулювання, регулювання та контролю через відповідні інститути держави й ринку), спрямованих на розв’язання стратегічних і тактичних завдань промислової політики з метою підвищення конкурентоспроможності товарів і послуг вітчизняних промислових виробників на внутрішньому і зовнішньому ринках.

У результаті аналізу джерел щодо питань формування та реалізації державної промислової політики виділено два основні підходи, кожен з яких має власні переваги та недоліки, зокрема [39, с. 8; 46]:

Загальносистемний (горизонтальний), відповідно до якого уряд створює загальні умови для розвитку промисловості й відмовляється від державної підтримки окремих галузей та підприємств. При цьому втручання держави виправдане лише з метою досягнення чітко визначених загальноекономічних та суспільних інтересів (наприклад, захист навколишнього природного середовища, стимулювання інновацій, енергоефективність, підтримка відсталих регіонів тощо). Така політика не має впливу на структуру промисловості, натомість остання формується під дією ринку. Заходи горизонтальної промислової політики застосовуються, наприклад, у таких країнах, як Польща (доступ до фінансування для малого й середнього бізнесу та спеціальні економічні зони), Словацька Республіка і Росія (індустріальні парки).

Переваги підходу:

- запроваджуються рівні правила гри для суб’єктів господарювання, що покращує інвестиційний клімат;
- не обмежується конкуренція;
- структура промисловості визначається ринком, як результат, утримують позиції конкурентоспроможні компанії;
- споживачі мають доступ до продукції за ринковими цінами, тобто неприйнятні ситуації, коли політика захисту національного виробника призводить до завищення цін на ринку.

Недоліки:

- в окремих випадках ринок є неефективним та не в змозі подолати перешкоди щодо необхідного випуску товарів чи надання послуг (суспільні блага, зовнішні ефекти (екстерналії)), а це потребує державного втручання, в тому числі у формі коригуючих податків чи субсидій (наприклад, екологічний податок);
- існує ризик, що в умовах конкуренції окремі види економічної діяльності будуть істотно скорочені. Це негативно позначиться на зайнятості та може призвести до соціальної напруги;
- існує ризик, що в несприятливих зовнішніх умовах види економічної діяльності, котрі мають суттєві конкурентні переваги, потребуватимуть додаткової підтримки, таким чином, потенційні вигоди від конкурентних переваг будуть втрачені.

Селективний (галузевий), або вертикальний, передбачає, що держава бере активну участь у перерозподілі ресурсів на користь окремих секторів та підприємств і, таким чином, впливає на структуру промисловості. Підтримка може надаватися або перспективним галузям, або збитковим підприємствам.

Переваги:

- сприяє реалізації конкурентних переваг підприємства;
- активізує досягнення соціальних цілей – зайнятості, виплати заробітної плати, забезпечення суспільства окремими видами товарів та послуг;
- більш доступний з погляду визначення цілей і контролю за їх досягненням.

Недоліки:

- для вибору галузей необхідний детальний аналіз, що потребує значних ресурсів;
- здатний забезпечити підтримку всіх перспективних галузей через обмеженість ресурсів;
- можлива помилка щодо вибору галузей для надання допомоги;
- існує ризик того, що рішення уряду будуть політичні або пролобійовані зацікавленими групами, зокрема в корупційний спосіб;
- установлення нерівних умов для учасників ринку, що негативно впливає на загальний інвестиційний клімат;
- спотворюється конкуренція.

Упродовж останніх років дискусія в розвинутих країнах щодо оптимальних заходів промислової політики зосередилася навколо т.зв. м’якої промислової політики, яка дає змогу мінімізувати негативні наслідки селективного втручання в окремі галузі та підприємства.

М’яка промислова політика базується на співпраці уряду та представників промисловості з метою підвищення продуктивності промислових підприємств через усунення бар’єрів, як-от інфраструктурних, фінансових, торговельних, регуляторних, інформаційних, кадрових, технологічних тощо. Роль уряду при цьому є більше стимулюючою та координуючою.

Набір інструментів м’якої промислової політики є досить широким та передбачає заходи щодо спрощеного доступу до фінансування, розвитку

інфраструктури й інституцій, державних закупівель, стимулювання експорту, залучення ПІІ, формування територіальних промислових кластерів тощо.

Переваги:

- потребує не значних обсягів фінансових ресурсів (порівняно з субсидіями);
- націлена на покращення загальних умов ведення бізнесу;
- надає більші можливості для конкуренції;
- меншою мірою продукує стимули для корупції та пошуку ренти.

Недоліки:

- заходи м'якої промислової політики важче реалізувати порівняно з прямими субсидіями;
- ефектів від м'якої промислової політики досягається не відразу, тоді як окремі особи зацікавлені у звичних діях зі швидким результатом.

Слід зауважити, що у різні періоди уряди надавали пряму фінансову підтримку (субсидії та дотації) окремим галузям. Це так звана галузева допомога, або вертикальний підхід до державної промислової політики. Їх основними одержувачами традиційно були вугільна галузь та сільське господарство. У 2014 р. прямі субсидії в економіку України становили 2,8 % від ВВП, 2013-му – 3,3 % [47]. Зазначимо, що така форма підтримки найбільш негативно впливає на конкуренцію, оскільки вона безпосередньо зменшує поточні витрати підприємств створюючи, таким чином, нерівні умови для їх функціонування, та стримує інвестування підприємств в ефективність.

Крім субсидій, діяли податкові пільги для підприємств гірничо-металургійного комплексу, суднобудування, авіа- та автобудування, легкої, хімічної промисловості, енергетики. Податкові пільги стосувалися насамперед сплати податку на прибуток та ПДВ. Оцінки втрат державного бюджету в результаті дії податкових пільг коливаються від 2 до 3,5 % ВВП упродовж 2010–2013 рр. [48]. Отже, загальний обсяг державних субсидій, дотацій та податкових пільг у різні роки складав від 5 до 6 % ВВП. Для порівняння, в країнах ЄС така допомога, як правило, не перевищує 1 % ВВП. Наприклад, у 2011 р. її обсяги складали 0,2–1,2 % відповідно [49].

Державна допомога, крім субсидій та податкових пільг, також включала державні гарантії за кредитами, списання боргів, преференційне ціно-/тарифоутворення, преференційні ставки мит на імпорт обладнання та комплектуючих, відшкодування капітальних видатків. Переважно гарантії держави за кредитами надавалися державним підприємствам (Нафтогаз, Укравтодор, ДПЗКУ, Укрзалізниця та ін.). На кінець 2014 р. загальний державний борг, гарантований державою, складав 9,8 млрд дол. США.

Галузева підтримка сьогодні займає значну частку в загальній державній політиці України. Натомість горизонтальна допомога, яка вважається більш прийнятною з погляду захисту конкуренції та забезпечення рівних умов господарювання, є незначною. Більшість таких державних програм неефективні або перебувають на етапі законодавчого впровадження (не реалізуються). Наприклад, на початку 2000-х рр. в Україні створено 11 спеціальних (вільних)

економічних зон (СЕЗ). На практиці вони існують і донині, але після низки випадків масштабного зловживання податковими пільгами до них застосовуються загальні правила оподаткування та не діють жодні інші інструменти стимулювання діяльності підприємств у цих зонах.

Слід зазначити, що в Україні майже неможливо виокремити ефекти від надання державної допомоги, оскільки не існує адекватного обліку й контролю за впровадженням відповідних заходів та їх результатами. Відсутність контролю та аналізу є однією з основних причин низької ефективності проектів державної допомоги. Крім того, рішення про надання такої підтримки в Україні, як правило, не враховують оцінку економічної ефективності проектів, а є політичними або пролобійованими зацікавленими групами [39, с. 10].

Наразі не існує консенсусу щодо оптимальною моделі промислової політики. Наприклад, у країнах ЄС вона базується, головним чином, на горизонтальному підході, але включені також заходи галузевої підтримки.

Світовий досвід свідчить, що промислова політика є ефективною за умов раціонального визначення мети (стратегічних пріоритетів) та інструментів для її досягнення (табл. 5.14).

Таблиця 5.14

Стратегічні пріоритети промислової політики в розвинутих країнах*

Країни	Мета	Інститути	Інструменти
Німеччина	Підвищення конкурентоспроможності в цілому, особливо наукоємного сектору. Денаціоналізація інфраструктурних галузей економіки	Міністерство економіки, міністерство фінансів	Податкова та бюджетна політика щодо впливу на регіональну інвестиційну складову. Стимулювання інвестицій у наукоємний сектор. Підтримка стратегічно важливих галузей (вугільної)
Велико-британія	Підтримка конкурентоспроможності промисловості. Захист внутрішнього ринку	Територіальні департаменти з питань промисловості	Макроекономічне регулювання промисловості, підтримка наукоємного сектору
США	Підтримка конкуренто-спроможності промисловості, захист внутрішнього ринку, експансія на зовнішніх ринках	Держрегулювання на рівні окремих штатів, місцеві органи управління	Переважне застосування непрямих інструментів: податкових, грошово-кредитних, бюджетних
Франція	Інтеграція національної промисловості в ринкове середовище ЄС	Міністерство промисловості, пошти та зв'язку, міністерство економіки, фінансів та бюджету	Розширення непрямих інструментів – податкової, грошово-кредитної, бюджетної політики з метою вдосконалення інфраструк-тури промисловості. Інстру-менти сприяння експорту: торгові місії, державне страхування зовнішньо-торгових операцій і пільгове кредитування експортерів

*Джерело: [50].

У Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року, яка була затверджена 17 липня 2013 р., основною метою визначено комплексне розв'язання проблемних питань функціонування промислового сектору економіки України шляхом розроблення організаційно-економічного механізму та залучення ресурсів для реалізації завдань структурно-технологічної модернізації вітчизняної промисловості у напрямі збільшення частки високотехнологічних видів діяльності в обсягах виробництва й експорту, задоволення потреб внутрішнього ринку у власній продукції, зростання зайнятості та, відповідно, добробуту населення.

При цьому у розділі «Визначення оптимального варіанта розв'язання проблем на основі порівняльного аналізу можливих варіантів» запропоновані основні шляхи їх вирішення.

Перший варіант передбачає практично відсутність впливу органів державної влади на промислове виробництво в країні. Держава використовує безпосередні методи впливу на розвиток окремих галузей шляхом фінансування виконання державних замовлень промисловими підприємствами.

Другий – модернізація промислового виробництва на базі імпортних науково-технічних досягнень (технологій, устаткування, видів продукції, послуг), котрі практично не використовуються на світовому ринку як інноваційний продукт.

Третій, оптимальний, варіант розв'язання проблеми полягає у реалізації державної політики структурно-технологічних перетворень промисловості на середньо- і високотехнологічні виробництва шляхом збільшення частки вітчизняних розробок на основі поєднання інноваційної та промислової політики [51].

При цьому Міністерству промислової політики України спільно з іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади необхідно було розробити та подати до 31 березня 2014 р. на розгляд Кабінету Міністрів України проект Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року [51]. Документ мав містити конкретні заходи, включаючи нормативно-правове забезпечення, захист внутрішнього ринку та вітчизняного виробництва, спрямовані на вирішення проблемних аспектів функціонування окремих видів економічної діяльності [51]. На жаль, жодне із зазначених завдань виконане не було, тому варіант впровадження невідомий.

Комітетом з питань промислової політики та підприємництва у 2015 р. розроблено проект моделі промислової політики України [52], де стратегічна мета не сформована, проте зазначені більш конкретні цілі, що зокрема стосуються збільшення частки переробної промисловості до 25 % від ВВП, продуктивності праці в переробній промисловості до 30 тис. дол. США на одного зайнятого; кількості зайнятих у переробній промисловості до 2 млн осіб; частки експорту переробної промисловості до 89 %; частки ПІІ в переробну промисловість до 35 %.

Промислова політика розглядається як цілеспрямована діяльність уряду з розвитку виробничого сектору шляхом застосування окремих політик та

спеціальних інструментів (рис. 5.4). При цьому запропонована модель передбачає різні види горизонтальних та вертикальних інструментів та, зважаючи на окремі запропоновані заходи, відповідає характеристикам м'якої промислової політики.

Відповідно до цієї моделі доцільно створити Державний банк відбудови і розвитку або державну програму аналогічного змісту, спрямовану на здешевлення довгострокових позик на капітальні видатки для підприємств реального сектору економіки під низькі відсотки, які мають бути меншими за облікову ставку Національного банку. За оцінкою Голови Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва В. Галасюка, це потребує щонайменше 500 млн дол. США [53]. Слід зауважити, що на кінець 2014 р. загальний державний борг, гарантований державою за кредитами наданими промисловості, сягнув 9,8 млрд дол. США. З огляду на основні проблеми розвитку промислового сектору України, підходи до формування державної промислової політики, їх переваги та недоліки, на нашу думку, державна політика підтримки підприємництва у промисловому секторі економіки України потребує вдосконалення з урахуванням обмежених інвестиційних ресурсів та пріоритету інноваційного розвитку економіки України. При цьому головним завданням такої політики повинно бути створення сприятливого середовища для розвитку бізнесу шляхом реалізації комплексу насамперед горизонтальних заходів промислової політики щодо сприяння інноваціям, структурним зрушенням, конкурентоспроможності на тлі уникнення селективних інтервенцій. При цьому вкрай важливим є вдосконалення передусім інституційних засад інвестиційної та інноваційної діяльності, які охоплюють сукупність основоположних законів, правил, норм, що встановлюють правила регулювання й стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності господарюючих суб'єктів. Зокрема, активізація інвестування у промисловості можлива за умов стабільного податкового режиму та фіскальної мотивації. У зв'язку з цим доцільно опрацювати питання зниження ставок оподаткування на певний період для високотехнологічних галузей у результаті моніторингу ефективності таких пільг; диференціації ПДВ з метою мотивації підприємств, що випускають продукцію з високим ступенем доданої вартості; звільнення від оподаткування частини прибутку, яка реінвестується у модернізацію.

Слід переглянути амортизаційну політику у напрямі підвищення норм амортизації та введення амортизаційних премій насамперед для підприємств, наукових і конструкторських підрозділів переробної промисловості, що випускають високотехнологічну продукцію.

З метою активізації залучення інвестицій у промисловість через інструменти фондового ринку необхідно законодавчо встановити вимоги щодо збільшення статутного капіталу підприємств. У результаті це приведе до емісії нових акцій, зростання кількості цінних паперів промислових підприємств на фондовому ринку України та більш активного перетворення фінансових інвестицій у реальні.



Рис. 5.4. Модель промислової політики

Враховуючи те, що основним джерелом фінансування інноваційних витрат залишаються власні кошти підприємств, доцільно запровадити податкові стимули науково-технічної та інноваційної діяльності, зокрема:

- повернути чинність дії статтям 21 та 22 Закону України «Про інноваційну діяльність». Згідно зі ст. 21 надавалися пільги щодо оподаткування ПДВ, податку на прибуток та можливість прискореної амортизації наукового обладнання, зважаючи на його моральне старіння. Відповідно д ст. 22 звільнялися від митного збору сировина, матеріали та комплектуючі, які не виробляються в Україні;
- запровадити диференційовані амортизаційні відрахування залежно від об'єктів основних засобів та нематеріальних активів з урахуванням терміну амортизації, які прийняті у провідних зарубіжних країнах, з метою накопичення грошових коштів, що акумулюватимуться на спеціальному рахунку для використання їх на інноваційне оновлення основних засобів і нематеріальних активів;
- ввести пільгове оподаткування інвестицій у придбання і впровадження нових технологій та обладнання шляхом зменшення податку на прибуток у розмірі, що дорівнює встановленій частці зазначених витрат (не більше ніж на 75 % від загальної суми податку на прибуток), якщо здійснюється закупівля вітчизняної технології, обладнання;
- запровадити на окремий період пільгове оподаткування доходів новостворених підприємств (start-up) у разі виробництва високотехнологічної продукції, експорту високотехнологічної продукції;
- звільнити суб'єкта інноваційної діяльності від сплати податку на прибуток, отриманого від продажу інноваційної продукції, в рамках реалізації інноваційного проекту у разі спрямування його на впровадження інновацій;
- звільнити від оподаткування кошти та інші активи, залучені суб'єктом інноваційної діяльності для реалізації інноваційного проекту на строк, що перевищує звітній податковий період;
- звільнити від ПДВ операції з оплати вартості науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт, що виконуються науковими установами, вищими навчальними закладами, за кошти виконавців інноваційних проектів (платники ПДВ).

Державна політика інвестування промисловості має формуватися в рамках державно-приватного партнерства та прозорої системи держзамовлень. На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» необхідно розробити механізм взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства з метою об'єднання й ефективного використання реальних інвестицій. Вітчизняні та іноземні експерти висловлюють думку про те, що поєднання національних інтересів і переваг з інвестиційно-інноваційним потенціалом приватних структур можливе тільки в разі зменшення імперативу публічного права в інституційному регулюванні господарської діяльності і надання підприємцям та інвесторам більшої свободи в рамках приватного права

і громадянського суспільства [54]. У зв'язку з цим доцільно сформувати базу проектів державно-приватного партнерства відповідно до норм законодавства ЄС у сфері інноваційної діяльності з метою залучення інвестицій та доопрацювати Закон України «Про держано-приватне партнерство» щодо приведення його до європейських норм, зокрема потребують визначення механізми державно-приватного партнерства у науковій та інноваційній сферах, венчурного фінансування інноваційної діяльності. Чинний закон України застосовує концесійну модель, що не використовується у галузі науки та інновацій, сюди не включено наукову та інноваційну діяльність, не визначено на законодавчому рівні механізми венчурного фінансування інноваційної діяльності та кредитування з використанням механізмів публічно-приватного партнерства.

Бюджетну підтримку інвестиційної діяльності необхідно здійснювати шляхом зменшення вартості кредитів, часткового інвестування інфраструктури та фінансування купівлі прав інтелектуальної власності, переважного надання державних гарантій для проектів, що відповідають національним пріоритетам інноваційного розвитку промисловості.

Включити до Державного бюджету України окрему бюджетну програму «Бюджет інноваційного розвитку», в якій передбачити видатки на державне замовлення на інноваційну продукцію, розвиток інноваційної інфраструктури та реалізацію головних інноваційних напрямів, визначених Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні».

У місцевих бюджетах повинні залишатися податки за використання надр і податок на прибуток, що дасть змогу, зважаючи на місцеві потреби, будувати виробничу інфраструктуру, підвищувати ефективність регіональних промислових комплексів і конкурентоспроможність їх продукції.

Передбачити щорічно у бюджеті громад видатки на реалізацію регіональних науково-технічних та інноваційних програм.

Активізувати діяльність місцевих органів самоврядування щодо розробки регіональних науково-технічних та інноваційних програм з реалізації пріоритетних напрямів сфери інновацій, розвитку інноваційної інфраструктури та створення фондів підтримки таких ініціатив, надання преференцій за користування земельною ділянкою, оренди будівель, споруд та іншого комунального майна суб'єктам інноваційної діяльності.

Інституційні засади державного програмно-цільового регулювання інвестиційної діяльності мають вдосконалюватися у напрямі узгодженої та ефективної координації різних програм, підвищення відповідальності за концентрацію й ефективне використання ресурсів, передбачених для їх виконання.

З метою реалізації горизонтальних заходів промислової політики доцільно розглянути питання щодо прийняття й виконання «Концепції створення кластерів в Україні» й «Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів», де закладено програмно-цільовий підхід до активізації інвестування промисловості.

Законодавство щодо індустріальних парків слід вдосконалювати у напрямі врегулювання земельних відносин під час облаштування індустріальних парків; визначення статусу керуючих компаній індустріальних

парків, зв’язків між керуючими компаніями та підприємствами, які здійснюють промислову та іншу діяльність. З метою підвищення ефективності діяльності індустріальних парків необхідно збалансувати джерела та обов’язки щодо їх державної підтримки в умовах децентралізації бюджетного процесу. Доцільно опрацювати можливості запровадження досвіду інших держав щодо надання податкових пільг для учасників та інвесторів у вигляді зниження податку на землю, тимчасового зменшення або скасування податку на прибуток, спрощення процедури реєстрації та ліцензування підприємств, що здійснюють інвестиційну діяльність на території індустріального парку.

З метою активізації співробітництва наукових установ та промисловості з метою впровадження інновацій у виробництво необхідно:

- Реалізувати ст. 44 проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» № 5093 від 19.09.2014 р. щодо застосування державою фінансово-кредитних та податкових важелів для забезпечення економічно сприятливих умов ефективної наукової та науково-технічної діяльності, зростання до 2025 р. фінансування науки за рахунок усіх джерел до 3 % ВВП.
- Спростити процедуру укладання та погодження договорів про спільну діяльність бюджетних установ (наукових та вищих навчальних закладів) і суб’єктів господарювання приватної форми власності, приведення положень договорів у відповідність до законодавства та практики ЄС. Зокрема, внести зміни до Закону України «Про інноваційну діяльність», Цивільного Кодексу України, Господарського кодексу України, передбачивши, що укладання договорів про спільну діяльність без об’єднання внесків не потребує надання дозволів органів державного управління або реєстрації документа, й доповнити Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність» щодо спрощеного порядку організації господарських товариств для використання права інтелектуальної власності, створеного у наукових установах та вищих навчальних закладах.
- Внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо надання бюджетним установам (науковим та вищим навчальним закладам) права отримувати й використовувати дивіденди від діяльності наукових парків, господарських товариств, створених з метою комерціалізації об’єктів права власності, майнові права на які належать цим організаціям.
- Зняти обмеження щодо використання коштів науковими установами та вищими навчальними закладами, які вони отримують у результаті виконання спільних науково-дослідних робіт з підприємствами й у вигляді грантів від міжнародних та іноземних організацій. З цією метою внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України № 65 від 01.03.2014 р., передбачивши здійснення платежів за коштами спеціального фонду, отриманих від підприємств на проведення НДДКР і за трансфер технологій, а також визначити строк їх перерахування органами Держказначейства та відповідальність посадових осіб у разі порушення таких строків.

- Впровадити в Укрпатенті (Український інститут промислової власності) електронну (безпаперову) технологію опрацювання сукупності технологічних документів (матеріалів заявок, листів, клопотань, платіжних документів тощо) та загального діловодства (вхідна/вихідна кореспонденція, накази, розпорядження, службові записки тощо), створити цифрову патентну бібліотеку з дистанційним доступом користувачів до її інформаційних ресурсів через мережу інтернет і вдосконалити патентно-інформаційне забезпечення експертизи заявок; уніфікувати та узгодити вітчизняну патентну документацію згідно з міжнародними стандартами Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ), активізувати міжнародне співробітництво у сфері патентної інформації, документації та стандартизації, а також міжнародний обмін патентною документацією відповідно до світових тенденцій у цій сфері.
- Внести зміни до Кодексу України про адміністративні порушення щодо відповідальності громадян та юридичних осіб за порушення встановленого порядку патентування об'єктів промислової власності в іноземних державах.

Таким чином, упровадження запропонованих заходів дасть можливість удосконалити державну політику підтримки розвитку підприємництва у промисловому секторі економіки України.

5.6. Методичний інструментарій державної фінансової підтримки розвитку малих та середніх підприємств і пропозиції щодо її вдосконалення

З огляду на ситуацію, що склалася в Україні та не ефективність механізмів доступності джерел фінансування й здешевлення відсоткової ставки кредитування для малого та середнього бізнесу доцільно переймати зарубіжний досвід.

У доповіді Міжнародної фінансової корпорації (IFC) «SME Finance Policy Guide» експертами проаналізовано 164 моделі регулювання доступу малих та середніх підприємств (МСП) до фінансування, що застосовуються в різних країнах світу, які включали законодавчі зміни, заходи щодо поліпшення фінансової інфраструктури, форми державної підтримки (табл. 5.15).

Проблема спрощення доступу МСП до фінансування надзвичайно актуальна передусім для країн, що розвиваються, оскільки, за оцінками Світового банку незадоволені потреби в кредитуванні МСП на їх ринках становлять приблизно 14 % від сумарного валового внутрішнього продукту цих країн [57].

З метою оцінки успішності державних стратегій розвитку підприємництва у сфері доступу МСП до фінансування і віддачі від них міжнародними організаціями розроблено низку індексів, які можна використовувати директивним органам та іншим зацікавленим сторонам в якості інструментів аналізу ситуації з фінансуванням МСП і підприємництва у своїй країні та порівнювати її.

Таблиця 5.15

Моделі регулювання та державні заходи щодо спрощення доступу малих та середніх підприємств до фінансування в різних країнах світу*

Модель та захід	Значення	Країни, що використовують
Таргетування інфляції	Регулювання ставки кредитування	
Забезпечення банківського сектору грошовою ліквідністю	Розширення механізмів рефінансування комерційних банків, наприклад, використання спеціалізованих фінансових інструментів, ще передбачають кредитування окремих банків під заставу прав вимог за міжбанківськими кредитами та цілі короткострокового фінансування підприємств малого й середнього бізнесу зі зниженою ставкою кредитування	Чехія, Франція, Португалія, Росія, Велика Британія
Розвиток інституціональних механізмів гарантування кредитів за участю державних гарантійних фондів; збільшення обсягів державних гарантій за позиками або гарантування відсотків за позиками; спеціальні гарантії та позики для нових компаній (стартапів); збільшення державних гарантій експортоорієнтованим підприємствам	Формування єдиної національної системи, що об'єднує регіональні гарантійні організації й створення національного гарантійного фонду в якості ядра системи	Канада, Чилі, Данія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Італія, Корея, Нідерланди, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Таїланд, Велика Британія, США, Нова Зеландія, Швеція
Формування інвестиційної основи й удосконалення законодавства щодо застави для реалізації складних сек'юритизаційних угод	Відкриття спеціалізованих юридичних осіб (SPV), що забезпечують здійснення угод сек'юритизації з неіпотечними активами; використання в якості предмета застави цінних паперів, нерухомого майна тощо	–
Розширення видів і форм забезпечення кредитів	Зміна заставного законодавства, що спрощує для банків реалізацію майна під заставою, створення бази даних заставного рухомого майна й ведення спеціальних заставних рахунків, з яких банки могли б без перешкод списувати гроші боржників	–
Удосконалення законодавчої бази для залучення потенціалу використання рухомого й нематеріального майна в якості застави (зокрема, дебіторської заборгованості)	Подальший розвиток інституту прав власності на таке майно, створення електронного реєстру для його обліку й навчання банків-кредиторів	Китай, Мексика
Розширення використання бюро кредитних історій та інформаційних баз даних	Підвищення прозорості функціонування суб'єктів малого й середнього підприємництва й спрощення доступу до фінансування	–
Зниження регуляторних обмежень для банків	Спрощення вимог мегарегулятора щодо банків, котрі займаються кредитуванням суб'єктів МСП, з находження правильного балансу між отримання доступу до фінансових послуг й нормами протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму	–

*Джерело: [55, 56].

Продовження табл. 5.15

Модель та захід	Значення	Країни, що використовують
Розробка заходів щодо прямого цільового фондування банків для кредитування МСП	Фінансування центральним банком фінансово-кредитних установ залежно від показників швидкості кредитування МСБ	Великобританія
Формування галузевих стандартів кредитування малого й середнього бізнесу	Розробка документа, що базується на обліку специфічних ризиків кредитування МСП, містить рекомендації з організації оптимального процесу кредитування підприємництва, посилення ефективності кредитування для банків, скорочення їх збитків, спрощення й підвищення доступності кредитування для позичальників малого й середнього бізнесу	–
Розширення сфери використання лізингових і факторингових послуг	Надання коштів МСП через фінансування «ланцюжків постачання» між крупними корпоративними покупцями й дрібними постачальниками	Мексика
Формування ринку проектного фінансування	Удосконалення фінансово-кредитної сфери в частині надання довгострокових кредитів через інститути розвитку з використанням механізму проектного фінансування	–
Пряма фінансова підтримка та субсидування відсоткової ставки МСБ, зокрема МСП, що розпочинають свою діяльність	Створення державних спеціалізованих фінансово-кредитних установ або приватних банківських структур, що спеціалізуються виключно на кредитуванні МСП	Сербія, Латвія, Велика Британія, Туреччина, Угорщина, Іспанія, Португалія, РФ
Розвиток та інституціоналізація ринку кредитно-фінансових послуг для МСП		Австрія, Канада, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Сербія, Велика Британія
Розвиток механізмів державного співфінансування		Швеція, Ірландія, Данія
Венчурне фінансування, забезпечення гарантій прав власності		Канада, Чилі, Данія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Нідерланди, Іспанія, Велика Британія
Бізнес-консалтинг		Данія, Фінляндія, Нова Зеландія, Швеція
Податкові пільги й відстрочки по сплаті податків		Франція, Ірландія, Італія, Нова Зеландія, Іспанія, Велика Британія
Кредитне посередництво		Франція, Ірландія, Нова Зеландія, Іспанія

Розроблені індекси базуються на сукупності найголовніших показників, що відображають стан заборгованості МСП, ситуацію з акціонерним фінансуванням, платоспроможністю, а також ефективністю політичних заходів, надаючи директивним органам комплексний інструмент, що дає змогу встановити рівень задоволення потреб МСП у фінансуванні, розробляти й аналізувати стратегії, а також оцінювати наслідки фінансових реформ з позицій фінансової доступності (табл. 5.16).

Таблиця 5.16

Основні показники оцінки рівня доступності МСП до джерел фінансування, що використовуються міжнародними організаціями*

Показник	Значення
Згідно з методикою Світового Банку оцінки доступності кредиту у рейтингу «Doing Business» (мета – отримання кращого досвіду й практики регулювання кредитної діяльності та взаємовідносин кредитор-позичальник для підвищення рівня кредитування бізнесу стосовно ВВП)	
Індекс дієвості чинних прав	Визначає ступінь захищеності законодавством про заставне забезпечення й банкрутство прав позичальників і кредиторів
Індекс глибини кредитної інформації	Оцінює правила й практику щодо обсягу та доступності кредитної інформації, котру можна отримати через державний кредитний реєстр або приватне бюро кредитної інформації
Показник обсягу державного кредитного реєстру	Відображає кількість фізичних осіб і компаній, інформація про позики котрих за останні 5 років зберігається у державному кредитному реєстрі, % від дорослого населення
Показник обсягу приватного бюро кредитної інформації	Відображає кількість фізичних осіб і компаній, інформація про позики яких за останні 5 років зберігається у приватному бюро кредитної інформації, % від дорослого населення
Згідно методики ОЕСР 2015 року (мета – оцінка тенденцій з фінансуванням МСП)	
Частка кредитів МСП у загальному обсязі комерційних кредитів	Демонструє доступність МСП до фінансування порівняно з крупним бізнесом
Частка короткострокових боргових зобов’язань МСП у загальному обсязі кредитів	Боргова структура МСП
Отримані МСП кредитні гарантії	Рівень державної фінансової підтримки МСП
Отримані МСП гарантовані кредити	Ступінь використання такої державної підтримки
Отримані МСП прямі державні кредити	Рівень державної фінансової підтримки МСП
Відношення отриманих кредитів до замовлених	Жорсткість умов надання кредиту й бажання банків кредитувати
Відношення використаних МСП кредитів до схвалених	Замінює попередній показник, проте зниження свідчить про спрощення кредитних умов
Відношення прострочених кредитів МСП до всіх прострочених кредитів	Вказує на ступінь кредитоспроможності МСП порівняно з крупними фірмами

*Джерело: [58, 60, 61].

Продовження табл. 5.16

Показник	Значення
Відсоткові ставки кредитів для МСП	Жорсткість умов кредитування й премія за ризик, що сплачуються МСП
Спред (різниця відсоткових ставок) між великими й малими підприємствами	Жорсткість умов кредитування й свідчення того, як тісно відсоткові ставки корелюються з розміром фірми
Частка МСП, від яких вимагали застави при отриманні їх останнього кредиту, %	Жорсткість умов кредитування
Венчурний капітал і капітал зростання	Можливість доступу до зовнішнього капіталу для старту, раннього розвитку або етапу розширення виробництва.
Фінансування на основі активів	Відображає рівень використання МСП небанківських фінансових інструментів – таких як лізинг, оренда купівлі, факторинг і дисконтування рахунків-фактур тощо
Прострочки платежів	Проблеми з готівкою, неплатоспроможність
Банкрутство	Приблизний показник, що відображає вплив кризи, проблеми з готівкою
Згідно з методикою Європейської комісії – SME Access to Finance (SMAF) (мета – аналіз та оцінка доступу МСП до кредитних коштів (ринок позичкового капіталу) та інвестицій (ринок власного капіталу)	
Субіндекс фінансової заборгованості	Субіндекс часткового (акціонерного) фінансування
частка фірм, що використовують банківські кредити, %	Загальний обсяг інвестицій венчурного капіталу, тис. євро
Відсоткові ставки на кредити до 250 тис. євро	Кількість МСП – бенефіциарів венчурного капіталу
Відсотки по овердрафту	Загальний обсяг бізнес-ангелів (меценатів-інвесторів), у тис. євро (% від ВВП)
Частка фірм, що використовують банківські овердрафти, кредитні лінії або кредитні карти овердрафт, %	Кількість угод, в які інвестують бізнес-ангели
Частка фірм, що використовують лізинг, розстрочку або факторинг, %	Частка фірм, що впевнені у перемовинах про фінансування з акціонерними інвесторами або фірмами венчурного капіталу
Частка компаній, що не зверталися за банківським кредитом з причин можливої відмови, %	–
Частка фірм, що подавали заявку на кредит, але не отримали його, %	–
Відхилені кредитні заявки й неприйнятні умови надання кредиту	–
Готовність банків надати кредит (% респондентів, що відмітили погіршення)	–

Так, наприклад, для моніторингу доступу МСП до джерел фінансування Європейська комісія розробила спеціальний індекс – SME Access to Finance (SMAF) [58], який розраховується для ЄС загалом та кожної країни-члена

окремо. Для його обчислення використовують два субіндекси: перший з них аналізує доступність кредитних коштів (ринок позичкового капіталу), а другий – інвестицій (ринок власного капіталу). Відправною точкою для розрахунку індексу вважається 2007 р., відносно якого відображаються позитивні/негативні зміни в умовах отримання фінансування малими підприємствами протягом наступних років. Загальна тенденція щодо покращення доступності фінансування після кризового 2008 року обумовлення перш за все зменшенням відсоткових ставок за кредитами у багатьох країнах ЄС (рис. 5.5) [59].

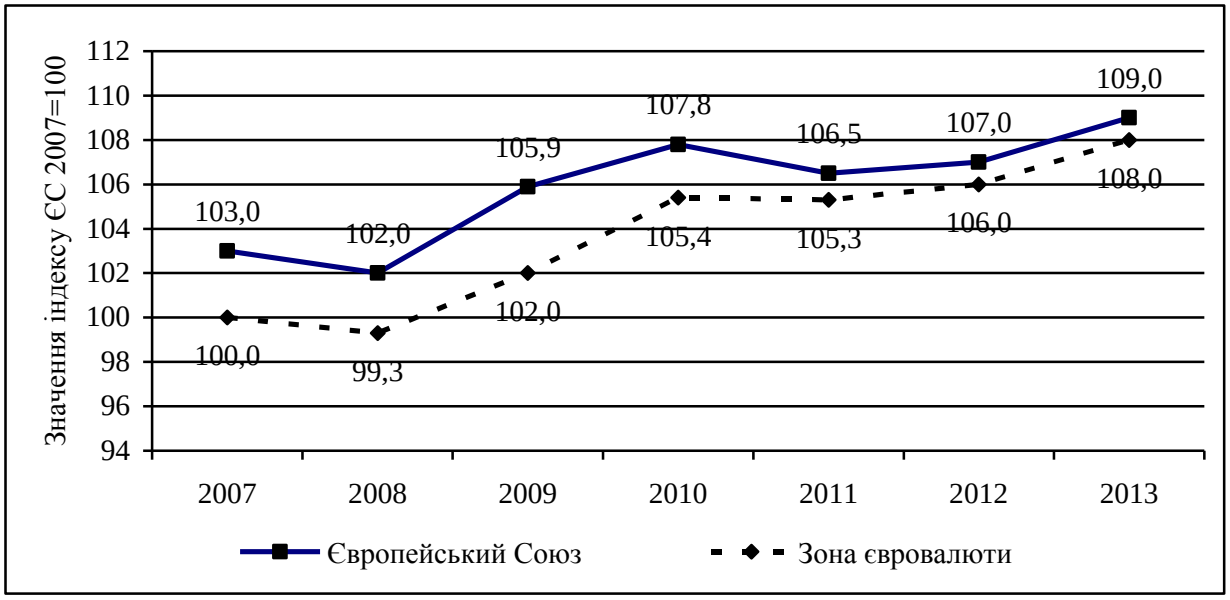


Рис. 5.5. Тенденція доступу фінансування для МСП в Європейському Союзі за SMAF-індексом, по роках

Індекс оцінки рівня доступності фінансування для МСП за методикою ОЕСР 2015 р. базується на чотирнадцяти групах показників, які дають уявлення про його загальний стан та динаміку в країні (див. табл. 5.16).

Найменш інформативним, на наш погляд, є показник оцінки доступності кредиту за методикою Світового Банку у рейтингу «Doing Business», тому що він оцінює лише один аспект проблеми, а саме взаємини позичальників і кредиторів у процесі кредитування. У рамках дослідження «Ведення бізнесу» за допомогою однієї групи показників оцінюються законні права позичальників і кредиторів із забезпечених операцій, іншої – обмін кредитною інформацією.

Перша група показників визначає сукупність можливостей, які спрощують умови надання позик у рамках законодавства про заставне забезпечення та неспроможність (банкрутство). Друга оцінює охоплення, обсяг і доступність кредитної інформації, яку можна отримати через державні кредитні реєстри або приватні бюро кредитної інформації (див. табл. 5.16). Поза оцінкою цього рейтингу перебувають відсоткові ставки кредитування, жорсткі умови отримання кредиту, показники стану фінансової інфраструктури, спектр фінансових продуктів і можливостей, рівень попиту на фінансові послуги з боку МСП та ефективність державного регулювання цієї сфери. І

хоча наша держава останніми роками за показником *легкість отримання кредиту* займає місця серед перших 20-ти країн (хоч і втрачає поступово позиції: 2014 р. – 14-те, 2015 – 17-те, 2016 – 19-те, 2017 р. – 20-те [62]), підприємці вважають, що це не відображає реальну ситуацію, бо кредити дуже дорогі і підтвердити свою платоспроможність для їх отримання досить складно.

Слід зазначити, що єдиної думки стосовно складу показників індексу оцінки доступності МСП до фінансування для проведення крос-країнових порівнянь серед міжнародних дослідників поки немає.

Однак для всебічного аналізу ситуації у цій сфері необхідно враховувати різні аспекти фінансової доступності з боку державного регулювання (оцінка державної політики сприяння доступу до фінансування), пропозиції (рівень розвитку фінансової інфраструктури та спектру фінансових продуктів на ринку) і попиту (оцінка фінансових можливостей учасників ринку, якості доступу і довіри до фінансової системи) (рис. 5.6).

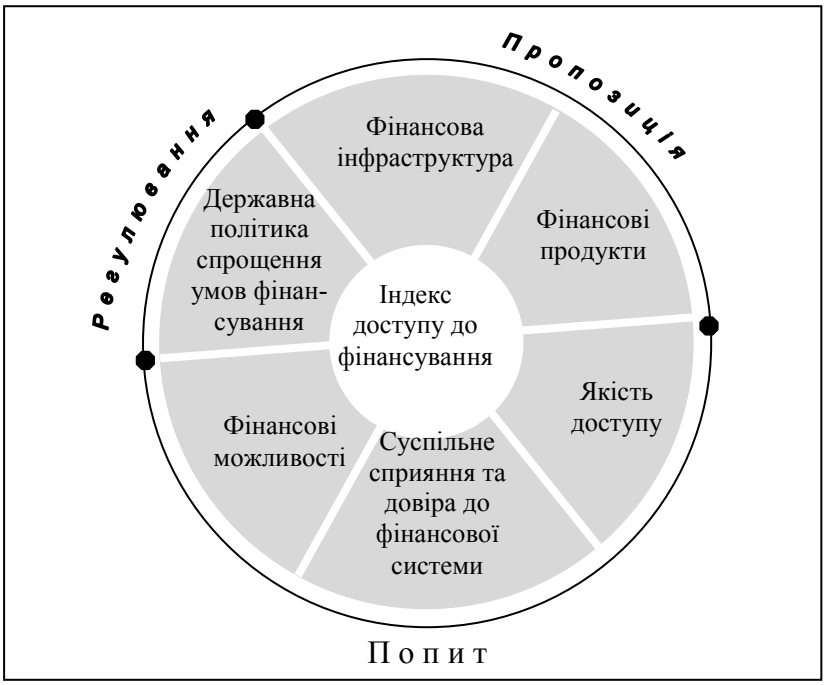


Рис. 5.6. Складові індексу доступу фінансування для МСП

На міжнародному рівні проблема розширення можливостей фінансування для підприємців розглядається в контексті розробки довгострокового цілісного підходу до стратегічного планування цієї сфери. Формування ефективної державної політики в розрізі стратегічного планування неможливе без адекватного уявлення про рівень доступу фінансування для підприємництва в країні на підставі достовірної комплексної інформації. Тому основним завданням влади в середньостроковій перспективі, після стабілізації макрофінансової ситуації, має стати розробка та впровадження ефективних механізмів регулювання спрощених умов фінансування для МСП, аналогічних європейським. Одним з таких механізмів є моніторинг оцінки ситуації з фінансуванням МСП на основі спеціального індексу.

На жаль, у розроблених нових стратегічних документах Кабінету Міністрів і Національного Банку України це завдання не розкрито належним чином. Так, наприклад, у проекті Стратегії розвитку малого та середнього підприємництва на період до 2020 року, заходи щодо забезпечення доступу суб'єктів малого і середнього підприємництва до отримання кредитних ресурсів зводяться до наступних [63]:

- розвиток інструментів гарантування кредитів через створення незалежного та надійного фонду, який забезпечуватиме адресну допомогу діючим МСП з чіткими бізнес-планами; співпрацю з комерційними банками щодо розвитку механізмів кредитно-гарантійної підтримки МСП; удосконалення нормативно-правового регулювання операцій з кредитними гарантіями, вироблення оптимальних, прозорих правил відбору претендентів на отримання гарантій;
- розроблення та сприяння подальшому впровадженню спеціальних схем кредитування і фінансування (венчурний капітал, фонди гарантування тощо) зі стимулюванням і сприянням участі приватного сектору як джерела фінансування МСП;
- створення фонду гарантування кредитів за програмою EU SURE;
- стимулювання більш активного використання лізингових послуг шляхом створення сприятливої законодавчої бази; вдосконалення механізму сублізингу; розширення структур лізингу, розвитку системи гарантій; зниження вартості лізингу з метою послаблення фінансового навантаження на учасників лізингової угоди;
- розширення доступу до програм кредитування через трансформування міжнародних запозичень у кредитні ресурси для МСП за такими напрямами фінансування інвестицій, як упровадження нових технічних або технологічних рішень, придбання техніки та обладнання, розширення, адаптація й модернізація виробництва, комерційних або сервісних потужностей;
- сприяння доступу стартапів до фінансування в рамках міжнародних програм розвитку;
- стимулювання кредитування експортоорієнтованих МСП;
- сприяння розвитку небанківських форм фінансування суб'єктів МСП (у тому числі через кредитні спілки, краудфандінг та інститути фондового ринку);
- адаптація умов проведення тендерів у ході державних закупівель для участі малого і середнього бізнесу;
- підтримка впровадження МСП міжнародних стандартів фінансової звітності;
- розвиток інструментарію фінансової освіти для мікро- та малого бізнесу для поширення наявних інструментів та ринкових можливостей.

Очікуваний результат сформульовано таким чином: МСП мають широкий доступ до необхідних фінансових, майнових, природних ресурсів. Жодних кількісних оцінок щодо спрощення умов фінансування для МСП внаслідок реалізації цієї стратегії не передбачається.

Критерії досягнення результатів зазначених цілей зводяться до одного показника: частка МСП, що використовують залучені кошти, у 2020 р. сягає понад 40 %. Однак, на наш погляд, цей критерій сформульовано некоректно, оскільки, по-перше, незрозуміло, по відношенню до чого обчислюється ця частка МСП та в яких фінансових структурах залучені кошти (банківських, небанківських чи з інших джерел); по-друге, наразі ні НБУ, ні ДССУ не визначають показників, які оцінюють рівень залучення коштів саме МСП окремо від інших суб'єктів господарювання. Згідно з оцінкою Світового Банку «Business Environment in Ukraine» 2013 р. лише 18,5 % українських фірм мають банківські кредити (загальносвітовий рівень – 34,6 %), але це стосується тільки тих фірм (у тому числі й великого бізнесу), топ-менеджери яких брали участь в опитуванні, тому таку відносну оцінку частково можна вважати орієнтиром, хоча розробка стратегічних документів повинна базуватися на більш ґрунтовних дослідженнях вітчизняного сектору МСП і загалом конкретних показниках рівня доступності МСП до фінансових ресурсів зокрема [64].

В Комплексній програмі розвитку фінансового сектору України до 2020 року, що розроблено НБУ [65], також не передбачається реалізація будь-яких завдань щодо поліпшення доступу до фінансування малого та середнього бізнесу окремо від інших суб'єктів господарювання й очікуваних кількісних оцінок за допомогою розрахунку відповідного індексу.

Для нівелювання негативних тенденцій розвитку малого та середнього підприємництва, що спостерігаються протягом останніх років, необхідна розробка і реалізація державної антикризової політики підтримки вітчизняного бізнесу, зокрема кредитно-фінансової, з урахуванням закордонного досвіду. Наразі основним стримуючим фактором щодо МСП є обмеженість бюджетних коштів. Однак стабілізація макрофінансової ситуації в країні сприятиме вирішенню таких завдань:

- активізувати зусилля для поглиблення деталізації і якості статистичних даних з проблем доступності фінансових ресурсів для МСП, інтеграції визначених показників з планом Державних статистичних спостережень Державної служби статистики України, Національного Банку України; забезпечення їх порівнянності на міжнародному рівні й проведення внутріфірмових опитувань серед діючих компаній з метою розширення обсягу доступної інформації;
- розробити дорожню карту забезпечення доступу МСП до фінансування як основу ефективної цілісної державної кредитно-фінансової політики, спрямованої на розвиток і підтримку сектору малого та середнього бізнесу України. Стратегічна мета такої карти передбачає, окрім зазначеного, вирішення перспективних і поточних завдань соціально-економічного, інноваційного та промислово-технологічного розвитку країни.

У короткостроковому періоді основними заходами дорожньої карти можна вважати:

- розробку концепції підвищення доступності фінансування для суб'єктів малого й середнього бізнесу;

- підготовку й затвердження національних стандартів і методик оцінювання доступності фінансових послуг; визначення базової вітчизняної системи показників, порівнянної з міжнародними (див. табл. 5.16) і погодженої з «Основними принципами офіційної статистики», прийнятими ООН. На їх основі розробити агрегований індекс доступу МСП до фінансування;
- формування методичної, матеріальної й організаційної бази для забезпечення регулярного моніторингу за кількома напрямами: доступність у розрізі фінансових продуктів, територіальна й інфраструктурна доступність, а також агреговані показники останньої, що забезпечують міжнародне зіставлення;
- складання рейтингу регіонів України за рівнем доступності фінансових послуг;
- створення єдиного центру фінансово-кредитної підтримки з метою розробки стандартів, здійснення моніторингу, координації внутрішніх і міжнародних програм забезпечення фінансової доступності тощо).

Розробка та реалізації дорожньої карти у середньостроковому і довгостроковому періодах передбачають вжиття заходів як кредитно-грошової політики, так і щодо формування інфраструктури кредитування бізнесу, доповнені ефективним правовим регулюванням та захистом прав кредиторів і боржників. Основні завдання дорожньої карти включають чотири блоки:

1. Розвиток кредитно-грошової системи:

- Розвиток мережі кредитно-фінансових інститутів, усунення диспропорцій на регіональному рівні.
- Створення міжбанківського ринку кредитування МСП з метою підвищення спроможності банків рефінансувати довгострокові кредити для МСП.
- Розширення асортименту кредитних продуктів для МСП, які поки що не набули значного поширення в Україні, а саме: кредитування дебіторської заборгованості (платіжні кредити, кредит під комерційні боргові зобов'язання, факторинг тощо); кредити під заставу корпоративних цінних паперів; проектне кредитування; сезонні кредити (передусім у галузі сільського господарства).

2. Формування інфраструктури кредитування МСП:

- Подальший розвиток інформаційної інфраструктури ринку: створення національної системи кредитної інформації, що дає змогу всім учасникам ринку фінансування МСП відслідковувати й оцінювати ризики індивідуальних позичальників і підприємств на основі їх кредитної історії та інших параметрів.
- Підвищення доступності інформації про кредитну історію потенційного позичальника-підприємства.
- Розробка й реалізація підпрограми підвищення фінансової грамотності керівників МСП.

3. Інститути розвитку:

- Розробка стратегічних завдань і функцій створення мережі фінансових інститутів розвитку як спеціалізованих кредитних агентств з розбудови пріоритетних галузей економіки й підвищення їх доступності.

- Формування правових й організаційних умов розвитку ринку проектного фінансування.
- Створення механізму гарантування довгострокових кредитів малого й середнього бізнесу.

4. Правове регулювання системи кредитування бізнесу й правозастосування:

- Забезпечення правових й організаційних умов ефективного функціонування кредитного ринку МСП (зокрема, затвердження єдиних стандартів кредитування).
- Удосконалення законодавства щодо застави у напрямі його поширення на рухомі (такі як дебіторська заборгованість і запаси матеріальних оборотних коштів), майбутні або придбані пізніше активи.
- Поліпшення правового забезпечення функціонування механізмів гарантування довгострокових кредитів малого й середнього бізнесу.
- Вдосконалення законодавства щодо розвитку ринку мікрофінансування МСБ.

Для вирішення цих завдань необхідно розробити відповідні заходи. Цільовими орієнтирами мають стати зміни значення агрегованого індексу доступу МСП до фінансування, обчисленого на підставі відповідних обстежень сектору МСП. Наведемо базовий перелік показників виміру доступності фінансових послуг для населення і суб'єктів МСП, розроблений з урахуванням досвіду міжнародних організацій (табл. 5.17).

Таблиця 5.17

Базові показники оцінки рівня доступності фінансових послуг для населення і суб'єктів МСП

Вид фінансової доступності	Показник
Фізична (географічна) доступність (інфраструктура)	Загальна кількість пунктів надання фінансових послуг, за видами (філії, відділення, банкомати та ін.), а також за фінансовими установами (банки, МФО, кооперативи, агенти). Загальна кількість банківських агентів. Географічний розподіл пунктів надання фінансових послуг, за видами. ***Показники, що рекомендує AFI:*** Кількість точок доступу на 10 тис. осіб дорослого населення, за видами та по об'єктами адміністративно-територіального поділу (ОАТП). Частка ОАТП, котрі мають з однієї точки обслуговування, %. Частка населення, що проживає на ОАТП котрі мають не менше однієї точки обслуговування, % ***Показники, що рекомендує МВФ:*** Кількість відділень комерційних банків на 1 000 км². Кількість відділень комерційних банків на 100 тис. осіб дорослого населення. Кількість банкоматів на 1 000 км² Кількість банкоматів на 100 тис. осіб дорослого населення
Використання та забезпеченість різними фінансовими послугами	Обсяг позик/кредитів на душу населення, у середньому й по регіонах. Обсяг заощаджень/депозитів на душу населення, у середньому й по регіонах. Середній розмір кредиту для фізичних осіб, за видами (споживчий, іпотечний і т.п.), у т.ч. по регіонах. Середній розмір депозиту фізичних осіб, у т.ч. по регіонах.

Продовження табл. 5.17

Вид фінансової доступності	Показник
	Показники, що рекомендує AFI: Частка дорослого населення, що має як мінімум один вид регульованих депозитних рахунків. Частка дорослого населення, що має не менше одного виду регульованих кредитних рахунків, %. Кількість депозитних рахунків на 10 тис. осіб дорослого населення. Кількість кредитних рахунків на 10 тис. осіб дорослого населення. Частка суб'єктів МСП, що має хоча б один депозит у КО, %. Частка суб'єктів МСП, що має хоча б один непогашений кредит у КО і/або позику в НФО (або МФО) чи для яких відкрито кредитну лінію в КО, %. Заборгованість за кредитами/позиками, наданими КО і НФО (МФО) субєктам МСП у розрахунку на 1 суб'єкт МСП, тис. грн/од. ***Показники, що рекомендує МВФ***: Кількість одержувачів кредитів від комерційних банків, на 1 000 дорослого населення. Обсяг дебіторської заборгованості по кредитах, % від ВВП. Кількість вкладників у комерційних банках на 1 тис. осіб дорослого населення. Обсяг депозитів у комерційних банках, % від ВВП. Частка суб'єктів МСП, що використовують дистанційний доступ до банківських рахунків, які можуть використовуватися для здійснення платежів у звітному періоді (інтернет-банкінг і/або мобільний банкінг), %. ***Показники, що рекомендуються Світовим банком***: Частка дорослого населення, що має рахунок в офіційній фінансовій установі, %. Частка дорослого населення, що робило внески на свій ощадний рахунок за останні 12 місяців, використовуючи офіційні фінансові установи, %. Частка дорослого населення, що отримало позику/кредит від офіційної фінансової установи за останні 12 місяців, %. Частка дорослого населення, що має невиплачений залишок позики/кредиту на придбання житла. Частка дорослого населення, що використовувало рахунок в офіційній фінансовій установі для одержання зарплати або державних виплат за останні 12 місяців, % Частка дорослого населення, що використовувало рахунок в офіційній фінансовій установі для одержання або відправлення коштів членам родини, що проживає не спільно, за останні 12 місяців, %
Структура ринку	Частка відповідного ринку фінансових послуг для фізосіб, яку становлять кредитні (позикові) і депозитні (ощадні) послуги, за видами послуг, обсягами і кількістю споживачів – фізосіб, за видами фінансових установ, через агентів
Якість фінансових послуг	Ціна – вартість різних послуг для клієнтів, за видами, сумами, іншими критеріями; вартість послуг по регіонах. Кількість скарг клієнтів, за видами послуг і фінансовими установами. Якісні характеристики різних фінансових продуктів (гнучкість, зручність для користувачів)
Демографічні характеристики користувачів фінансових послуг	Стать. Вік. Місце проживання. Сімейний стан. Рівень добробуту тощо. Низка демографічних показників відслідковуються в дослідженні фінансової доступності Всесвітнім банком

Тільки на основі регулярних, поглиблених обстежень з використанням базових, узгоджених з міжнародними індикаторів можна отримати найбільш точну інформацію про рівень фінансового доступу МСП для вироблення найбільш адекватної державної політики й оцінки ефективності реалізації

державних стратегій і програм кредитно-фінансової підтримки малого й середнього бізнесу в Україні.

5.7. Шляхи активізації інноваційної діяльності в підприємницькому секторі економіки

Найбільш прийнятною моделлю довгострокового розвитку України є інноваційна. Необхідність її реалізації обумовлена викликами XXI ст., економічними імперативами глобалізації. В Україні необхідно забезпечити принципово нові якість і структуру економіки, послабити її залежність від енерго-сировинного сектору та імпорту готової продукції, посилити роль обробної промисловості, високотехнологічних галузей і споживчого сектору.

Щоб подолати ресурсоємність економічного зростання, сформувати конкурентну на світовому ринку економіку нового типу, необхідно правильно обрати й науково обґрунтувати довгострокові сценарії розвитку, що забезпечують ресурсозберігаюче ефективне використання внутрішніх ресурсів і адекватні інституціональні умови.

З огляду на концептуальну схему подолання асиметрії у розвитку інноваційної сфери підприємницького сектору економіки України, основним завданням дослідження складових цього механізму є визначення ймовірних змін інноваційного контексту підприємницької діяльності у рамках найбільш вірогідних сценаріїв економічного розвитку та розробка рекомендацій щодо прийняття необхідних заходів для впровадження найбільш прогресивного з них у життя.

На нашу думку, побудова сценарію – це механізм вироблення нових цілей в умовах, коли перед нашою державою, регіонами, сферами господарювання постає стоять необхідність радикального вибору, базових змін (нововведень) а тлі суттєвої невизначеності.

У рамках дослідження розглянуто декілька потенційних сценаріїв у складі сценарних груп (СГ) прогнозів розвитку світової та вітчизняної економіки, враховуючи тенденції глобалізації, інтелектуалізації та інформатизації до 2020–2030 рр. (табл. 5.18).

Розглянемо сценарії активізації підприємницького сектору економіки щодо розвитку на інноваційній основі більш детально.

Перша сценарна група розвитку глобальної економіки в довгостроковій перспективі передбачає два сценарії: інфляційне відновлення та фінансову реструктуризацію, які розрізняються характером розвитку. Основними рушійними силами економічного зростання в рамках першого сценарію є інфляційна політика т.зв. дешевих грошей, а другого – інвестиційна експансія компаній провідних державах у сировинні регіони і країни з дешевою робочою силою; державні інвестиції в НДДКР; поступовий відхід від моделі нового регіоналізму на користь твердої моделі регіональної інтеграції з формуванням лідероцентричної системи використання ресурсного й ринкового потенціалу відповідних регіональних утворень.

Таблиця 5.18

Сценарії активізації підприємницького сектору економіки щодо інноваційної діяльності*

СГ	№	Назва сценарію	Джерело**	Зміст
I	1	Сценарій інфляційного відновлення	Сценарні прогнози розвитку глобальної економіки до 2030 р.	Передбачає прискорене економічне зростання і технологічну модернізацію на базі проведення політики «дешевих грошей»
	2	Сценарій «фінансової реструктуризації»		Передбачає проведення політики фінансового оздоровлення в ключових країнах, що стримує зростання в найближчому десятилітті й відкладає початок нової технологічної хвилі на середину 2020 р.
II	1	Сценарій індустріальної модернізації	Сценарії стійкого збалан-сованого росту економіки	Передбачає активізацію державних інвестицій передусім у створення інфраструктури, підтримку системи інститутів розвитку; проведення помірно-активної політики запозичень; відмова від підвищення податків на несировинний бізнес
	2	Соціально-консервативний сценарій		Передбачає проведення помірно твердої бюджетної політики, податкової реформи, що забезпечує підвищення навантаження на доходи й споживання населення; факторами стабільності платіжного балансу стають одночасно приплив прямих іноземних інвестицій і більший обсяг експорту сировини порівняно зі сценарієм індустріальної модернізації
III	1	Інерційний	Концепція соціальної держави	Зберігає всі сформовані негативні й позитивні тенденції розвитку (падіння)
	2	Мобілізаційний		Передбачає реактивну адаптацію до екстенсивних методів ведення господарства, зберігаючи застарілу техніко-технологічну базу виробництва
	3	Інноваційний		Орієнтований на постійне нарощування інвестицій у новації, розробку й упровадження нової техніки, технології, наукові дослідження, а також принципове відновлення системи трудових відносин, перетворення їх у партнерські
IV	1	Інерційний	Стратегія регіональної промислової політики розвитку малих і середніх підприємств	Темпи розвитку малих підприємств у промисловому секторі зберігаються, а проблеми, що стримують їх зростання, залишаються
	2	Комплексний		Темпи розвитку малих виробничих підприємств нарощуються за рахунок системної підтримки з боку регіональної та місцевої влади
	3	Інноваційний		Темпи розвитку малих виробничих підприємств нарощуються завдяки комплексному розвитку інноваційної інфраструктури малого й середнього бізнесу та реалізації регіональних і муніципальних цільових програм підтримки на системній основі
V	1	Консервативний	Базові сценарії розвитку регіональної інноваційної системи до 2020 р.	Не передбачається радикального вирішення хронічних проблем та зміни темпів інноваційного розвитку
	2	Інтенсивний		Передбачається постійне нарощування потенціалу інноваційного розвитку регіону

*Джерело: [66–68].

**Сценарна група (СГ) – множина вірогідних сценаріїв (сценарних прогнозів), об’єднаних загальною концепцією, спрямованих на рішення (тлумачення, прогноз розвитку) певної проблеми.

Більш прогресивною, але й складною для впровадження є фінансова реструктуризація. Але, на наш погляд, обидва сценарії історично випробуванні і не є перспективними з погляду інноваційної ефективності.

Друга сценарна група стійкого збалансованого зростання економіки передбачає такі важливі передумови для сценарію індустріальної модернізації:

- активізацію державних інвестицій передусім у створення інфраструктури, підтримку системи інститутів розвитку;
- проведення помірно-активної політики запозичень, особливо в посткризовий період.
- нарощування резервного фонду бюджету до періоду чергової кризи;
- відмову від підвищення податків на несировинний бізнес. Т.зв. подвійний податковий маневр, з одного боку, означає зростання вилучення сировинної ренти; з іншого – збільшення податків на майно й доходи населення;
- на базі підвищення оплати праці й реальних доходів населення випереджуюче зростання платних послуг освіти й охорони здоров'я.

Для соціально-консервативного сценарію:

- проводиться помірковано тверда бюджетна політика;
- у ситуації жорстких бюджетних обмежень важливим пріоритетом стає виконання соціальних зобов'язань бюджету;
- впроваджується податкова реформа, що посилює навантаження на доходи й споживання населення;
- факторами стабільності платіжного балансу стають одночасно приплив прямих іноземних інвестицій (ключовий фактор забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на зовнішньому і внутрішньому ринках) та більший обсяг сировинного експорту порівняно зі сценарієм індустріальної модернізації.

Обидва сценарії передбачають поетапне підвищення пенсійного віку та податків на доходи населення. Вочевидь, при цьому модель індустріальної модернізації є більш прогресивною та незалежною від іноземних запозичень, але збільшує податкове навантаження на базовий сектор сучасної вітчизняної економіки – сировинний, а також на майно й доходи населення одночасно зі зростанням платних послуг освіти й охорони здоров'я, що є соціально непопулярним та небезпечним.

Третя сценарна група передбачає реалізацію концепції соціальної держави за трьома найбільш ймовірними варіантами: інерційним, мобілізаційним та інноваційним. Перший, зберігаючи всі сформовані негативні й позитивні тенденції функціонування економіки, є регресивним за своєю суттю. Другий передбачає реактивну адаптацію до екстенсивних методів ведення господарства. У рамках цього сценарію розвитку ліквідувати дефіцит ресурсів упродовж наступних 20 років неможливо, навіть повністю використовуючи всі додаткові джерела. Основними наслідками інерційного і мобілізаційного варіантів можна вважати: загострення конкуренції за ресурси, регіональну фрагментарність ринку, подальше посилення ступеня експлуатації

дешевої праці. В результаті обох сценаріїв розвитку в загальноекономічному контексті, як вважають фахівці, можливий розпад системних основ економіки, держави й суспільства. При цьому в другому (мобілізаційному) варіанті це досягається за більш короткий період, оскільки обмежені ресурси направляються в пасивну частину продуктивних чинників, залишаючи в деградуючому стані головний ресурс розвитку – трудовий потенціал.

Інноваційний варіант розвитку орієнтований на постійне нарощування інвестицій у новації, а також принципове відновлення системи трудових відносин, перетворення їх у партнерські. Акцент робиться також на більш справедливі розподільні відносини, що в підсумку дасть змогу одержати необхідні темпи ВВП та поєднати довгострокові інтереси бізнесу з вирішенням загальнонаціональних цілей: скорочення бідності; інтеграція бізнесу в соціальну стратегію держави; збільшення внеску в інновації; диверсифікованість економіки.

Інноваційна модель – це найбільш сприятливий варіант для реалізації концепції інноваційної економіки і соціальної держави.

Четверта сценарна група узагальнює методи та інструменти стратегічного й тактичного регулювання малих та середніх виробничих підприємств з метою реалізації регіональної промислової політики їх розвитку. У рамках групи можлива реалізація трьох стратегічних сценаріїв:

- Інерційний, коли темпи розвитку МСП зберігаються, як і проблеми, що стримують їх зростання. Малі підприємства виконують ті ж функції, врівноважуючи фінансові й матеріальні потоки в економіці регіону; досить велика питома вага тіньового сектору. Підтримка МП не диференційована, носить несистемний характер і здійснюється за залишковим принципом.
- Комплексний, відповідно до якого темпи розвитку МСП зростають за рахунок системної підтримки з боку регіональної й місцевої влади. Завдяки усуненню бар'єрів на шляху свого розвитку посилюється тенденція виходу малих підприємств з «тіні», внаслідок чого вони стають важливою підсистемою регіональної економіки, що підвищує добробут населення.
- Інноваційний – темпи розвитку МСП істотно збільшуються завдяки комплексній розбудові інноваційної інфраструктури малого й середнього бізнесу в індустріальних містах регіону та реалізації регіональних і муніципальних цільових програм підтримки на системній основі. У процесі цього активно розвиваються бізнес-інкубатори, інноваційні центри й технопаркові структури, що створюють необхідні умови для формування в МСП містоутворювальної функції спільно з великим бізнесом.

Інерційний сценарій демонструє незацікавленість держави в кардинальних прогресивних змінах МСП, відсутність держпідтримки та є негативним і регресивним по суті. Комплексний передбачає системну й систематичну державну, організаційну та фінансову підтримку МСП, що робить його дещо складним та витратним, але, як свідчить досвід передових країн, й економічно ефективним. Інноваційний потребує найбільш фінансових вкладень та зусиль, бо передбачає розвиток інноваційної інфраструктури та

вжиття комплексу заходів щодо інноваційного піднесення економіки, однак і досить високу віддачу.

П'ята сценарна група включає можливі варіанти інноваційного розвитку регіону з урахуванням глобальних технологічних змін (початок нової технологічної хвилі). Так, на думку фахівців, для регіональної інноваційної системи можливі два базових сценарії розвитку до 2020 р.:

- Консервативний передбачає несистематичну та більш декларативну державну підтримку інноваційного розвитку отже, й надалі зберігатимуться характерні тенденції стагнації, усі хронічні соціально-економічні проблеми. Консервативний сценарій, в тому числі й аналогічно до інерційного, негативним й економічно небезпечним.
- Інтенсивна модель передбачає активне залучення у сферу інновацій бюджетних та позабюджетних коштів (примус підприємств і організацій до інновацій, «видавлювання» застарілих технологій, реіндустріалізація промисловості та ін.); підтримку креативного сектору економіки (активне впровадження в регіонах інноваційних проектів); формування й удосконалювання регіонального законодавства; розвиток сприятливого інноваційного середовища, підвищення ефективності структури інноваційної діяльності.

У випадку реалізації інтенсивного сценарію на базі досягнутих значень можливо ставити завдання інноваційного розвитку економіки регіону.

Наведені вище сценарні групи пропонують різні варіанти розвитку і включають кілька сценарних моделей. Останні можна узагальнити за трьома категоріями: оптимістичні, песимістичні і середні (як правило, найбільш імовірні). До категорії песимістичних можна віднести інерційний (СГ № III, IV), консервативний (СГ № V), інфляційне відновлення (СГ № I); середніх – комплексний (СГ № IV), фінансову реструктуризацію (СГ № I), соціально-консервативний (СГ № II), мобілізаційний (СГ № III), помірно-інтенсивний; оптимістичних – індустріальну модернізацію (СГ № II), інноваційний (СГ № IV), інтенсивний (СГ № V) сценарії.

З погляду активізації підприємницького сектору економіки щодо інноваційної діяльності та подолання соціально-економічних диспропорцій у контексті сталого розвитку держави найбільш релевантними сценарними групами є II, IV та V. Значні перспективи, на нашу думку, мають IV і V, з них можна виділити інерційний, комплексний та інноваційний (інтенсивний) сценарії, об'єднавши їх у VI сценарну групу «Активізація підприємницького сектору економіки щодо інноваційної діяльності» (табл. 5.19).

Запропонована *шоста сценарна група* передбачає врахування впливу кількох важливих критичних факторів на процес активізації інноваційної діяльності в підприємницькому секторі економіки.

Це, зокрема, ефективність впливу заходів державної підтримки та держрегулювання на інноваційний підприємницький сектор; інвестиційна політика, інвестиційний клімат, доступ до фінансових ресурсів; наявність і стан інноваційної та підприємницької інфраструктури; ступінь інтеграції у світову економіку.

Таблиця 5.19

VI сценарна група «Активізація підприємницького сектору економіки щодо інноваційної діяльності»

СГ	№	Назва сценарію	Джерело	Короткий зміст
VI	1	Інерційний	Активізація підприємницького сектору економіки щодо інноваційної діяльності	Безсистемна неефективна державна підтримка підприємницького сектору або її відсутність, курс на інтеграцію у світову економіку як споживача не сприяє реалізації інноваційних можливостей, країна втрачає потенціал «експорту інновацій». Відповідно до нього, подальший розвиток української економіки не буде інноваційним
	2	Помірно-інтенсивний		Передбачає реальну підтримку з боку держави, діючі механізми фінансування й захист інвестицій, пільгові умови здійснення інноваційної діяльності; проведення протекціоністської політики стосовно вітчизняних виробників та інноваторів, активну реалізацію програми імпортозаміщення, посилення регуляторної функції держави, введення комплексу заходів, що обмежують поглинання глобальними компаніями вітчизняного інноваційного потенціалу
	3	Інноваційний		Передбачає активний розвиток інноваційної інфраструктури, дієву державну підтримку зі створенням сприятливого середовища для ведення бізнесу й активізації інноваційної діяльності, розвиток сфери венчурного фінансування; створення інкубаторів, старт-ап і спін-офф компаній і фондів при ВНЗ; посилення уваги до питань захисту інтелектуальної власності та збільшення доходів від продажу ліцензій; зростання доходу від експорту розтиражованих продуктів і розширення глобальної присутності українських інноваційних розробок, товарів, компаній тощо

Комбінації наведених факторів відображають конкурентні переваги щодо розвитку інноваційної активності підприємницького сектору України, з одного боку та наявні перешкоди – з іншого. У рамках групи можлива реалізація трьох сценаріїв (послідовно або вибірково):

- Інерційний. Зважаючи на сучасну економічну кризу, для нього характерні фактична відсутність державної підтримки підприємницького та інноваційного секторів економіки, недосконаліть механізмів фінансування й залучення фінансових ресурсів, що знижує приватну ініціативність й активність

інвесторів (фондів). Прагнучи інтегруватися у світову економіку як споживач в умовах низької ефективності державних заходів щодо реалізації інноваційного потенціалу, країна втрачає потенціал «експорту інновацій», у результаті контроль над вітчизняним ринком отримують глобальні компанії. Передбачає, що подальший розвиток української економіки не буде інноваційним.

- Відповідно до помірно-інтенсивного, або комплексного варіанта можливі активна реальна підтримка з боку регіональної та місцевої влади, діючі механізми фінансування і захист інвестицій, пільгові умови здійснення інноваційної діяльності. Передбачає реалізацію протекціоністської політики стосовно вітчизняних виробників та інноваторів, програми імпортозаміщення, посилення регуляторної функції держави, введення комплексу заходів, що обмежують поглинання глобальними компаніями вітчизняних інноваційного потенціалу й економіки.
- Інноваційний, або проривний, варіант передбачає активний розвиток інноваційної інфраструктури, дієву державну підтримку з формуванням сприятливого середовища для ведення бізнесу й активізації інноваційної діяльності, стимулювання приватної ініціативи, інвестиції у фундаментальні й прикладні дослідження й розробки, зростання видатків на імпортозаміщення у формі підтримки державою нових продуктів у галузях, що мають перспективи на глобальному ринку; розвиток сфери венчурного фінансування; створення інкубаторів, акселераторів і фондів при ВНЗ; посилення уваги до питань захисту інтелектуальної власності й збільшення доходів від продажу ліцензій; зростання надходжень від експорту розтиражованих продуктів і розширення глобальної присутності українських інноваційних розробок, товарів, компаній тощо.

Одна з основних ідей інноваційно-проривного сценарію полягає в тому, що держава впроваджує заходи комплексної підтримки, поступово скорочує свою присутність і зростання галузей (видів економічної діяльності) відбувається надалі за рахунок ринкових механізмів. У межах цього сценарію зусилля держави повинні бути зосереджені на створенні прозорого й конкурентного середовища ведення бізнесу, освітніх ініціативах, комплексних та адресних заходах, спрямованих на подолання економічних диспропорцій. Базовим аспектом цього сценарію є послідовність у реалізації стратегії поліпшення умов ведення бізнесу та підвищення позиції України у відповідних міжнародних рейтингах. Стабільність національної фінансової системи й довіра до ключових державних інститутів – необхідні умова залучення інвестицій для активізації інноваційної діяльності. В умовах сприятливої макроекономічної ситуації вартість залучення капіталу й позикового фінансування знижується, підприємства зможуть збільшити видатки на НДДКР, розробку й реалізацію нових інноваційних проектів.

Наводимо рекомендації щодо першочергових завдань і комплексу інструментів для реалізації відповідно до інноваційного сценарію − найбільш прогресивного у шостій сценарній групі (табл. 5.20).

Таблиця 5.20

Завдання, інструменти та результати інноваційного сценарію розвитку підприємницького сектору економіки (VI СГ)

Завдання	Інструментарій	Очікувані результати
Створення сприятливого середовища для ведення бізнесу	Розробка єдиної стратегії інноваційного розвитку України, що включає стратегію промислової політики та розвитку науки й освіти, а також чітку ефективну координацію дій різних міністерств і відомств. Більш тісна взаємодія представників галузевих асоціацій і урядових комітетів та комісій. Створення реально діючого інституту експертизи законодавчих ініціатив представниками індустрії інновацій (найбільш перспективних прогресивних секторів економіки, як-то: ІКТ, нано-, біотехнології та ін.) Стабільна податкова й правова система. Розвиток сучасної інфраструктури. Створення системи захисту інвестицій	Зростання обсягів інвестицій. Нарощення обсягів виробництва. Підвищення продуктивності праці
Регуляторна підтримка українських інноваційних компаній	Зниження ставок оподаткування для інноваційних підприємств, які займаються пріоритетними напрямами діяльності, особливо з інноваційним. Компенсація частини видатків на орендні платежі для малих інноваційно активних підприємств. Надання доступу до ліцензійних екземплярів високовартісних програмних продуктів (створення SaaS-оператора, який здобуває ліцензії на спеціалізоване ПО, наприклад, CAD-Системи, та надає віддалений доступ для роботи з ПО). Координація програм технологічного й інноваційного розвитку. Створення пільгових умов для інвесторів та інвестицій в інноваційні програми і проекти	Підвищення рівня інноваційної активності промислових підприємств. Виробництво українських високотехнологічних товарів. Підвищення рівня наукоємності виробництва та ВВП
Підтримка експорту високих технологій	Компенсація видатків або спільне фінансування патентування вітчизняними інноваційними фірмами своєї продукції за межами України. Надання держгарантій під контракти, держстрахування контрактів, зниження за рахунок держави видатків компаній по факторингу і кредитуванню; залучення керівництва країни, дипломатичних і торговельних представництв до переговорів, що передбачають укладання великих контрактів. Приєднання до угоди ІТА у рамках СТО, що передбачає зниження й поступове скасування мит на інформаційно-комунікаційне устаткування, а також на обладнання й компоненти для виготовлення ІТ-виробів. Субсидування участі в міжнародних виставках і конференціях, навчання фахівців іноземним мовам, підготовка маркетологів і продавців	Формування попиту на продукцію та технології українського виробництва. Експорт вітчизняних високотехнологічних товарів

Продовження табл. 5.20

Завдання	Інструментарій	Очікувані результати
Фінансова підтримка інноваційної діяльності	Страхування ризику за банківськими і небанківськими кредитами, що надаються малим інноваційним підприємствам. Підтримка венчурного фінансування (участь державних фондів у раундах фінансування, пільги для корпоративних венчурних фондів). Преференції українським інноваційним підприємствам у разі їх участі в держзакупівлях (створення реєстру виробників вітчизняної інноваційної продукції, додаткові бали вітчизняним підприємствам при оцінці заявки)	Зростання інвестицій в інновації. Приріст позабюджетних інвестицій. Підвищення рівня інноваційної активності, позитивна динаміка виробництва інноваційної продукції
Реалізація заходів щодо імпорто-заміщення	Недискримінаційні умови (єдині пільги для всіх). Обов'язкове щорічне публічне розкриття інформації про частку високотехнологічної продукції (IT-устаткування й програмних продуктів, зроблених в Україні та ін.), у структурі закупівель природних монополій і держкомпаній. М'який варіант стратегії, що не обмежує присутності іноземних IT-виробників на ринку. Стимулювання створення іноземними вендорами центрів НДДКР в Україні для одержання преференцій у процесі держзакупівель (наприклад, через нарахування додаткових балів). Стимулювання споживачів, а не продавців	Зростання рівня впровадження вітчизняних наукових розробок. Формування попиту на вітчизняну інноваційну продукцію. Збільшення попиту на вітчизняну інноваційну продукцію
Урегулювання адміністра-тивних питань	Спрощення ввезення на територію України високотехнологічного устаткування, необхідного для розробки або проведення НДДКР. Спрощення ввезення на територію України елементної бази, необхідної для створення інноваційної продукції. Розширення кооперації у науково-виробничій сфері зі світовими лідерами машинобудування, переорієнтування вітчизняних виробників на впровадження європейських стандартів та мобільність виробництва щодо потреб споживачів	Збільшення обсягів виробництва інноваційної продукції
Розробка стратегії розвитку Інноваційної (прогресивної) освіти й залучення талановитих фахівців	Популяризація інноваційної освіти (професій з інноваційних видів діяльності) в країні. Розробка програм додаткової підготовки підприємців з інноваційних видів діяльності. Програма підготовки кадрів у перспективних прогресивних видах діяльності. Урегулювання в Трудовому кодексі України питань, пов'язаних з дистанційними формами організації праці. Спрощення міграційного законодавства, візового режиму й працевлаштування іноземних фахівців з інноваційних видів діяльності	Підвищення інтелектуального рівня вітчизняних кадрів. Зростання індексу продуктивності праці. Підвищення рівня інноваційності економіки

Актуальність вивчення асиметрії у розвитку інноваційного підприємництва і подолання наслідків обумовлена її об'єктивним характером (як властивість розвитку), впливом на просторові пропорції економічних параметрів, можливостями забезпечення прогресу для досягнення поставлених цілей. Це потребує розробки наукових підходів при дослідженні асиметрії у сфері інновацій з метою посилення позицій інноваційно активного підприємництва в господарській системі України.

Висновки до розділу 5

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити окремі висновки.

Україна перебуває на переломному етапі свого життєвого циклу, тому необхідно обрати ефективний сценарій її подальшого розвитку та адаптації до глобальної економіки. Інноваційний варіант, безумовно, є найбільш сприятливим для реалізації положень концепцій сталого розвитку та високорозвиненої цивілізованої держави.

Зважаючи на обставини, з трьох можливих в Україні реалізується інерційний, ресурсоорієнтований сценарій. Це є одним з проявів path dependency − залежності траєкторії макросистеми від попереднього шляху її розвитку. Тобто необхідність зміни сценарію економічного розвитку країни з інерційного на інноваційний обумовлена очевидними недоліками сучасного стану вітчизняної економіки − сировинна спеціалізація, деіндустріалізація, втрата відтворювальних зв'язків, асиметрія розподілу доходів, відсутність суб'єкта, спроможного до модернізації.

Кожен з представлених сценаріїв макроекономічної динаміки певним чином впливає на інноваційну активність агентів. Основним інструментом підвищення останньої в умовах реалізації інерційного сценарію можна вважати формування стійкого внутрішнього попиту на результати досліджень і розробок.

У рамках інноваційного сценарію державі і бізнесу необхідно забезпечити технологічну модернізацію економіки і підвищити її конкурентоспроможність. Проте зазначене потребує розробки загальнонаціональної довгострокової стратегії розвитку, забезпечення інноваційного партнерства держави і бізнесу, науки і освіти.

Реалізація в першій половині XXI ст. інноваційного сценарію можлива лише за певних умов:

- періодичного оновлення й подальшого розвитку глобальної і локальних економік на основі *інтегральної методології; обґрунтування і розробки стратегії інноваційного прориву*;
- вибору пріоритетів, вироблення і послідовної реалізації *перспективної глобальної і національної стратегії*, націленої на впровадження в життя інноваційного сценарію;
- концентрації трудових, матеріальних і фінансових ресурсів на проривних *інноваційно-інвестиційних проектах, що забезпечують технологічну і структурну* модернізацію економіки розвинених країн і таких, що розвиваються; скороченні розриву між ними; зміні моделі глобалізації;

бізнесмени повинні дотримуватися вимог соціальної справедливості, гуманістичних, ноосферних тощо.

Отже, сценарний механізм нівелювання асиметрії у розвитку інноваційно активного підприємництва з метою підвищення рівня його конкурентоспроможності є виправданим, оскільки за його результатами можна визначити конкурентні переваги досліджуваного сектору економіки та характер відмінностей. Сценарна модель ґрунтується на сучасній парадигмі інтегрованого управління підвищенням конкурентоспроможності, в основу якого покладено сукупність критеріїв, а саме: системний підхід, постійні інновації, ефективність різних сфер підприємства, узгодженість внутрішніх процесів та завдань, мотивація інноваційних процесів, відповідність механізму ресурсам і функціям тощо.

Література до розділу 5

1. Бурганова Э.Ф. Малый бизнес: социальный потенциал, управление : дис. … канд. наук : 22.00.08 / Э.Ф. Бурганова. – С.Пб, 1999.– 138 с.
2. Доходи та витрати населення у I–IV кварталах 2015 року : експрес-випуск № 68/0/02.2вн-16 від 31.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/gdn/dvn/dvn_u/dvn0215_u.htm.
3. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245427596.
4. Тарифы от МВФ. На сколько подорожает коммуналка в Украине с 1 апреля : инфографика [Электронный ресурс] / Обозреватель. – Режим доступа : http://finance.obozrevatel.com/fea/04796-naskolko-podorozhaet-kommunalka-v-ukraine-s-1-aprelya-tarify.htm.
5. Полит Навигатор [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.politnavigator.net/v-2016-godu-na-ukraine-zaplanirovany-tri-volny-podorozhaniya-kommunalnykh-uslug.html.
6. Міграція як чинник розвитку в Україні. – К. : Міжнародна організація з міграції, 2016. – 116 с.
7. Закон : Интернет журнал Ассоциации юристов Приморья [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://law.vl.ru/analit/all_exec.php?pub=635&sec=7&sec_name=&pub_name=%D0%E5%F7%FC+%E3%EE%F1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED%ED%EE%E3%EE+%EE%E1%E2%E8%ED%E8%F2%E5.
8. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.
9. Регіони України 2015 : статистичний збірник / за ред. М.І. Жук. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – Ч. 1. – 305 с.
10. Про соціально-економічне становище України [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

11. Рынок труда: спрос и предложение [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ua.racurs.ua/328-rynok-truda-spros-i-predlojenie.
12. Битва за профессионализм [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gozeta.zn.ua/SOCIETY/bitva-za-professionalizm.
13. Национальная система квалификаций. Опыт Великобритании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://hrliga.com/index.php?module=profession&op=vien&id=1372.
14. Базілінська О.Я. Макроекономіка : навч. посіб. / 2-ге видання, випр. / О.Я. Базілінська. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 442 с.
15. Сьомкіна Т.В. Сучасні підходи до процесів регулювання ринку праці й зайнятості в Україні / Т.В. Сьомкіна, О.В. Тарасевич. //Экономика и управление. – 2011. – № 6. – С. 97–101.
16. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series [Електронний ресурс] / Forum on Tax Administration, 2009. – Режим доступу : www.oecd.org/eco/surveys/uk.
17. Doing Business 2016*:* Measuring Regulatory Quality and. Efficiency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf.
18. Висновки щодо виконання Закону про Державний бюджет України на 2015 рік / Рахункова палата України № 6-1 від 11.04.2016 р. – К., 2016. – 46 с.
19. Чому бідні? Бо дурні : краткий анализ факторов, влияющих на благосостояние населения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://businessviews.com.ua/ru/economy/id/chomu-bidni-bo-durni-kratkij-analiz-faktorov-vlijajuschih-na-blagososto janie-naselenija-890.
20. Гуманитарные технологии [Электронный ресурс] / Информационно-аналитический портал. – Режим доступа : http://gtmarket.ru/research/ratings.
21. Index of Economic Freedom // By The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc.– 2016. – 488 p.
22. Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/news/2016/06/22/7112535.
23. Налог Тобина: за и против [Электронный ресурс] / Мировая экономика. – Режим доступа : http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1761&type=news.
24. Налог Тобина как инструмент борьбы с валютными спекуляциями финансового рынка ЕС [Электронный ресурс] / Dan Business Consulting. – Режим доступа : http://dan-ua.com/publications/publication/95-Nalog-Tobina-kak-instrument-borby-s-valyutnymi-spekulyaciyami-finansovogo-rynka-ES.
25. Міжнародний валютний фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.imf.org.
26. Top 50 Fastest-Growing Industries [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.acinet.org.
27. 100 FASTEST-GROWING COMPANIES [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://money.cnn.com.
28. The Industrial Structure Vision 2010 (outline) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.meti.go.
29. Україна у цифрах у 2015 році : статистичний збірник / за ред. І.М. Жук. – К. : Державна служба статистики України, 2016. – 239 с.

30. Діяльність суб'єктів господарювання за 2014 рік : статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – 465 с.
31. Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікро підприємництва за 2014 рік : статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – 450 с.
32. Україна – 2015 : статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2016. – 27 с.
33. Чи потрібна Україні промислова політика? : аналітична записка [Електронний ресурс] / Центр економічної стратегії. – Режим доступу : http://ces.org.ua/industrial-policy-ukraine.
34. Діяльність суб'єктів господарювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.
35. Симоненко В.К. Пятилетка крутого пике : экономические эссе / В.К. Симоненко. – К. : Довіра, 2016. – 327 с.
36. Наукова та інноваційна діяльність в Україні : статистичний збірник / Державна служба статистики України. – К. : ДП «Інформаційно-видавничий центр Держстату України», 2015. – 255 с.
37. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: статистичний збірник / Державна служба статистики України. – К. : ДП «Інформаційно-видавничий центр Держстату України», 2011. – 282 с.
38. Андрощук Г.О. Інтелектуальна власність в наукоємних виробництвах і оборонній сфері в системі національної безпеки / Г.О. Андрощук // Наука та наукознавство. – 2014. – № 4. – С. 90–100.
39. Андрощук Г.О. Економіко-статистичний аналіз винахідницької активності в Україні / Г.О. Андрощук // Інтелектуальна власність. – 2013. – № 11. – С. 27–33.
40. Промисловість і промислова політика України 2013: актуальні тренди, виклики, можливості : наук.-аналіт. доповідь / [О.І. Амоша, В.П. Вишневський, Л.О. Збаразська та ін.] ; за заг. ред. В.П. Вишневського / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2014. – 200 с.
41. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua.
42. Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/menu_eu_details.
43. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF.
44. Основні принципи промислової політики в розвинутих країнах: [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://www.kommersant.ru/doc/866553.
45. Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року № 603-р від 17 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80.
46. Модель промислової політики України [Електронний ресурс] / Комітетом з питань промислової політики та підприємництва. – Режим

доступу : http://komprompol.rada.gov.ua/komprompol/control/uk/doccatalog/list?CurrDir=48235.

47. Галасюк В. Промислова політика в Україні була втрачена і деінституціалізована, її треба відроджувати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://interfax.com.ua/news/interview/253639.html.

48. Бальцерович дал рецепт «шоковой терапии» для Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://hvylya.org/news/digest/baltserovich-dal-retsept-shokovoy-terapii-dlya-ukrainyi.html.

49. Financing SMEs and Entrepreneurs 2015: An OECD Scoreboard [Електронний ресурс] / OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. – Paris : OECD Publishing, 2015. – 407 p. – Режим доступу : http://dx.doi. org/10.1787/fin_sme_ent-2015-en.

50. G-20 SME Finance Policy Guide, october, 2011. – IFC, 2011. – 100 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/f3ef82804a02db409b88fbd1a5d13d27/G20_Policy_Report.pdf?MOD=AJPERES.

51. Financing for Development Post-2015. – World Bank, 2013. – 54 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20 financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf.

52. SME Access to Finance Index (SMAF) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lexicon-software.co.uk/enterprise/policies/finance/data/enterprise-finance-index/sme-access-to-finance-index/index_en.htm.

53. Survey on the access to finance of enterprises (SAFE) : analytical Report 2014. – European Commission, 2014. – 170 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/growth/access-to-finance.

54. Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. – Washington : The WorldBank&IBRD, 2014. – 331 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://russian.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf.

55. Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2013_fin_sme_ent-2013-en.

56. Doing Business 2017. Equal Opportunity for All / A World Bank Group Flagship Report. – Washington : The WorldBank International Bank for Reconstruction and Development&The World Bank, 2017. – 356 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://russian.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf.

57. Проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=29c94bc5-77f2-44af-bbf4-5f13e382a3b2&title=ProektPostanoviKabinetuMinistrivUkrainiproZatverdzhenniaStrategiiRozvitkuMalogoISerednogoPidprimnitstvaVUkrainiNaPeriodDo2020-Roku.

58. Business Environment in Ukraine – World Bank Enterprise Survey of Business Managers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2013/ukraine#finance.
59. Постанова Правління Національного банку України «Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2012 року» № 391 від 18.06.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=18563297.
60. Центр макроекономічного аналізу і короткострокового прогнозування (ЦМАКП) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.forecast.ru.
61. Аналіз і прогнозування економіки в умовах переходу від посткризової стабілізації до економічного росту й технологічної модернізації – 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hse.ru.
62. Положення концепцій «Соціальної держави» та «Чинної праці» за матеріалами V міжнародної науково-практичної конференції «Инновационное развитие экономики: сценарии и стратегии» МДУ ім. М.В. Ломоносова, 18–20 квіт. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/sr_econ/2012/1/10_2012_1.pdf.
63. Гришин И.А. Активизация инновационной деятельности малых производственных предприятий в реализации промышленной политики региона / И.А. Гришин // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2012. – Вып. 7. – С. 5–12. – (Серия 10. Инновационная деятельность).
64. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів» № 2632-VI 21.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2632-17.
65. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності центральних органів виконавчої влади у 2008 році» № 569-р. від 02.04.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2008-%D1%80.
66. Державне агентство України з інвестицій та інновацій «Проект Стратегії інноваційного розвитку України на 2009–2018 роки та на період до 2039 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kno.rada.gov.ua/komosviti/ doccatalog/document?id=48722.
67. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобальних викликів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?id=48722.
68. Стратегія розвитку Кіровоградської області на період до 2020 року, затверджена рішенням Кіровоградської обласної ради № 411 від 21 грудня 2012 року (у редакції рішення Кіровоградської обласної ради № 716 від 27 березня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economika.kr-admin.gov.ua/files/strategy_2020.pdf.

РОЗДІЛ 6
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

6.1. Моделювання промислової політики та механізми реструктуризації промисловості України

6.1.1. Інструментарій реалізації промислової політики

У науковій літературі використовуються різні терміни для характеристики системи інструментів, що забезпечує реалізацію певної моделі промислової політики у країні. Серед них: *промислова* і *конкурентна політика*, *м'яка*, *жорстка* і *матрична* моделі та інші.

Промислова політика розглядається як послідовність державних заходів, що спрямовані на розвиток окремої сфери економіки за допомогою надання відповідним суб'єктам ресурсів з метою стимулювання економічного зростання. А. Шастітко визначає конкурентну політику як комплекс заходів з боку держави, направлених на створення нових ринків, конкурентні умови на них з метою економічного розвитку [1].

С. Авдашева зазначає, що промислова і конкурентна політика мають загальну мету – забезпечення стійкого зростання економіки і добробуту населення [2]. На думку автора, ці види різняться за засобами, котрі використовуються для прискорення темпів і підвищення стійкості економічного розвитку.

Основним методом реалізації промислової політики є надання обмеженій кількості агентів національної економіки додаткових ресурсів, які можуть бути використані для інвестицій. Основний метод конкурентної (антимонопольної) політики – забезпечення рівних умов, що створює стимули для інвестування і нововведень у різних формах.

Промислова політика належить до активного виду економічної діяльності, конкурентна політика є переважно пасивна (захисна). У деяких випадках вони взаємовиключні. Держава може встановлювати пріоритет промислової політики над конкурентною, що доцільно у разі недосконалої конкуренції на світових ринках.

Так, Дж. Брандер і Б. Спенсер довели, що промислова політика, підтримуючи окремі галузі за допомогою протекціоністських методів в умовах недосконалої конкуренції на світових ринках, сприяє підвищенню національного добробуту [3].

А. Диксит і А. Кайл вважають, що тарифний захист на олігополістичному ринку може поліпшити національний добробут завдяки стимулюванню входження на ринок національних виробників [4].

Таким чином, на дослідження свідчить, що промислова і конкурентна політика мають спільну мету – економічне зростання і підвищення рівня якості

життя населення. При цьому перша передбачає стимулювання розвитку промисловості через інвестування держави в обмежений перелік підприємств або галузей, а друга – створення конкурентного середовища для всіх без винятку підприємств і галузей економіки країни. Ці дві політики не виключають одна одну, а доповнюють.

Сьогодні проблема співвідношення промислової і конкурентної політики (антимонопольного регулювання) перебуває в центрі уваги як наукових дискусій, так і практики функціонування різних органів державної влади різних країн світу.

Так, у США досі триває дискусія між двома провідними економічними школами – Чиказькою та Гарвардською. Кожна з них відстоює власні позиції щодо промислової і конкурентної політики в економічному розвитку країни, причому в різні періоди переважає різний напрямок. З 1950–1960-х рр. і до середини XX ст. у політичній і конкурентній політиці країни домінувала Гарвардська школа, з 1970–1980 рр. – Чиказька [5].

Чиказька школа відображає більш радикальний погляд на антимонопольну політику та взаємовідносини між промисловою і конкурентною. Представники цієї школи вважають, що ефективність є єдиним критерієм щодо проведення політики підтримки конкуренції, а інші критерії, в тому числі промислового напряму, недоцільні. В Чиказькій школі пріоритетною вважається конкурентна політика, а промислова не повинна створювати суперечностей між цілями або інструментами [5].

Гарвардська школа передбачає більш помірний варіант досягнення балансу інтересів між цими напрямами. На думку її представників, промислова політика має враховувати вимоги розвитку і підтримки конкуренції на ринках.

У процесі розвитку законодавство США виробило критерії для узгодження цілей промислової і конкурентної політики. Саме ефективність, а не відповідність формальним конкурентним характеристикам використовується для оцінки ступеня законності діяльності монополіста на ринку в країні.

Упродовж останніх років тут спостерігається посилення взаємодії промислової і конкурентної політики у сфері регулювання природних монополій.

У зовнішньоторговельній політиці США завжди дотримувалися положень Чиказької школи.

У країні є сфери державного регулювання, де пріоритет промислової політики над конкурентною був безумовним, зокрема в оборонній промисловості.

Конкурентна політика ЄС спочатку була спрямована проти промислової в окремих державах-членах, оскільки остання суперечить меті створення ЄС – розвитку вільного ринку на європейському просторі, що передбачає заохочення конкуренції наднаціонального рівня.

Сучасне співвідношення промислової і конкурентної політики ґрунтується на принципі мінімальності. Хоча державна допомога і розглядається як потенційна загроза для конкуренції всередині ЄС, заборона на неї не є безумовною.

Вважається, що державна допомога може мати позитивний ефект, що сприяє досягненню окремих цілей конкурентної політики. ЄС в оцінці державної допомоги керується правилом «зваженого підходу», особливо щодо галузей і країн, де традиційно суттєве державне втручання в економіку (наприклад, Франції).

Тісний взаємозв'язок між промисловою і конкурентною політикою в рамках ЄС спостерігається щодо малого та середнього бізнесу. Стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу в європейських країнах ефективно поєднується політикою підтримки конкуренції.

У цілому в ЄС спостерігається тенденція до уніфікації принципів промислової і конкурентної політики заради досягнення більш глобальних завдань, що і формує природну базу для гармонізації спільних інтересів.

Низка авторів, аналізуючи систему інструментів державної підтримки розвитку промисловості у країні, використовує терміни *м'яка*, *жорстка* і *матрична* моделі промислової політики.

Так, Т. Овчиникова і К. Чекудаєв характеризують жорстку і м'яку моделі селективної промислової політики за допомогою спеціального набору інструментів (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Моделі селективної промислової політики*

Жорстка модель – висока селективність	М'яка модель – низька селективність
Прямий перерозподіл ресурсів країни на користь конкретних суб'єктів господарювання або галузей. Пільгове оподаткування, субсидування. Наявність державних замовлень. Пряме інвестування. Державне регулювання цін на окремі категорії товарів. Державні гарантії за позиками суб'єктів. Наявність високого мита на товари неінвестиційного і несировинного характеру. Асиметричність інформації Високий рівень присвоєння бюрократичної ренти	Підтримка конкурентоспроможності національних компаній і ведення бізнесу у всіх галузях без виділення суб'єктів державної підтримки. Технічне регулювання. Нефінансова підтримка експортерів. Допомога суб'єктам у проведенні НДДКР. Страхування ризиків виробничої діяльності. Навчання і перекваліфікація персоналу. Розвиток інфраструктури. Висока якість бюрократії. Низькій рівень присвоєння бюрократичної ренти

*Джерело: [6].

На думку О. Мяснянкіної [7], метою *жорсткої* промислової політики є створення і розвиток галузей економіки, визначених як пріоритетні, а *м'яка* – сприяння зростанню конкурентоспроможності національних компаній-виробників. При цьому автор наводить порівняльну характеристику інструментарію цих двох видів промислової політики (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Порівняльна характеристика інструментарію жорсткої і м'якої промислової політики*

Жорстка	М'яка
Спирається на бюджетне субсидування і кредитування підприємств пріоритетних галузей.	Сприяння зростанню конкурентоспроможності національних виробників.
Розвиток механізмів непрямого субсидування компаній за рахунок маніпуляцій із валютним курсом, регулювання цін на сировину й енергію, тарифів природних монополій.	Підтримка інвестиційних (інфраструктурних та інноваційних) проектів, які дають змогу приватному бізнесу підвищити рівень ефективності
Протекціоністський курс у зовнішній торгівлі спрямований на створення «тепличних» умов для національних виробників і залучення прямих іноземних інвестицій, які мотивуються зацікавленістю в уникненні високих тарифів	

*Джерело: [7].

На реалізацію промислової політики суттєво впливає рівень корупції, котрий необхідно враховувати під час вибору інструментів і заходів стимулювання розвитку промисловості у країні.

Проведене дослідження дає змогу побудувати класифікаційну схему інструментарію реалізації промислової продукції (рис. 6.1).

В. Полтерович і В. Попов під час вибору такого інструментарію пропонують враховувати стадії розвитку країни: індустріалізація, або модернізація; ініціалізація експортоорієнтованого зростання; стимулювання прискореного розвитку; розвиток ринку [8]. На думку авторів, на першому етапі провідну роль відіграють інвестиційний імпорт і запозичення технологій. Найбільш сприятливою для цього є промислова політика, яка стимулює залучення інвестицій різними засобами (низькі тарифи, податкові пільги і субсидії споживачам інвестиційного імпорту, завищений валютний курс тощо) й одночасно обмежує імпорт промислової продукції кінцевого споживача. На стадії ініціалізації експортоорієнтованого зростання у країні повинні активно використовуватися як вертикальні, так і горизонтальні інструменти для стимулювання експорту й обмеження імпорту.

До інструментів цієї стадії належать такі: підтримка великих підприємств; державні програми технічної реконструкції; занижений валютний курс; кредитні і податкові пільги; субсидування; інтенсивне створення ринкової інфраструктури. Етап стимулювання прискореного розвитку характеризується зменшенням прямого впливу держави, переважанням горизонтальних інструментів над вертикальними, обмеженням бар'єрів як для імпорту, так і експорту, підтримкою малого бізнесу, дерегуляцією ринку капіталу та ін. На стадії розвитку ринку вертикальні інструменти використовуються тільки як засіб протидії циклічним спадам або несподіваним економічним шокам, а превалюють горизонтальні засоби підтримки.

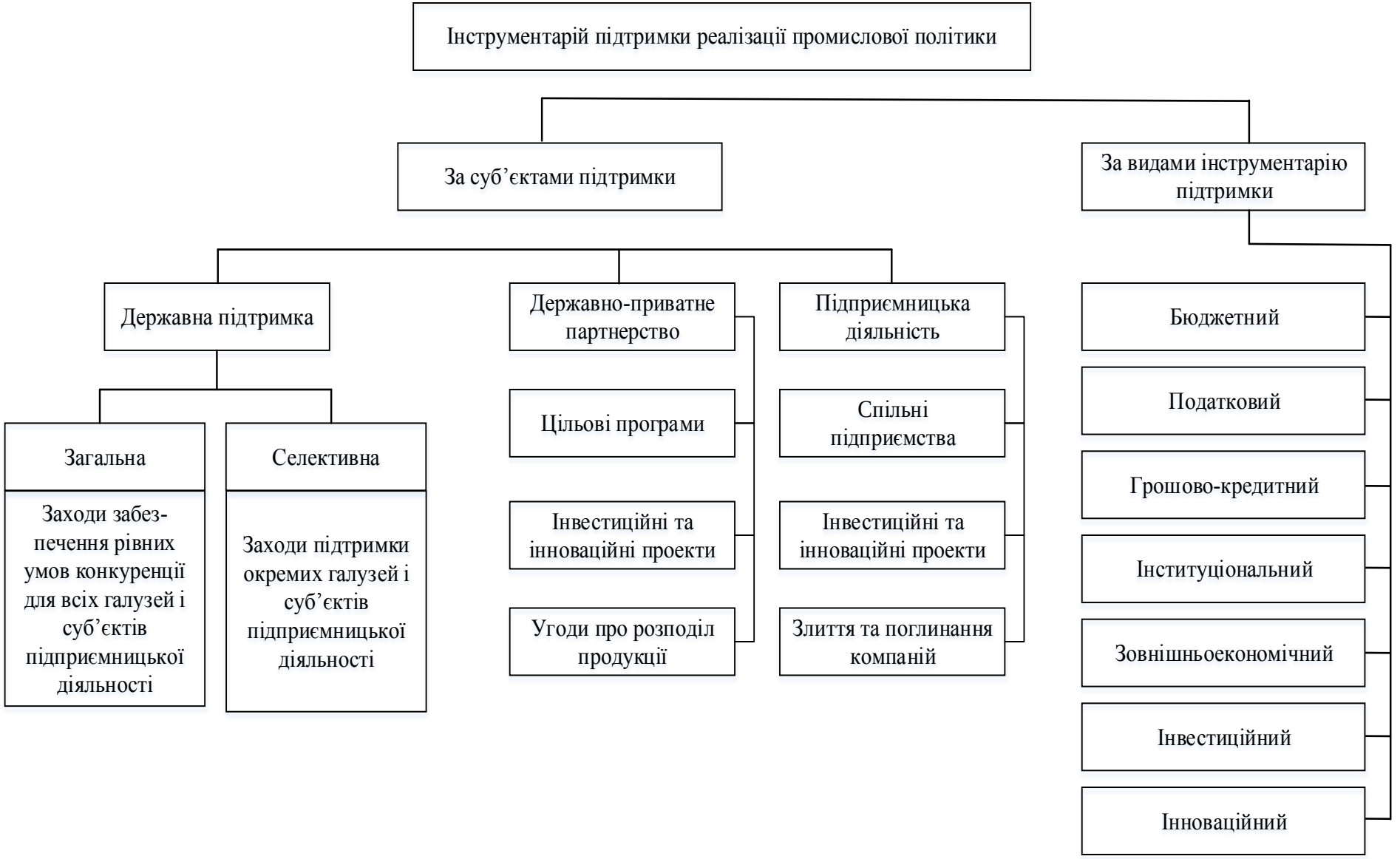


Рис. 6.1. Класифікація інструментарію підтримки реалізації промислової політики у країні

Ґрунтуючись на наведеному вище, можна припустити, що під час вибору інструментарію реалізації промислової політики у країні необхідно враховувати не лише стадії розвитку країни, але і її промисловості.

На основі проведеного дослідження, а також аналізу низки наукових праць [1–10] визначено перелік інструментів стимулювання інвестування в розвиток складових промислової політики у країні за її стадіями.

Варто зазначити, що, оскільки Україна є членом СОТ й укладена Угода про асоціацію з ЄС, лише окремі інструменти стимулювання інвестиційної діяльності, спрямованої на реалізацію промислової політики, можна використовувати в нашій державі (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

Інструменти реалізації за складовими промислової політики в Україні на період до 2030 р. за сценаріями і стадіями розвитку з урахуванням вступу країни до СОТ та асоціації з ЄС

Інструменти реалізації	Сценарії за стадіями		
	до 2020 р.	до 2025 р.	до 2030 р.
	I	ПІ	НІ
Інвестиційна діяльність Запровадження прискореної амортизації основних засобів	+	+	+
Інноваційна діяльність Пільгове оподаткування прибутку, отриманого в результаті використання патентів, ліцензій, «ноу-хау» та інших нематеріальних активів, які входять до складу інтелектуальної власності	+	–	–
Пільгове оподаткування дивідендів юридичних та фізичних осіб, отриманих за акціями інноваційних організацій	–	–	+
Науково-дослідна діяльність Зниження ставок податку на прибуток інноваційних підприємств та організацій, які виконують науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи інноваційного характеру	+	+	+
Грантова підтримка вчених	+	+	+
Державне замовлення на створення інноваційної інфраструктури	–	+	+
Формування державних внутрішніх фондів	+	+	–
Зовнішньоекономічна діяльність а) Імпортозаміщення: Нетарифне регулювання імпортую	+	–	–
Технічні бар’єри	+	–	–
Локалізація продукції на вітчизняних підприємствах	+	–	–
б) Експортоорієнтованість: Страхове забезпечення постачання продукції на експорт	–	+	+
Кредитна підтримка поставок на експорт	–	+	+
Спрощені митні процедури	+	+	+
Інституціональна діяльність Кластеризація промисловості	+	+	+
Створення технологічних платформ	+	+	+
Державно-правове партнерство	+	+	+
Зниження рівня корупції за рахунок:	+	+	+
покращення свободи ведення бізнесу	+	+	+
підвищення ефективності державного управління	+	+	+

Таким чином, наведений інструментарій доцільно використовувати в процесі моделювання реалізації промислової політики в Україні з урахуванням інтеграції та глобалізації вітчизняної економіки.

6.1.2. Імітаційна модель реалізації промислової політики в Україні з урахуванням інтеграції та глобалізації її економіки

Запропонований вище варіант реалізації промислової політики в Україні на період до 2030 р. потребує модельної апробації. Для цього, ґрунтуючись на працях низки вчених [11–19], використовується імітаційна модель, яка призначена для моделювання різних сценаріїв та заходів промислової політики з погляду досягнення цільових орієнтирів ефективності. (рис. 6.2).

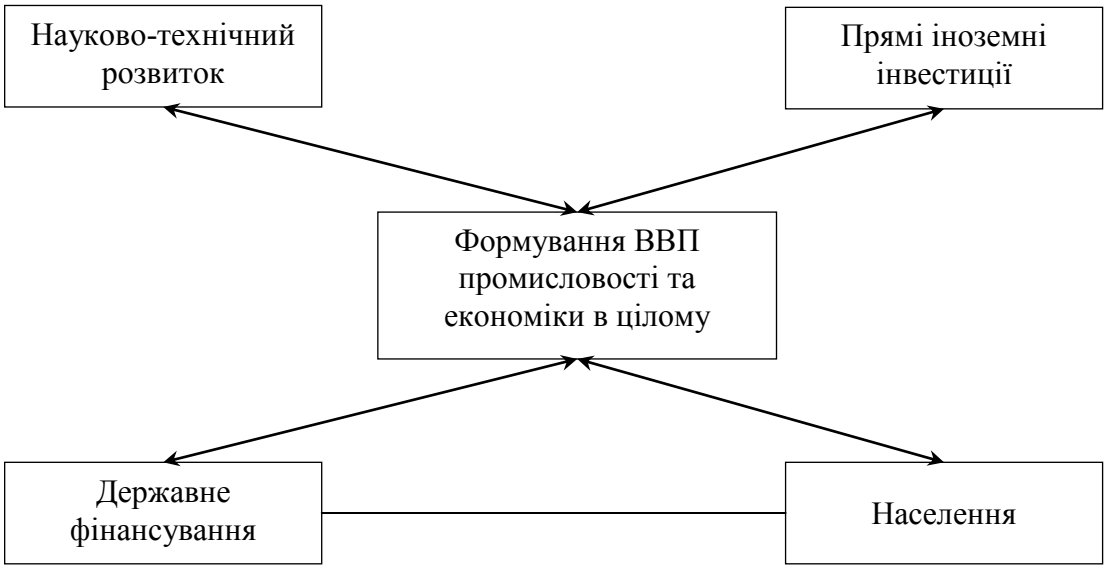


Рис. 6.2. Структура імітаційної моделі реалізації промислової політики за її основними блоками

У межах блоків моделі відображаються причинно-наслідкові зв’язки між окремими їх змінними, а також через керовані параметри моделі.

Для розробки імітаційної моделі використано дані таблиць «витрати-випуск» України за 1999, 2001–2012 рр., обсяги ВВП, прямі іноземні інвестиції, кількість населення (2001–2014 рр.), інвестування в основний капітал (2001–2011 рр.), капітальні інвестиції (2010–2013 рр.), вкладення в основний капітал промисловості (2004–2013 рр.), державний борг (2000–2014 рр.), зведений бюджет (2004–2014 рр.), міжнародні оцінки інституційних умов (2000–2013 рр.), окремі допоміжні змінні за відповідні періоди. Розрахунки здійснювалися у поточних цінах. У ході обчислень на прогнозний період до 2020 р. корегувалися початкові значення змінних-рівнів та лагових змінних, аби врахувати останні наявні дані.

Для оцінки якості окремих змінних імітаційної моделі застосовувалися такі формальні показники, як коефіцієнт детермінації:

$$R^2 = 1 - \frac{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(y_m(t) - y_r(t))^2}{\frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}(y_r(t) - \bar{y})^2} \quad (6.1)$$

та / або середня абсолютна відсоткова помилка:

$$mape = \frac{1}{T}\sum_{t=1}^{T}\left|\frac{y_m(t) - y_r(t)}{y_r(t)}\right|, \quad (6.2)$$

де $y_m(t)$, $y_r(t)$ – модельні та реальні значення змінної у момент часу t відповідно;

T – довжина часового проміжку ретроспективних даних.

Також у моделі використовувався принцип безпосередньої верифікації, згідно з яким вона повинна демонструвати поведінку та реакцію на зміни параметрів, подібні до реального об'єкта.

Оцінка параметрів економетричних моделей, включених в імітаційну, здійснювалася методом найменших квадратів або на основі мінімізації середньої абсолютної відсоткової помилки у середовищі ППП «Statistica 8.0» та MS Excel.

Центральним елементом імітаційної моделі блоку розвитку промисловості та економіки у цілому є рівень потенційного ВВП промисловості, який змінюється за рахунок щорічного приросту (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Структура блоку формування ВВП імітаційної моделі

Як зазначалося вище, значущість промисловості в експорті України висока, тому вплив зовнішньоекономічних чинників, які виявляються у зміні обсягів експорту, є суттєвим для ВВП, і потенційний ВВП відрізняється від реального в окремі періоди.

Джерелами приросту ВВП промисловості є внутрішні та прямі іноземні інвестиції, які надійшли у країну протягом року. Контур додатного зворотного зв'язку, який включає ВВП промисловості і його приріст, сумарний ВВП, інвестиції в основний капітал, визначає зростання ВВП у цьому секторі та економіці загалом (рис. 6.4 – курсивом виділено критерій оцінки рівня промисловості, напівжирним курсивом – керовані параметри моделювання).

ВВП промисловості розглядається в імітаційній моделі як рівень, оскільки його щорічне значення є результатом використання накопиченого до початку року та введеного в дію основного капіталу.

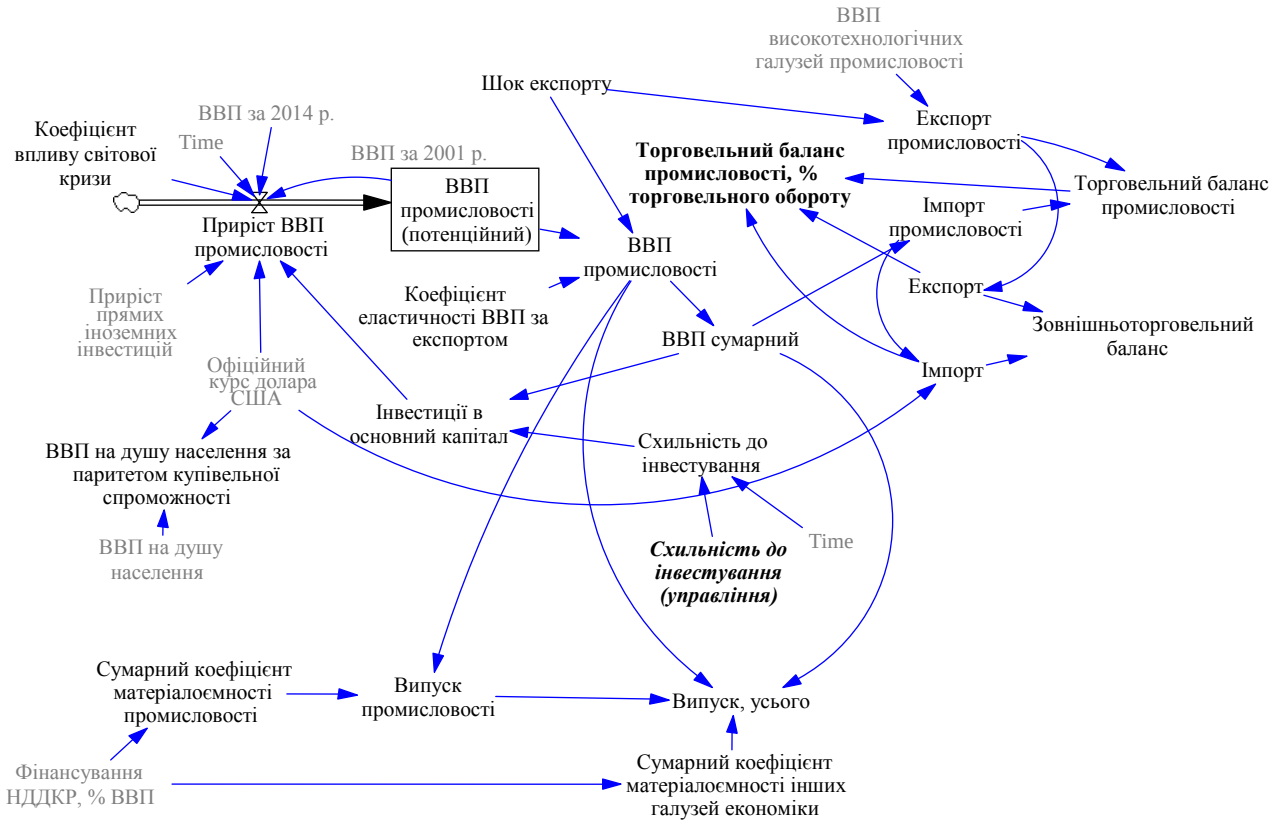


Рис. 6.4. Діаграма потоків та причинно-наслідкових зв'язків блоку «Формування ВВП промисловості в цілому» імітаційної моделі

Внутрішня інвестиційна активність у промисловості відображається в моделі обсягами інвестицій в основний капітал як однією з категорій кінцевого використання ВВП. Основним параметром регулювання внутрішньої інвестиційної активності є схильність до інвестування, що визначає пропорцію між ВВП та інвестиціями в основний капітал.

Зовнішня інвестиційна активність виявляється через приріст прямих іноземних інвестицій, який перераховується у гривні на основі середньорічного офіційного курсу обміну.

Обсяги випуску розраховуються на підставі звітних та прогнозних значень сумарної матеріалоємності галузей промисловості відповідно до рівняння споживання моделі витрати-випуск:

$$V_j = \sum_{i=1}^{n} a_{ij} V_j + GDP_j \Rightarrow V_j = \frac{1}{1 - \sum_{i=1}^{n} a_{ij}} GDP_j, \qquad (6.3)$$

де V_j – випуск j-ї галузі;

GDP_j – ВВП, створений у j-й галузі;

a_{ij} – коефіцієнт матеріалоємності j-ї галузі по продукції i-ї галузі;

n – кількість однорідних галузей.

Оцінювання впливу науково-технічного розвитку на матеріалоємність продукції виявило досить довгий лаг у 5 років для галузей промисловості. Це свідчить про повільні темпи інноваційного промислового розвитку. Водночас за

рештою галузей лаг відсутній, що, ймовірно, обумовлено характером інновацій, які впроваджуються у цих галузях.

Зовнішньоекономічна діяльність моделюється у розрізі експорту та імпорту промисловості і загалом економіки країни. Визначальним для сукупних експортних та імпортних показниках є обсяги зовнішньоторговельних операцій з промисловості. У свою чергу, обсяги експорту останньої, згідно з припущенням, залежать від рівня прогресивності промисловості, який визначається обсягами ВВП, створеними у високотехнологічних галузях. Змінна *шок експорту* відображає зміни в його обсягах, що є наслідком зовнішньоекономічної кон'юнктури, коливань на світових ринках головних статей експорту України та інших чинників. Згідно з моделлю витрати-випуск між обсягами ВВП та кінцевого споживання виконується балансова умова:

$$\sum_{i=1}^{n} GDP_i = \sum_{i=1}^{n} FC_i + \sum_{i=1}^{n} E_i - \sum_{i=1}^{n} I_i \,, \qquad 6.4)$$

де FC_i – сумарне кінцеве споживання продукції *i*-ї галузі домогосподарствами, державними органами та некомерційними організаціями, валове накопичення капіталу та чиста зміна запасів;

E_i – експорт;

I_i – імпорт.

Таким чином, сумарні зміни в обсягах кінцевого споживання мають дорівнювати аналогічному показнику у ВВП, отже, вплив експорту необхідно враховувати в його динаміці. Для України цей вплив є значним, оскільки ємність внутрішнього ринку не дає змоги спожити весь неекспортований продукт.

Основне припущення щодо моделі імпорту полягало у позитивній залежності його обсягів від ВВП промисловості та від'ємній – від обмінного курсу.

Система рівнянь підмоделі формування ВВП включає такі співвідношення (індекс часу, *t,* зазначається у випадку, якщо різні змінні у рівняннях належать до різних періодів часу, тобто мають місце лагові рівняння або інтегровані для змінних-рівнів).

Основні рівняння:

ВВП промисловості (потенційний)$_t$ = ВВП промисловості (потенційний)$_{t-1}$ + приріст ВВП промисловості;

ВВП промисловості = ВВП промисловості (потенційний) + коефіцієнт еластичності ВВП за експортом × шок експорту (R^2 = 0,86, де R^2 – коефіцієнт детермінації);

ВВП сумарний = 3,1142 × ВВП промисловості – 29227 + 300 000$_{(t=2013)}$ + 650000$_{(t\geq2014)}$ (R^2 =0,94);

приріст ВВП промисловості = (-290 865 + 20 346 × LN (інвестиції в основний капітал) + 10464,5 × LN (0,35 × приріст прямих іноземних інвестицій × офіційний курс долара США)) / (2 + коефіцієнт впливу світової кризи$_{(t=2009)}$) (R^2= 0,81);

інвестиції в основний капітал = (схильність до інвестування × ВВП сумарний + 3239,3) + 50 $000_{(t=7;8)}$ + 100 $000_{(t=2012)}$ (R^2 = 0,86);

випуск промисловості = ВВП промисловості / (1 – сумарний коефіцієнт матеріалоємності промисловості);

випуск загалом = випуск промисловості + (ВВП сумарний – ВВП промисловості) / (1 – сумарний коефіцієнт матеріалоємності інших галузей економіки);

темп зростання $ВВП_t$ = $ВВП\ сумарний_t$ / $ВВП\ сумарний_{t-1}$;

експорт промисловості = 12100 + 7,4339 × ВВП високотехнологічних галузей промисловості + шок експорту (R^2= 0,94);

експорт = 1,3781 × експорт промисловості – 4162,5 (R^2 = 0,99);

імпорт промисловості = -23904,3 + 0,5004 × ВВП сумарний (R^2 = 0,97);

імпорт = -(1,21699 × (-імпорт промисловості) × офіційний курс долара США $^{(-\ 0.0136)}$) (R^2 = 0,99);

торговельний баланс промисловості = експорт промисловості – імпорт промисловості;

торговельний баланс промисловості у % торговельного обороту = торговельний баланс промисловості / (експорт + імпорт) × 100;

додаткові рівняння:

$ВВП\ сумарний\ попереднього\ періоду_t$ = $ВВП\ сумарний_{t-1}$;

сумарний коефіцієнт матеріалоємності промисловості$_t$ = -0,062 × LN (фінансування НДДКР, % $ВВП_{t-5}$) + 0,7455 (R^2 = 0,64);

сумарний коефіцієнт матеріалоємності інших галузей економіки = -0,057 × LN (фінансування НДДКР, % ВВП) + 0,4817 (R^2 = 0,83);

коефіцієнт еластичності ВВП за експортом = 0,8;

критерії якості промислової політики:

ВВП промисловості на душу населення = ВВП промисловості / населення;

ВВП на душу населення = ВВП сумарний / населення × 1000;

ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності = = 187,253 × ВВП на душу населення^{0,46644} × (Офіційний курс долара США / 100)$^{(-\ 0,46612)}$ (R^2 = 0,98);

частка імпорту в ємкості внутрішнього ринку промисловості = імпорт промисловості / (випуск промисловості + імпорт промисловості – експорт промисловості) × 100;

частка промисловості у ВВП = ВВП промисловості / ВВП сумарний × 100;

частка промисловості в експорті = експорт промисловості / експорт × 100;

частка експорту у випуску промисловості = експорт промисловості / випуск промисловості × 100;

частка доданої вартості у випуску промисловості = (1 – сумарний коефіцієнт матеріалоємності промисловості) × 100;

зовнішньоторговельний баланс = експорт – імпорт;

змінні управління:

схильність до інвестування = 0,2 (середній рівень звітного періоду 2001–2013 рр.);

схильність до інвестування (управління) = 0,2 (бажаний рівень на кінець перспективного періоду).

Про динаміку прямих іноземних інвестицій свідчить залежність темпів їх приросту від рівня економічного розвитку держави (ВВП) та інституціонального розвитку. Попередній аналіз виявив, що використані міжнародні рейтинги (за показниками контролю корупції, якості регулювання та ефективності держави) суттєво корелюють між собою як у розрізі сукупності країн, так і за окремими з них. Відповідні коефіцієнти кореляції становлять від 0,88 до 0,97. По Україні ступінь кореляції коефіцієнтів якості державного управління значно нижчий, крім того, у них проявляється політичний цикл. Тому за базовий критерій впливу інституціональної складової імітаційної моделі взято індекс контролю корупції, який найбільше корелює з макроекономічними показниками та обсягами прямих іноземних інвестицій.

Наводимо Структуру підмоделі динаміки прямих іноземних інвестицій (рис. 6.5).

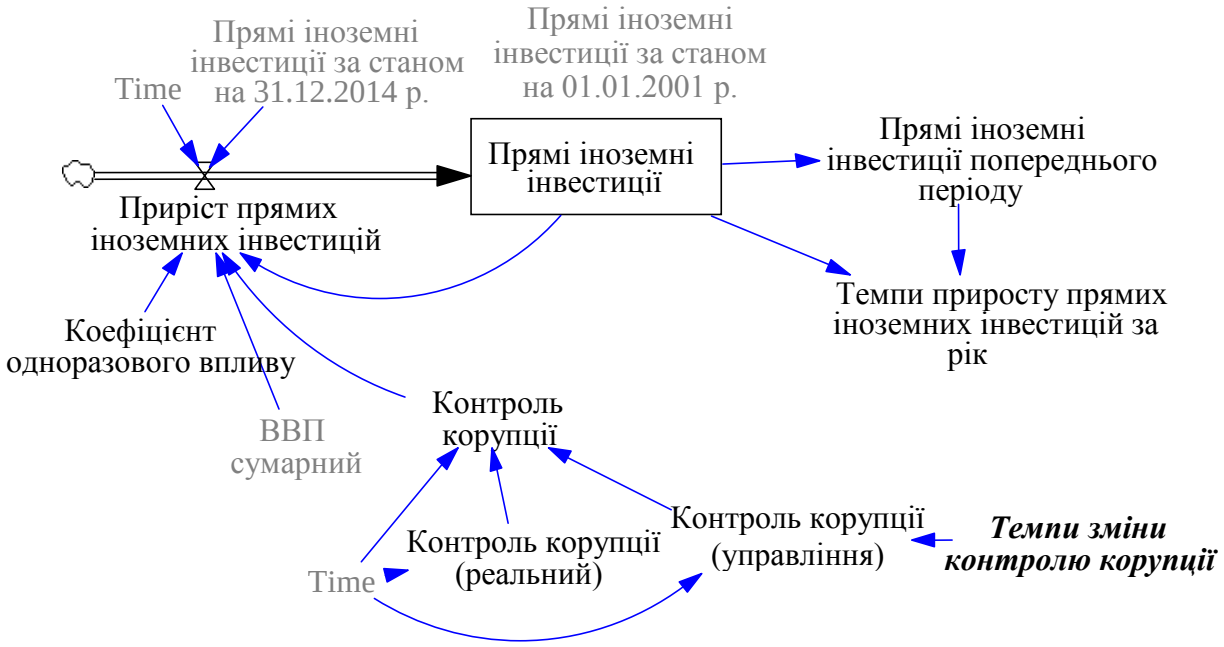


Рис. 6.5. Діаграма потоків та причинно-наслідкових зв'язків блоку «Прямі іноземні інвестиції» імітаційної моделі

Обсяг прямих іноземних інвестицій включається до контуру додатного зворотного зв'язку динаміки ВВП як складова інвестицій. При цьому нарощення ВВП промисловості пов'язане з приростом прямих іноземних інвестицій, а не їх накопиченим значенням. Додатній контур зворотного зв'язку, який визначає динаміку прямих іноземних інвестицій, має вигляд:

прямі іноземні інвестиції – приріст прямих іноземних інвестицій – приріст ВВП промисловості – ВВП промисловості – ВВП сумарний – приріст прямих іноземних інвестицій – прямі іноземні інвестиції.

Система рівнянь підмоделі динаміки прямих іноземних інвестицій включає такі співвідношення:

основні рівняння:

прямі іноземні інвестиції$_t$ = прямі іноземні інвестиції$_{t-1}$ + приріст прямих іноземних інвестицій;

приріст прямих іноземних інвестицій$_t$ = (0,000422 × (ВВП сумарний)^{0,000001} × контроль корупції^{2,01622} + 0,7$_{(t=2005)}$ – коефіцієнт одноразового впливу$_{(t=2012)}$) × прямі іноземні інвестиції$_{t-1}$;

критерії якості:

темп приросту прямих іноземних інвестицій за рік = (прямі іноземні інвестиції – прямі іноземні інвестиції попереднього періоду) / прямі іноземні інвестиції попереднього періоду;

змінна управління:

контроль корупції (управління)$_t$ = контроль корупції (управління)$_{t-1}$ + темп зміни контролю корупції$_t$ ($t \geq 2014$).

На основі аналізу впливу прогресивності структури промисловості в імітаційній моделі виявлено такий вплив на динаміку ВВП та випуск промисловості і залежність прогресивності від показників науково-технічного прогресу в промисловості. Підмодель динаміки ВВП демонструє, що експорт промислової продукції майже повністю визначається обсягами ВВП, створеними у високотехнологічних галузях промисловості.

У підмоделі науково-технічного розвитку моделюються причинно-наслідкові зв'язки між показниками фінансування наукових та науково-технічних робіт прогресивності промисловості (рис. 6.6).

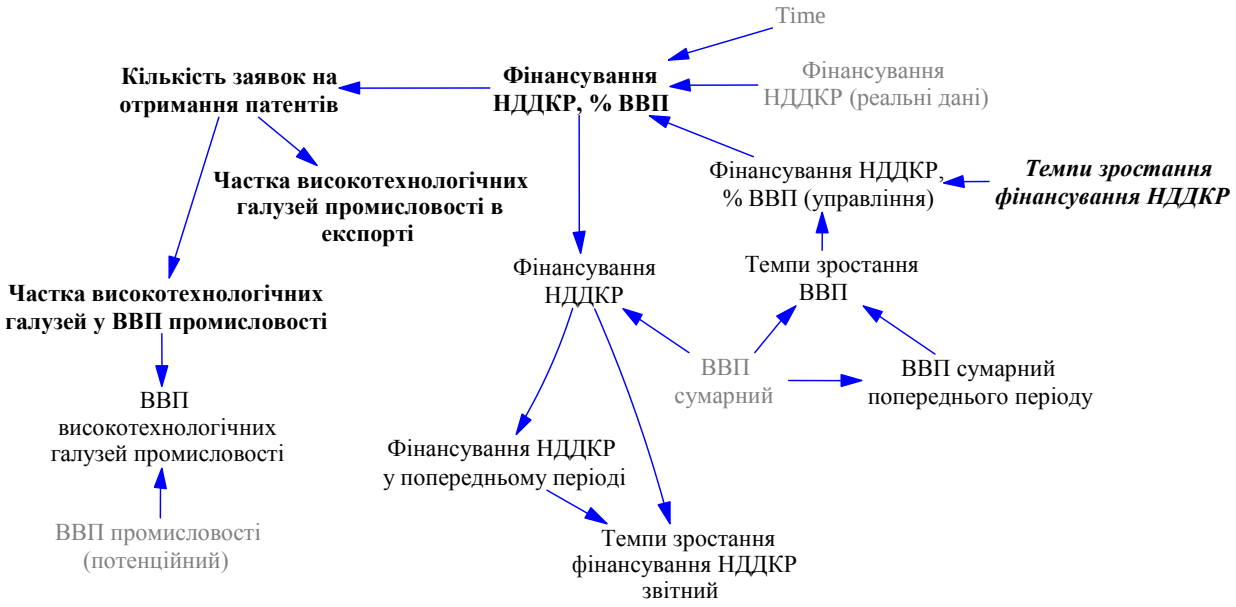


Рис. 6.6. Діаграма причинно-наслідкових зв'язків блоку «Науково-технічний розвиток» імітаційної моделі

Особливістю побудови підмоделі науково-технічного розвитку було використання для оцінки співвідношень даних країн за 2004 та 2011 рр. По-перше, це обумовлено наявністю пропусків та стрибкоподібних коливань у показниках НТП, імовірно через зміни у принципах обліку. По-друге, співвідношення, притаманне Україні, не є типовими для держав із розвинутою

та перехідною економікою, рівня яких має прагнути вітчизняна промислова політика. Тому для оцінки залежностей частки високотехнологічних галузей у ВВП та експорті було застосовано метод аналогій.

Для забезпечення зіставності результатів під час побудови моделей із множини країн було виключено Японію та Республіку Корею, оскільки вони мають надзвичайно високий рівень патентування, котрий у багато разів перевищує середній. Не враховані у моделі Чехія та Угорщина, в яких частка високотехнологічних галузей перевищує рівень патентування через значну кількість збиральних виробництв світових лідерів машинобудування. Отримані моделі використовуються в імітаційній для перспективного періоду.

Вплив науково-технічного розвитку на макроекономічні показники здійснюється через змінні *ВВП високотехнологічних галузей промисловості* та *експорт промисловості*, зворотній зв'язок – через *ВВП сумарний* і *темп зростання ВВП*.

Під час моделювання впливу фінансування на рівень патентування розробок враховувався лаг в один рік між виділенням коштів й отриманням кінцевого результату у вигляді технологій, нового продукту тощо. Відповідно до попереднього аналізу, лаг в один рік майже не спостерігається у світовій практиці, а зазвичай є значно довшим (5–6 років). Але через обмеженість рядів використовуваних даних виявити таку залежність для України було неможливо. Короткий лаг між витратами на НДДКР та поданням заявок на патенти може також свідчити про те, що вони стосуються переважно вдосконалення існуючих технологій або продукції, а не розробки нових, оригінальних видів.

Основні співвідношення підмоделі науково-технічного розвитку включають такі рівняння:

основні змінні, критерії якості:

основні змінні, критерії якості:

частка високотехнологічних галузей промисловості в експорті = -1,7143 + 13,7579 × LN (кількість заявок на отримання патентів) / LN(10) (R^2 = 0,61);

частка високотехнологічних галузей у ВВП промисловості = 13,0461 + 0,0258 × кількість заявок на отримання патентів (R^2 = 0,58);

ВВП високотехнологічних галузей промисловості = ВВП промисловості (потенційний) × частка високотехнологічних галузей у ВВП промисловості / 100;

кількість заявок на отримання патентів$_t$ = 40,878 × фінансування НДДКР, % ВВП$_{t-1}$ + 25,913 (R^2 = 0,8);

додаткові змінні:

фінансування НДДКР = ВВП сумарний × фінансування НДДКР, % ВВП / 100;

фінансування НДДКР у попередньому періоді$_t$ = фінансування НДДКР$_{t-1}$;

фінансування НДДКР, % ВВП = фінансування НДДКР, % ВВП (управління) ($t \geq 2015$);

темп зростання фінансування НДДКР звітний = фінансування НДДКР / фінансування НДДКР у попередньому періоді × 100;

змінна управління:

фінансування НДДКР, % ВВП (управління)$_t$ = фінансування НДДКР, % ВВП (управління)$_{t-1}$ + темп зростання фінансування НДДКР / 100 / темп зростання ВВП) × фінансування НДДКР, % ВВП (управління)$_t$.

Для моделювання впливу промислової політики на показники соціального розвитку в імітаційну модель включено блок динаміки населення, а також змінну-рівень, яка відповідає кількості постійного населення за станом на 1 січня. Вихідною при цьому стала залежність сумарного (природного та міграційного) приросту населення країни від рівня економічного розвитку. Узагальнюючою оцінкою економічного розвитку визначено рівень ВВП на душу населення. Вищі його показники сприяють збільшенню народжуваності та скороченню смертності населення, а також привабливість країни для імміграції (рис. 6.7).

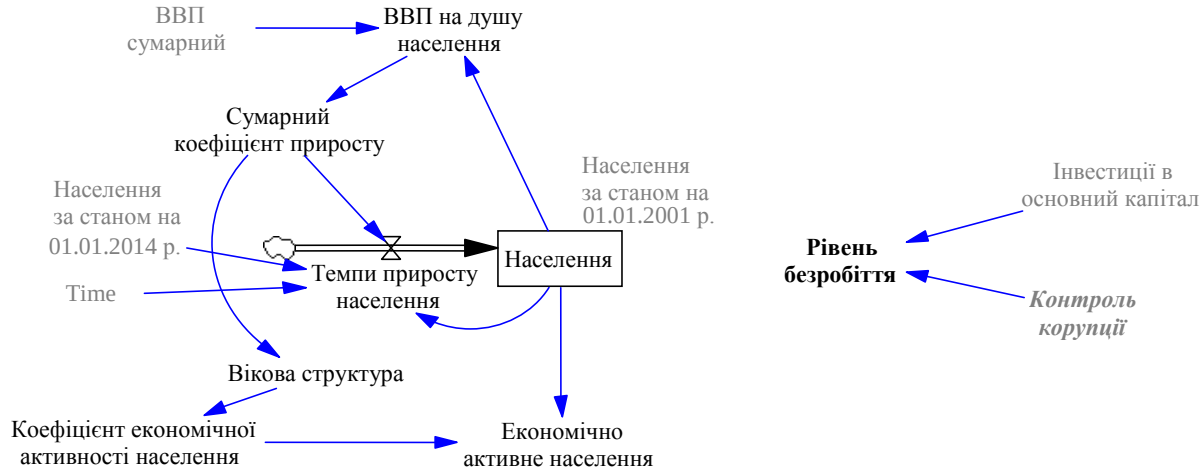


Рис. 6.7. Діаграма потоків та причинно-наслідкових зв’язків блоку «Населення» імітаційної моделі

Особливість підмоделі населення полягає в тому, що коливання рівня безробіття залежать від інвестиційного клімату у країні. Таким чином, з одного боку, інвестиції в основний капітал сприяють створенню нових робочих місць, з іншого – зниження рівня корупції стимулює інвестиційну активність, зменшення обсягів тіньової зайнятості, котра частково враховується як безробіття, що підтверджують проведені розрахунки.

Як додаткові змінні у підмодель включено показники економічної активності населення, які залежать від змін у його віковій структурі. Остання визначається часткою населення до 15 років. Вікова група старше 60 (70) років не виділялася окремо, оскільки значна її частина належить до категорії економічно активної.

Система рівнянь підмоделі динаміки населення включає такі співвідношення:

основні змінні:

населення$_t$ = населення$_{t-1}$ + темп приросту населення$_t$;

сумарний коефіцієнт приросту = (33681 × LN (ВВП на душу населення) – 37,378) (R^2 = 0,93) (коефіцієнт природного і міграційного приросту населення на 1 000 осіб);

додаткові змінні:

темп приросту населення = сумарний коефіцієнт приросту / 1 000 × населення;

вікова структура = 0,0863 × сумарний коефіцієнт приросту^2 + 0,6115 × сумарний коефіцієнт приросту + 16,271 (R^2 = 0,85);

економічно активне населення = коефіцієнт економічної активності населення / 100 × населення;

коефіцієнт економічної активності населення = (-1,0375 × вікова структура + 63,964) (R^2 = 0,89);

критерій якості:

рівень безробіття = 61,8486 × інвестиції в основний капітал$^{-0,118666}$ × контроль корупції$^{-0,23841}$ (R^2 = 0,89).

Оцінка ефективності економіки здійснюється у підмоделі державних фінансів у розрізі двох показників: профіциту / дефіциту зведеного бюджету та державного боргу, виражених у відсотках ВВП. Як було показано вище, їх значення виявляють ефективність економічної політики держави у цілому. Для моделювання обрано показник зведеного бюджету, оскільки в Україні спостерігаються значні обсяги міжбюджетних трансфертів. Різниця між доходами та видатками зведеного бюджету коректується з урахуванням кредитування й погашення.

Доцільно розглянути причини виникнення профіциту або дефіциту державного бюджету. Доходи зведеного бюджету залежать від ВВП, створеного у країні протягом року. У моделі не розрізняються види доходів (податки, збори та ін.), а моделюється лише загальна сума, аналогічне стосується видатків зведеного бюджету. Але, оскільки велика частина соціальних та пенсійних видатків, оплати праці у бюджетній сфері тощо обчислюється на базі мінімальної заробітної плати, саме цей параметр бюджетної політики враховується незалежна змінна під час моделювання видатків бюджету спільно із кількістю населення. Це дає змогу додатково досліджувати взаємозв’язки соціальної та промислової політики держави і встановлювати граничні значення бездефіцитності бюджету.

Рівень державного боргу країни є накопичуваною змінною, а його динаміка визначається переважно необхідністю покриття від’ємного зовнішньоторговельного сальдо та залучення додаткових коштів у бюджет країни. Можна припустити, що перший чинник переважно визначає розмір зовнішнього боргу, а другий – внутрішнього. Але однозначний розподіл кожного з джерел запозичення зробити на основі існуючої статистичної звітності неможливо. Тому в імітаційну модель включено сумарний державний борг. Приріст останнього визначається названими вище чинниками з урахуванням впливу обмінного курсу для частини зовнішніх запозичень.

Попередній аналіз динаміки державного боргу, дефіциту бюджету та зовнішньоторговельного сальдо виявив, що залежність має складний характер,

а політика запозичення не завжди економічно обґрунтована. Крім того, дефіцит або сальдо можливо покрити за рахунок офіційних резервів держави, як це інколи відбувалося. Останнє не розглядалася в імітаційній моделі, оскільки не стосується безпосередньо промислової політики (рис. 6.8).

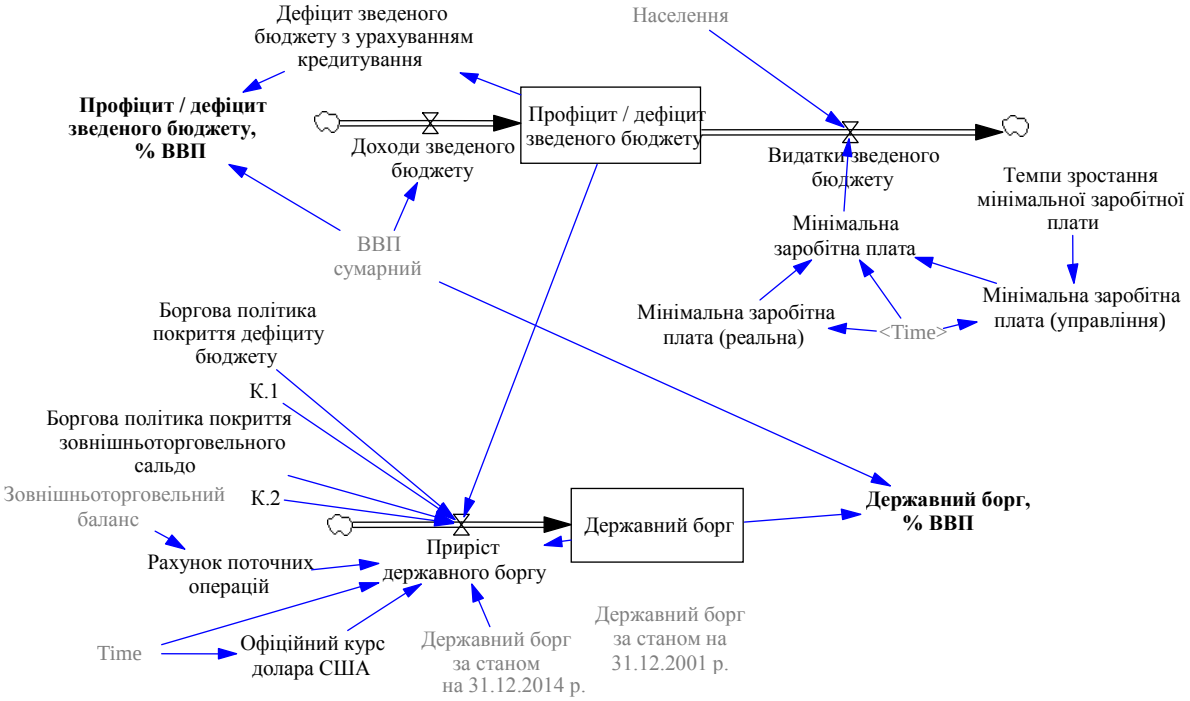


Рис. 6.8. Діаграма потоків та причинно-наслідкових зв'язків блоку «Державні фінанси» імітаційної моделі

Система рівнянь підмоделі динаміки державних фінансів включає такі рівняння:

основні змінні:

видатки зведеного бюджету = 10,2323 × населення^{0,432899} × мінімальна заробітна плата^{0,872358} (R^2 = 0,98);

доходи зведеного бюджету = (0,28 + 0,05$_{(t=2012)}$) × ВВП сумарний + 5 400 (R^2 = 0,98);

дефіцит зведеного бюджету з урахуванням кредитування = 1,0215 × профіцит / дефіцит зведеного бюджету – 1565,7 (R^2 = 0,99);

державний борг$_t$ = державний борг$_{t-1}$ + приріст державного боргу;

приріст державного боргу = 2339,53 + (К.1 – боргова політика покриття дефіциту бюджету) × (– профіцит / дефіцит зведеного бюджету) – (К.2 + боргова політика покриття зовнішньоторговельного сальдо) × рахунок поточних операцій × офіційний курс долара США^{0,00005} + 150000$_{(t=2008)}$ (R^2 = 0,97);

додаткові змінні:

профіцит / дефіцит зведеного бюджету = доходи зведеного бюджету – видатки зведеного бюджету;

рахунок поточних операцій = зовнішньоторговельний баланс;

критерії якості:

державний борг, % ВВП = державний борг / ВВП сумарний × 100;

профіцит / дефіцит зведеного бюджету, у % ВВП = дефіцит зведеного бюджету з урахуванням кредитування / ВВП сумарний × 100;

змінна управління:

мінімальна заробітна плата (управління)$_t$ = мінімальна заробітна плата (управління)$_{t-1}$ + темп зростання мінімальної заробітної плати) / 100 × мінімальна заробітна плата (управління)$_{t-1}$ ($t \geq 2014$);

темп зростання мінімальної заробітної плати = 3.

Крім зазначених змінних, в імітаційній моделі використовувалися як додаткові параметри у ретроспективному періоді мінімальна заробітна плата та середній офіційний обмінний курс долара США (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

Макроекономічні параметри імітаційної моделі у ретроспективному періоді

Роки	Середньорічний обмінний курс, грн за 1 дол. США	Мінімальна заробітна плата, грн
2001	5,4	118
2002	5,3	152,5
2003	5,3	185
2004	5,3	221
2005	5,1	298,5
2006	5,1	375
2007	5,1	430
2008	5,3	547,5
2009	7,8	650,8
2010	7,9	894
2011	8,0	972,5
2012	8,0	1104
2013	8,0	1182,5
2014	11,9	1218

*Джерело: згідно з даними Національного банку України та Міністерства фінансів України.

Аналіз показників адекватності складових імітаційної моделі виявив достатньо високий рівень за всіма ключовими змінними у кожному блоці. Отже, таку її доцільно використовувати для цілей сценарного аналізу промислової політики.

Особливість запропонованої імітаційної моделі полягає у поєднанні відповідно до методу системної динаміки кількох підходів до моделювання промислового розвитку, а саме неокейнсіанської моделі Харрода-Домара економічного зростання на основі інвестицій, моделі В. Леонтьєва типу «витрати-випуск», моделі ендогенного технічного прогресу та економетричних моделей для окремих елементів.

Побудована імітаційна модель дає змогу здійснювати багатоваріантні обчислення на середньострокову перспективу та оцінювати дієвість певних

варіантів промислової політики в Україні з урахуванням інтеграції та глобалізації її економіки, а також з позицій макроекономічної ефективності. За її допомогою можливо виявити непрямий вплив конкретних заходів промислової політики на соціальний розвиток та якість державних фінансів.

6.1.3. Моделювання можливих сценаріїв реалізації промислової політики в Україні та реструктуризації промисловості

Для визначення ефективності варіантів промислової політики в Україні здійснено сценарне моделювання на базі побудованої імітаційної моделі. Формування сценаріїв відповідає основним напрямам такої політики в державі. Вибір сценарних параметрів ґрунтувався на виявлених під час аналізу чутливості імітаційної моделі найбільш значущих інструментів розвитку промисловості в Україні з урахуванням вимог СОТ і асоціації з ЄС. До таких належать: інвестиції в основний капітал, обсяг прямих іноземних інвестицій, рівень контролю корупції, обсяг фінансування R&D. З огляду на виявлений взаємозв'язок між приростом прямих іноземних інвестицій та рівнем контролю корупції ці обсяги не виступали у сценаріях як самостійні параметри [19].

Як основні розглянуто односпрямовані і комбіновані сценарії (рис. 6.9).

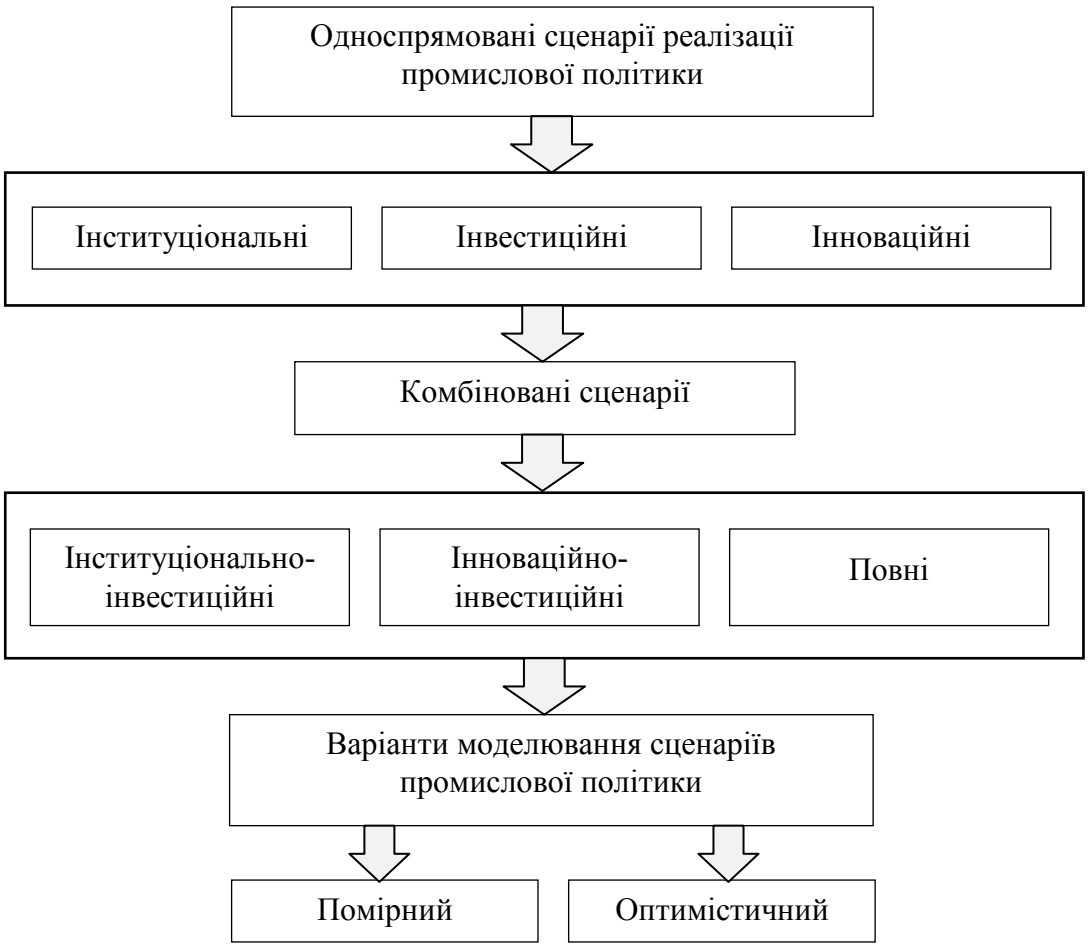


Рис. 6.9. Сценарії та варіанти моделювання сценаріїв промислової політики

Інституціональні сценарії реалізації промислової політики в Україні орієнтовані на стимулювання розвитку промисловості завдяки створенню кращих інституційних умов. Головним параметром у цій групі є рівень контролю корупції.

Інвестиційні сценарії передбачають підвищення рівня вкладень в основний капітал за рахунок активізації інвестиційної діяльності підприємств, банків, населення тощо. Головним параметром цієї групи є схильність до інвестування, яка відображає співвідношення між ВВП та обсягами інвестицій в основний капітал. Відповідно до зазначеного інвестиції здійснюються у рамках існуючих технологій та без (принаймні суттєвого) започаткування випуску нової продукції. Тому ці сценарії розглядаються як невисокотехнологічні.

Інноваційні сценарії реалізації промислової політики в Україні передбачають стимулювання наукової та науково-технічної діяльності як на рівні держави, так й окремих підприємств, що має привести до зростання обсягів та частки високотехнологічної продукції і прогресивності структури промисловості. Опосередковано очікуваний результат позитивно позначиться й на показниках ефективності промисловості. Основним параметром групи інноваційних сценаріїв є темпи зростання фінансування R&D.

Крім перелічених елементарних, тобто односпрямованих сценаріїв, моделювалися також і комбіновані сценарії, які передбачають одночасне використання різних інструментів промислової політики та інвестиційних, а саме інституціонально-інвестиційні, інноваційно-інвестиційні та повні. Останні передбачають комплексне застосування усіх інструментів.

Кожен сценарій промислової політики в Україні моделювався у двох варіантах: помірному й оптимістичному. Перший відповідає поверненню принаймні до кращих рівнів змінних управління, які спостерігалися у ретроспективному періоді. Динаміка зростання обсягу інвестицій в основний капітал відповідно до помірного варіанту передбачається на рівні середнього шестирічного темпу за 2004–2014 роки.

Оптимістичні варіанти реалізації промислової політики в Україні орієнтовані на досягнення значень змінних управління, що не поступаються європейським державам при цьому оцінка ефективності промисловості в останніх вища.

Для порівняння ефективності сценаріїв змодельовано їх базовий варіант, у якому параметри зафіксовано на рівні останнього року спостереження. Виняток становить лише рівень контролю корупції, котрий у базовому сценарії передбачається відновити до рівня 2013 оку.

В усіх сценаріях встановлено фіксований обмінний курс, що відповідає середньому за І-й квартал 2015 р. (24,47 грн за 1 дол. США). Також зафіксовано темпи зростання мінімальної заробітної плати з 2016 р. на 3 %, починаючи з 1 218 грн, що відповідає останнім реальним даним 2014–2015 років.

Наводимо характеристику груп та видів сценаріїв реалізації промислової політики в Україні (табл. 6.5).

Таблиця 6.5

Характеристика сценаріїв промислової політики в Україні

Група	Помірні	Оптимістичні
Базовий	Збереження на фіксованому рівні усіх параметрів, відновлення контролю корупції до рівня 2013 р. (10,5)	
Елементарні		
Інституціональні	Підвищення до 2020 р. рівня контролю корупції до максимального за попередні роки (30)	Підвищення до 2020 р. рівня контролю корупції до мінімального по Євросоюзу (50 у Болгарії)
Інвестиційні (невисокотехнологічні)	Поступове підвищення до 2020 р. схильності до інвестування до 30 % ВВП	Поступове підвищення до 2020 р. схильності до інвестування до 40 % ВВП
Інноваційні	Поступове підвищення з 2016 р. рівня фінансування наукової та науково-технічної діяльності до максимального історичного значення 1,5 % від ВВП	Поступове підвищення з 2016 р. рівня фінансування наукової та науково-технічної діяльності до максимального по Євросоюзу рівня 4,5 % ВВП (Естонія)
Комбіновані		
Інвестиційно-інституціональні	Комбінація умов елементарних сценаріїв	
Інвестиційно-інноваційні		
Повні		

В елементарних сценаріях усі змінні управління, крім обраної як параметр, залишаються на рівні базового сценарію.

Останній сценарій характеризується відсутністю стимулювання розвитку промисловості. Розглянемо динаміку основних параметрів сценарного моделювання для цього сценарію (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

Динаміка параметрів базового сценарію реалізації промислової політики в Україні, по роках

Рік	Параметри				
	інституціо-нальні	інвестиційні		інноваційні	
	показник контролю корупції	інвестиції в основний капітал	коефіцієнт схильності до інвестування	фінансування НДДКР, % ВВП	темпи зростання фінансування НДДКР, %
2014	8,0	286705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334555	0,2	0,7	106,7
2016	8,5	354456	0,2	0,7	106,0
2017	9,0	374947	0,2	0,7	105,8
2018	9,5	395990	0,2	0,7	105,7
2019	10,0	417558	0,2	0,7	105,5
2020	10,5	439629	0,2	0,7	105,3

Як свідчать дані табл. 6.6, інвестиції в основний капітал протягом періоду моделювання збільшуються на 53,3 %, а темпи зростання фінансування R&D у середньому становить 105,8 % завдяки нарощенню ВВП.

Інституціональні сценарії реалізації промислової політики в Україні характеризуються більш швидкими темпами зростання інвестицій в основний капітал та фінансування R&D. Так, за інституціональним помірним сценарієм інвестицій в основний капітал становить протягом періоду 57,9 %, а за оптимістичним – на 60,5 % (табл. 6.7).

Таблиця 6.7

Динаміка параметрів інституціональних сценаріїв реалізації промислової політики в Україні, по роках

Рік	Параметри				
	інституціо-нальні	інвестиційні		інноваційні	
	показник контролю корупції	інвестиції в основний капітал	коефіцієнт схильності до інвестування	фінансування НДДКР, % ВВП	темпи зростання фінансування НДДКР,%
Інституціональний помірний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	0,7	106,7
2016	12,5	354 456	0,2	0,7	106,0
2017	17,0	376 822	0,2	0,7	106,4
2018	21,5	400 821	0,2	0,7	106,4
2019	26,0	426 198	0,2	0,7	106,4
2020	30,5	452 881	0,2	0,7	106,3
Інституціональний оптимістичний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	0,7	106,7
2016	16,5	354 456	0,2	0,7	106,0
2017	25,0	378 003	0,2	0,7	106,7
2018	33,5	403 642	0,2	0,7	106,8
2019	42,0	431 101	0,2	0,7	106,9
2020	50,5	460 416	0,2	0,7	106,9

Рівень фінансування R&D збільшується на 44,7 і 47,2 % відповідно (середні темпи приросту – 6,3 і 6,9 %).

Динаміка параметрів інвестиційних сценаріїв реалізації промислової політики в Україні свідчить про значно вищі темпи зростання інвестицій (табл. 6.8).

У групі інноваційних сценаріїв реалізації промислової політики в Україні інвестиції в основний капітал збільшуються аналогічно до базового варіанта. Відповідно до перших найвищий темпи зростання фінансування R&D спостерігається серед елементарних сценаріїв (табл. 6.9).

Таблиця 6.8

Динаміка параметрів інвестиційних сценаріїв реалізації промислової політики в Україні, по роках

Рік	Параметри				
	інституціо-нальні	інвестиційні		інноваційні	
	показник контролю корупції	інвестиції в основний капітал	коефіцієнт схильності до інвестування	фінансування НДДКР, % ВВП	темпи зростання фінансування НДДКР,%
Інвестиційний помірний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	0,7	106,7
2016	8,5	383 724	0,22	0,7	106,0
2017	9,0	437 235	0,23	0,7	105,9
2018	9,5	495 239	0,25	0,7	105,8
2019	10,0	557 882	0,27	0,7	105,7
2020	10,5	625 308	0,3	0,7	105,6
Інвестиційний оптимістичний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	0,7	106,7
2016	8,5	412 993	0,23	0,7	106,0
2017	9,0	499 592	0,27	0,7	106,0
2018	9,5	594 768	0,3	0,7	105,9
2019	10,0	698 909	0,33	0,7	105,8
2020	10,5	812 378	0,4	0,7	105,7

Таблиця 6.9

Динаміка параметрів інноваційних сценаріїв реалізації промислової політики в Україні, по роках

Рік	Параметри				
	інституціо-нальні	інвестиційні		інноваційні	
	показник контролю корупції	інвестиції в основний капітал	коефіцієнт схильності до інвестування	фінансування НДДКР, % ВВП	темпи зростання фінансування НДДКР,%
Інноваційний помірний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	1,2	182,9
2016	8,5	354 456	0,2	1,3	110,5
2017	9,0	374 947	0,2	1,3	110,8
2018	9,5	395 990	0,2	1,4	110,7
2019	10,0	417 558	0,2	1,4	110,5
2020	10,5	439 629	0,2	1,5	110,3
Інноваційний оптимістичний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	2,6	394,6
2016	8,5	354 456	0,2	2,9	117,3
2017	9,0	374 947	0,2	3,2	118,3
2018	9,5	395 990	0,2	3,6	118,1
2019	10,0	417 558	0,2	4,0	118,0
2020	10,5	439 629	0,2	4,5	117,8

За помірним варіантом обсяги фінансування НДДКР збільшується протягом модельованого періоду на 202,3 %, оптимістичним – майже у 9 разів. Причому найбільше приріст (%) припадає на 2015 р., а в подальшому відбувається із середнім темпом у 17,7 %.

У динаміці параметрів комбінованих сценаріїв реалізації промислової політики в Україні спостерігаються аналогічні зрушення, що й в елементарних (табл. 6.10). Але завдяки подвійному впливу обсяги інвестування зростають швидше. Так, нижчі темпи (118,1 %) зафіксовані в помірному інноваційно-інвестиційному сценарії, а найвищі – у повному оптимістичному (196,6 %).

Таблиця 6.10

Динаміка параметрів комбінованих сценаріїв реалізації промислової політики в Україні, по роках

Рік	Параметри				
	інституціо-нальні	інвестиційні		інноваційні	
	показник контролю корупції	інвестиції в основний капітал	коефіцієнт схильності до інвестування	фінансування НДДКР, % ВВП	темпи зростання фінансування НДДКР,%
Інституціонально-інвестиційний помірний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	0,7	106,7
2016	12,5	383 724	0,2167	0,7	106,0
2017	17,0	439 423	0,2333	0,7	106,5
2018	21,5	501 277	0,25	0,7	106,6
2019	26,0	569 402	0,2667	0,7	106,6
2020	30,5	644 082	0,2833	0,7	106,5
Інституціонально-інвестиційний оптимістичний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	0,7	106,7
2016	16,0	412 993	0,2333	0,7	106,0
2017	24,0	503 496	0,2667	0,7	106,8
2018	32,0	605 795	0,3	0,7	107,1
2019	40,0	720 605	0,3333	0,7	107,1
2020	48,0	848 987	0,3667	0,7	107,2
Інноваційно-інвестиційний помірний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	1,2	182,9
2016	8,5	383 724	0,2167	1,3	110,5
2017	9,0	437 235	0,2333	1,3	110,9
2018	9,5	495 239	0,25	1,4	110,8
2019	10,0	557 882	0,2667	1,4	110,7
2020	10,5	625 308	0,2833	1,5	110,6
Інноваційно-інвестиційний оптимістичний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	2,6	394,6
2016	8,5	412 993	0,2333	2,9	117,3
2017	9,0	499 592	0,2667	3,2	118,5
2018	9,5	594 768	0,3	3,6	118,4
2019	10,0	698 909	0,3333	4,0	118,3
2020	10,5	812 378	0,3667	4,5	118,2

Продовження табл. 6.10

Рік	Параметри				
	інституціо-нальні	інвестиційні		інноваційні	
	показник контролю корупції	інвестиції в основний капітал	коефіцієнт схильності до інвестування	фінансування НДДКР, % ВВП	темпи зростання фінансування НДДКР,%
Повний помірний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	1,2	182,9
2016	12,5	383 724	0,2167	1,3	110,5
2017	17,0	439 423	0,2333	1,3	111,5
2018	21,5	501 277	0,25	1,4	111,6
2019	26,0	569 402	0,2667	1,4	111,6
2020	30,5	644 082	0,2833	1,5	111,5
Повний оптимістичний сценарій					
2014	8,0	286 705	0,2	0,8	92,2
2015	8,0	334 555	0,2	2,6	394,6
2016	16,5	412 993	0,2333	2,9	117,3
2017	25,0	503 666	0,2667	3,2	119,5
2018	33,5	606 246	0,3	3,6	119,6
2019	42,0	721 480	0,3333	4,0	119,7
2020	50,5	850 486	0,3667	4,5	119,7

Зростання обсягів фінансування R&D також прискорюється порівняно з елементарними сценаріями. Найнижчі темпи (145,6 % – помірний, 148,5 % – оптимістичний варіант) відповідають інституціонально-інвестиційному сценарію; найвищі (у 9 та 9,5 разу) – оптимістичному варіанту інвестиційно-інноваційних та повних сценаріїв.

Відповідно до базового сценарію спостерігається слабка позитивна динаміка за часткою промисловості у ВВП, рівнем безробіття, дефіцитом бюджету та обсягами ВВП цього сектору на душу населення.

Проте за часткою промисловості в експорті доданої вартості у випуску, а також показниках науково-технічного розвитку в базовому сценарії спостерігається погіршення протягом перспективного періоду. Торговельний баланс промисловості хоча й поліпшується, але залишається від'ємним (-103,3 %). Знижується показник ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності – на 13,9 %. Обсяг державного боргу також повільно зростає і перевищує рівень ВВП в останні два роки перспективного періоду. Таким чином, збереження наявних тенденцій у розвитку промисловості, інституціональної сфери і політики R&D призводить до погіршення критеріїв оцінки промисловості. Результати моделювання базового сценарію підтверджують необхідність здійснення активної промислової політики в Україні.

Інституціональний сценарій характеризується збільшенням обсягів прямих іноземних інвестицій порівняно з базовим сценарієм на 31,1 % (помірний варіант) та 94,6 % (оптимістичний). Значно кращими є показники за рівнем безробіття, яке має скоротитися у 2020 р. на 3,4 та 3,7 % відповідно порівняно з 2014 р. згідно з базовим сценарієм – лише на 1 %. Решта показників

демонструє аналогічну до базового варіанта динаміку, за винятком державного боргу, зростання якого сповільнене. Результати моделювання інституціональних сценаріїв свідчать про необхідність включення цих заходів в ефективну промислову політику в Україні, але їх недостатньо.

Для інвестиційного сценарію реалізації промислової політики в Україні характерне значне зростання ВВП та ВВП промисловості завдяки нарощенню інвестування. Завдяки цьому підвищується ефективність промисловості та економіки загалом. Але без активізацій науково-дослідної роботи зростання ВВП не забезпечує достатнього фінансування, необхідного для належного рівня патентування чи збільшення обсягів високотехнологічної продукції. Порівняно з інституціональним сценарієм цей рівень значно гірший, оскільки стримується за розвиток високотехнологічних галузей. Частка доданої вартості у випуску промисловості не змінюється, оскільки у зв'язку з відсутністю інновацій у матеріалоємність галузей. Таким чином, інвестиційний сценарій лише частково сприяє досягненню показників рівня розвитку та ефективності промисловості.

Основним результатом групи інноваційних сценаріїв реалізації промислової політики та реструктуризації промисловості в Україні є збільшення обсягів випуску високотехнологічної продукції на 73,2 і 104,1 % (помірний та оптимістичний варіанти). Крім того, значно зростає частка доданої вартості у випуску промисловості і становить 30,7 та 42,5 % відповідно наприкінці перспективного періоду, що майже збігається з показниками сфери послуг. Таким чином, активізація науково-технічної та інноваційної діяльності є необхідним елементом ефективної промислової політики.

Наводимо порівняльний аналіз результатів моделювання кожного сценаріїв реалізації промислової політики в Україні (табл. 6.11) та їхні ранги за всіма критеріями окремо й у комплексі (табл. 6.12).

Як свідчать наведені дані, більш вдалим за сукупністю показників виявився оптимістичний варіант інституціонально-інвестиційного сценарію, близький до нього повний комбінований оптимістичний сценарій. Це підтверджує необхідність комбінувати інструменти різного характеру для забезпечення ефективної промислової політики.

Найгірші показники притаманні помірному варіанту інноваційного сценарію. Це спричинено однобічністю розвитку промисловості в Україні. Недостатній обсяг інвестицій стримує розвиток промисловості, зокрема високотехнологічної.

Високий ранг має також інституціональний оптимістичний сценарій, що підтверджує необхідність інституційних перетворень у країні.

Результати моделювання свідчать про необхідність поєднання різних інструментів для реалізації промислової політики в Україні та успішної реструктуризації промисловості: інвестиційних (створення умов для розширення й залучення внутрішніх інвестицій), інституціональних (передусім заходів запобігання корупції), активізації науково-технічної та інноваційної діяльності як на рівні держави, так й окремих підприємств.

Таблиця 6.11

Приріст показників відносно базового сценарію реалізації промислової політики в Україні на період до 2020 р., %

Сценарій	Критерій оцінки стану й ефективності промисловості													
	Стан промисловості		Ефективність промисловості			Відкритість економіки		Науково-технічний прогрес		Ефективність економіки				
	Частка промисловості у ВВП, %	Частка промисловості в експорті, %	Торговельний баланс промисловості, % зовнішньоторговельного обороту	ВВП промисловості на душу населення, тис. грн	Частка доданої вартості у випуску промисловості, %	Частка експорту у випуску промисловості, %	Частка імпорту в ємкості внутрішнього ринку промисловості, %	Фінансування НДДКР, % ВВП	Кількість заявок на отримання патентів, шт.	ВВП на душу населення по паритету купівельної спроможності, дол. США	Державний борг, % ВВП	Профіцит / дефіцит зведеного бюджету, % ВВП	Рівень безробіття, %	Населення, тис. осіб
Інституціональний помірний	1,17	-0,02	-2,16	4,23	0,00	-0,09	-0,68	0,00	0	1,40	-3,47	32,75	-22,70	0,01
Інституціональний оптимістичний	1,81	-0,03	-3,31	6,64	0,00	-0,14	-1,04	0,00	0	2,18	-5,36	50,52	-31,58	0,02
Інвестиційний помірний	0,25	0,00	-0,46	0,87	0,00	-0,02	-0,14	0,00	0	0,29	-0,72	6,88	-3,82	0,00
Інвестиційний оптимістичний	0,45	-0,01	-0,83	1,58	0,00	-0,03	-0,26	0,00	0	0,53	-1,31	12,49	-6,57	0,00
Інноваційний помірний	0,00	-0,03	-5,57	0,00	14,39	20,39	12,64	115,15	55	0,00	-2,50	0,00	0,00	0,00
Інноваційний оптимістичний	0,00	-0,11	-25,07	0,00	34,90	66,73	34,62	540,29	250	0,00	-10,08	0,00	0,00	0,00
Комбіновані сценарії														
Інституціонально-інвестиційний помірний	1,40	-0,03	-2,58	5,10	0,00	-0,11	-0,81	0,00	0	1,68	-4,15	39,23	-25,66	0,02
Інституціонально-інвестиційний оптимістичний	2,15	-0,04	-3,92	7,96	0,00	-0,16	-1,24	0,00	0	2,61	-6,35	60,04	-35,28	0,02
Інноваційно-інвестиційний помірний	0,25	-0,03	-6,03	0,87	14,39	20,37	12,50	115,11	55	0,29	-3,21	6,88	-3,82	0,00
Інноваційно-інвестиційний оптимістичний	0,45	-0,11	-25,90	1,58	34,90	66,68	34,35	539,79	250	0,53	-11,33	12,49	-6,57	0,00
Повний помірний	1,40	-0,05	-8,15	5,10	14,39	20,27	11,80	114,91	55	1,68	-6,60	39,23	-25,66	0,02
Повний оптимістичний	2,22	-0,14	-29,11	8,22	34,90	66,50	33,27	537,65	250	2,70	-16,37	61,90	-36,08	0,02

Таблиця 6.12

Ранги сценаріїв реалізації промислової політики в Україні на період до 2020 р.

Сценарій	Критерій оцінки														Сума рангів	Результуючий ранг
	значущість промисловості		ефективність промисловості			відкритість економіки		науково-технічний прогрес		ефективність економіки						
	Частка промисловості у ВВП, %	Частка промисловості в експорті, %	Торговельний баланс промисловості, % зовнішньоторговельного обороту	ВВП промисловості на душу населення, тис. грн	Частка доданої вартості у випуску промисловості , %	Частка експорту у випуску промисловості, %	Частка імпорту в ємкості внутрішнього ринку промисловості, %	Фінансування НДДКР, % ВВП	Кількість заявок на отримання патентів, шт.	ВВП на душу населення по паритету купівельної спроможності, дол. США	Державний борг, % ВВП	Профіцит / дефіцит зведеного бюджету, % ВВП	Рівень безробіття, %	Населення, тис. осіб		
Інституціональний помірний	6	3	3	6	7	4	4	7	7	6	8	7	6	6	80	6
Інституціональний оптимістичний	3	7	5	3	7	2	2	7	7	3	6	10	3	3	68	3
Інвестиційний помірний	9	1	1	9	7	6	6	7	7	9	12	3	9	9	95	9
Інвестиційний оптимістичний	7	2	2	7	7	5	5	7	7	7	11	5	7	7	86	9
Інноваційний помірний	11	5	7	11	4	9	9	4	4	11	10	1	11	11	108	12
Інноваційний оптимістичний	11	10	10	11	1	12	12	1	1	11	3	1	11	11	106	11
Комбіновані сценарії																
Інституціонально-інвестиційний помірний	4	4	4	4	7	3	3	7	7	4	7	8	4	4	70	4
Інституціонально-інвестиційний оптимістичний	2	8	6	2	7	1	1	7	7	2	5	11	2	2	63	1
Інноваційно-інвестиційний помірний	9	6	8	9	4	8	8	5	4	9	9	3	9	9	100	10
Інноваційно-інвестиційний оптимістичний	7	11	11	7	1	11	11	2	1	7	2	5	7	7	90	8
Повний помірний	4	9	9	4	4	7	7	6	4	4	4	8	4	4	78	5
Повний оптимістичний	1	12	12	1	1	10	10	3	1	1	1	12	1	1	67	2

Головний акцент під час розробки промислової політики в Україні та здійсненні реструктуризації промисловості необхідно зробити на залучення інвестицій внутрішніх та іноземних інвесторів. Прямі іноземні інвестиції наразі не відіграють провідної ролі у зростанні ВВП промисловості країни, тому що вони не відповідають структурі ВВП. Вітчизняна промислова політика має бути спрямована на залучення іноземних інвестицій у різних формах саме у промисловість, переважно високотехнологічну.

Високий рівень прогресивності структури промисловості сприятиме збільшенню фінансування R&D й опосередковано поліпшенню зовнішньоторговельного балансу країни та стану державного боргу. Тому цей напрям має бути обов'язковою складовою промислової політики України у вигляді стимулювання фінансування R&D галузевими підприємствами або прямого надання державою коштів на пріоритетні дослідження у високотехнологічних галузях. Для реалізації промислової політики необхідно використовувати відповідний інструментарій, що включає загальну державну підтримку і різні форми державно-приватного партнерства.

6.2. Організаційний механізм реалізації промислової політики та реструктуризації вітчизняної промисловості

6.2.1. Кластерна форма реалізації промислової політики та реструктуризації промислового сектору в країні

Упродовж останнього часу в розвинутих країнах світу і тих, що розвиваються, збільшується кількість наукових досліджень, які стосуються процесів кластеризації в реальному секторі економіки, що вказує на можливе зростання конкурентоспроможності підприємств у їх складі.

Упровадження кластерної промислової політики забезпечує одночасно реструктуризацію промисловості і має низку переваг: більш ефективно використовується потенціал окремих регіонів і територій, посилюється партнерський діалог бізнес – влада, диверсифікується регіональна економіка, зростає кількість платників податків і бази оподаткування, знижується залежність бюджету від окремих монопольних бізнес-формувань [20].

У цілому розрізняють три визначення кластера, кожне з яких підкреслює головну ознаку його функціонування [21]:

- регіонально обмежені форми економічної активності всередині споріднених секторів, що зазвичай прив'язані до тих чи інших наукових установ;
- вертикальні виробничі ланцюжки, вузько визначені сектори, в яких суміжні етапи виробничого процесу утворюють ядро кластера (ланцюжок: постачальник – виробник – збувальник – клієнт), у цю ж категорію потрапляють мережі, що формуються навколо головних фірм;

- галузі промисловості, визначені на високому рівні агрегації (наприклад, хімічний кластер) або сукупності секторів ще вищого рівня (наприклад, агропромисловий кластер).

Наразі експертами визначені кластерні стратегії та їх ознаки (табл. 6.13).

Таблиця 6.13

Основні стратегії та ознаки кластеризації промисловості*

Кластерна стратегія	Ознака кластеризації
Географічна	Побудова просторових кластерів економічної активності від суто місцевих (наприклад, садівництво в Нідерландах) до глобальних (аерокосмічний кластер – EADS у Європі)
Горизонтальна	Об'єднання кількох галузей / секторів у великий кластер
Вертикальна	У кластерах можуть бути наявні суміжні етапи виробничого процесу, при цьому важливо, хто саме з учасників мережі є ініціатором і кінцевим виконавцем інновацій у рамках кластера, перебуваючи на початку в кінці ланцюжка створення та просування інноваційного продукту
Латеральна	У кластер об'єднуються різні сектори, які можуть забезпечити економію за рахунок ефекту масштабу, що призводить до нових комбінацій
Технологічна	Об'єднання галузей, що використовують однакову технологію (наприклад, біотехнологічний кластер)
Фокусна	Побудова кластера фірм, зосереджених навколо одного центру – підприємства, НДІ або навчального закладу

*Джерело: [21, 22].

Цілями кластерної політики є підвищення конкурентоспроможності й інноваційного потенціалу підприємств та окремих галузей, розвиток малого й середнього бізнесу та сприяння диверсифікації національної економіки через стимулювання й розвиток регіональних галузевих кластерів [23].

Кластеризацію необхідно розглядати як елемент промислової політики та реструктуризації промисловості. Вона об'єднує промислову і регіональну політику, політику малого бізнесу, інвестиційну та інноваційну, кадрову й соціальну [21–23].

Проведення кластерної політики в країні є потужним інструментом просування наукових досліджень та інновацій, що створює підґрунтя для зростання конкурентоспроможності, економічного розвитку, продуктивності виробництва та якості життя населення. Кластерна політика держави позитивно впливає на науково-інноваційний потенціал, інвестиційний клімат, формує сприятливе та динамічне бізнес-середовище, що сприяє значному підвищенню конкурентоспроможності учасників кластера й території загалом.

Дослідження численних процесів кластеризації, реалізованих у понад 25 країнах, наочно продемонстрували, що зростання їх конкурентоспроможності залежить від сильних позицій окремих кластерів, що є рушійними силами конкурентності [24].

Національна економічна політика низки європейських країн здійснюється відповідно до кластерного підходу. Так, у Данії реалізується програма з формування та розвитку кластерів на державному рівні; вченими запропоновано високотехнологічні виробництва і технології в аграрному та промисловому секторах економіки. Регіональні кластери включають такі традиційні галузі промисловості, як текстильна, меблева, й новітні – мобільний і супутниковий зв'язок [25].

У Великобританії активно реалізується кластерна стратегія і виважена конкурентна політика. Найбільш ефективні кластери розташовані в Лондоні і на південному сході країни, їх відмінною особливістю є інтенсивний взаємозв'язок промислових компаній, бізнес-центрів та наукових лабораторій. Кластери в північних регіонах сформувалися навколо обробної промисловості: південних – сфери послуг (бізнес, виробництво програмного забезпечення) [25, 26].

У Португалії рівень ключових кластерів, таких як взуттєвий і винний, значно зріс завдяки впровадженню державної стратегії промислового розвитку з перетворення окремих експортних галузей на повноцінні кластери, що стимулює кооперацію між компаніями, та формування технологічної інфраструктури [25].

В Україні наявний потенціал кластеризації в машинобудуванні, приладобудуванні, хімічній, легкій промисловості, біо- та нанотехнологіях, створенні нових матеріалів, інформаційних технологій, розвитку АПК і харчової індустрії та за іншими напрямами [35].

На сьогодні особливістю розвитку кластерів в Україні є орієнтація перспективної більшості з них на традиційні галузі – легку промисловість, будівництво, АПК, металургію, тоді як у європейських державах високотехнологічна інноваційна кластеризація охоплює машинобудування, біофармацевтику, електроніку [27, 28].

Проблема ідентифікації є однією із ключових у кластерному підході. Як свідчить накопичений досвід, сформовані методичні підходи до виявлення кластерів значно відрізняються, проте більшість із них базується на двох концептуальних засадах. Відповідно до першої («знизу») кластери ідентифікуються на конкретно обраній території, де наявності, навколо наявних підприємств і галузей-лідерів вибудовується мережа пов'язаних компаній. У методиці другого підходу («зверху»), досліджуються просторові локалізації виробництва, орієнтовані на специфічні види економічної діяльності [29].

Підходи «зверху» враховують дві незмінні характеристики: функціональну та просторову, орієнтованих на виявлення промислових і географічних кластерів відповідно.

Відомо, що найкращі результати ідентифікації кластерів «зверху» можливо досягнути шляхом комплексного використання промислового та просторового підходів. До таких включено й синтетичний підхід М. Портера, який став класичним і є одним з найбільш поширених [30].

Метод ідентифікації кластерів М. Портера [31], який застосовувався Інститутом конкурентоспроможності та добробуту для порівняння регіонів Канади й США, базується на таких характеристиках, як:

- спеціалізація (за показником зайнятості) в конкретному секторі, що має в різних регіонах власну специфіку, отже, може розглядатися як конкурентна перевага;
- спільне розташування між спеціалізованими спорідненими (на основі відносин покупець–продавець або технологічно подібними) видами економічної діяльності;
- масштаб, або критична маса, кластера, що визначається як абсолютна зайнятість;
- спеціалізація (за показником зайнятості), розрахована щодо загальнонаціональної зайнятості;
- масштаб, або ширина, галузі, що містить кластер, визначається як локальна спеціалізація в більшості окремих галузей, що включають кластер.

Фахівці з Кембриджу на чолі з М. Портером [32] розробили новий алгоритм кластеризації, що об'єднує попередні світові напрацювання. Відповідно до нього визначаються взаємовиключні кластери, оскільки кожному виду економічної діяльності має відповідати один кластер. Методика також дає змогу встановлювати зв'язок між будь-якою парою (взаємовиключних) кластерів та визначити взаємозамінні.

Незважаючи на різні методики ідентифікації кластерних структур та їх картографування, результати гарвардського підходу використовуються у світі у вигляді виявлених для США так званих кластерних секторів. Однак це неправомірно, оскільки кластерна структура економіки окремої країни розглядається за аналогією до США. Крім того, під час проведення порівняльного аналізу слід враховувати специфіку кожної держави з позицій доступності та сукупності таблиць «витрати-випуск», загального економічного становища, їх відкритості, визначених для кластерного аналізу цілей. Відповідно, отримані результати не можна вважати задовільними, оскільки склад господарських агломерацій у кожній країні унікальний.

Компанією US Cluster Mapping на території США проведено дослідження 778 торговельних видів економічної діяльності (за 51-ю категорією торговельних кластерів.

Найбільшу кількість галузей у категорії *торговельних кластерів* на території США сконцентровано в дистрибуції та електронній комерції – 64 од.; виробництві харчових продуктів – 47; важкому машинобудуванні й технологіях – 41. За кількістю організацій у кластерах лідирують бізнес-послуги – 470 711; дистрибуція та електронна комерція – 373 530; фінансовий сервіс – 183 478 од. Найбільша кількість населення сконцентрована у торговельному кластері бізнес-послуг – 10 968,8 тис.; дистрибуції та електронній комерції – 5 523,6 тис.; туризмі та гостинності – 3 055,1 тис. осіб.

На основі аналізу 310 торговельних видів економічної діяльності у системі послуг та виробництві було визначено 16 категорій місцевих кластерів (табл. 6.14).

Таблиця 6.14

Питома вага місцевих кластерів за категоріями на території США*

Категорія	Кількість галузей		Питома вага	
	од.	ранг	%	ранг
Послуги у сфері охорони здоров'я	35	2	21,6	1
Туристичні організації місцевого рівня	12	12	14,7	2
Нерухомість, будівництво та розробки місцевого рівня	52	1	11,7	3
Комерційні послуги місцевого рівня	33	3	10,2	4
Роздрібна торгівля	15	9–11	6,3	5
Місцеві комунальні організації	19	7	5,6	6
Виробництво та дистрибуція продуктів харчування й напоїв	22	5–6	5,4	7
Виробництво автомобілів та послуги місцевого рівня	26	4	5,3	8
Фінансові послуги місцевого рівня	6	14–15	4,1	9
Побутові послуги (не медичні)	22	5–6	3,3	10
Послуги логістики місцевого рівня	17	8	2,7	11
ЗМІ місцевого рівня	15	9–11	2,3	12
Комунальні послуги	10	13	2,1	13–14
Домогосподарські товари та послуги	15	9–11	2,1	13,14
Професійна освіта та підготовка місцевого рівня	5	16	1,8	15
Місцеве промислове виробництво та сервіс	6	14–15	0,7	16
Усього	310	-	100	-

*Джерело: [33].

Як свідчать дані табл. 6.14, переважна кількість галузей у категорії *місцевих кластерів* на території США сконцентровано в нерухомості, будівництві та розробках місцевого рівня – 52 од.; послугах у сфері охорони здоров'я – 35; комерційних послугах місцевого рівня – 33. Найбільша чисельність населення зосереджена за такими категоріями: послуги у сфері охорони здоров'я – 21,6 % (у загальній чисельності); туристичні організації місцевого рівня – 14,7; нерухомість, будівництво та розробки місцевого рівня – 11,7 %.

Адаптацією підходу М. Портера є методологія Європейської обсерваторії кластерів [33, 34], що базується на дослідженні статистики зайнятості в регіонах європейських країн і відображає ступінь та якість поширення й перетікання знань між підприємствами кластерів залежно від розміру останнього, спеціалізації та рівня виробництва території (регіону) у відповідних кластерних галузях. Дослідження Європейської кластерної обсерваторії виявляють ступінь досягнення кластером спеціалізованої критичної маси залежно від таких факторів, як: розмір, спеціалізація та фокус. Кластеру присвоюється т.зв. зірка залежно від того, скільки факторів задовольняють встановлені критерії.

Зірка розміру: у разі досягнення у кластерах достатньої частки загальної європейської зайнятості, можливі значні економічні ефекти. Величина фактора *розмір* виявляє належність кластера до 10 % найбільш ефективних у Європі з погляду кількості персоналу. Розрахунок величини фактора *розмір* здійснюється за формулою:

$$Sz = \frac{Emp_{ig}}{Emp_i}, \qquad (6.5)$$

де Sz – розмір *i*-ї кластерної групи;

Emp_{ig} – кількість зайнятих в *i*-й кластерній групі регіону *g*;

Emp_i – кількість зайнятих в *i*-й кластерній групі.

Зірка спеціалізації: якщо регіон є більш спеціалізованим за певною кластерною категорією, ніж економіка усіх регіонів країни, то це, ймовірно, свідчитиме про значущість супутніх ефектів регіонального кластера стосовно залучення економічної діяльності інших регіонів, у результаті чого формуються більш тісні зовнішні ефекти та зв'язки. Величина фактора *спеціалізація* повинна дорівнювати двом, щоб отримати зірку. Його розрахунок здійснюється за формулою:

$$Sp = \frac{Emp_{ig}}{Emp_g} \Big/ \frac{Emp_i}{Emp}, \tag{6.6}$$

де Sp – спеціалізація;

Emp_{ig} – кількість зайнятих в *i*-й кластерній групі регіону *g*;

Emp_g – загальна кількість зайнятих регіону *g*;

Emp_i – загальноєвропейська кількість зайнятих в *i*-й кластерній групі;

Emp – загальноєвропейська кількість зайнятих.

Зірка фокусу: якщо кластер становить більшу частку загальної зайнятості регіону, то це свідчить про можливі супутні ефекти та зв'язки. Величина фактора *фокус* демонструє ступінь фокусування регіональної економіки на кластерних галузях, і пов'язує зайнятість кластера із загальною по регіону. 10 % кластерів, що мають найвищий показник загальної зайнятості регіону, отримують зірку. Розрахунок фактора *фокус* здійснюється за формулою:

$$Fs = \frac{Emp_{ig}}{Emp_g}, \tag{6.7}$$

де Fs – *фокус i*-ї кластерної групи;

Emp_{ig} – кількість зайнятих в *i*-й кластерній групі регіону *g*;

Emp_g – загальна кількість зайнятих регіону *g*.

Виконання умов обмеження за кожним фактором свідчить про присвоєння кластерній групі зірки, яких можна отримати не більше трьох.

У 2011 р. за цією методикою спеціалістами Європейської кластерної обсерваторії проведено загальноєвропейське дослідження найбільш сильних регіональних кластерів.

У результаті виявлено 2 176 одиниць, у яких зайнято 43 026 тис. працівників. Тризірковий статус з них мають 158 од. (7,26 % від їх загальної кількості), де зайнято 7 981,4 тис. осіб (18,55 % від загального показника); двозірковий – 647 од. (29,73 %) з 14 115,9 тис. зайнятих (або 32,81 %); одну зірку – 1 371 од. (63,01 %), що охоплює 20 928,6 тис. працівників (48,64 % відповідно).

Найбільше регіональних кластерів зафіксовано в Німеччині – 314 од., Італії – 234, Великобританії – 182, Франції – 165. Інші держави значно поступаються за кількістю кластерних одиниць. Найвищу зайнятість мають

регіональні кластери названих країн з певними відмінностями. Так, у Німеччині цей показник становить 6 693,2 тис., Італії – 6 165,8, Великобританії – 4 730,2, Іспанії – 4 488,4, Франції – 4 209,3 тисячі.

Найбільше виявлених регіональних кластерів у Європі, належать до таких галузей та секторів: будівництво (202 кластери, 6035,3 тис. зайнятих), бізнес-сервіс (143 та 5 255,7 тис.), фінансовий сервіс (136 і 4 712,1 тис. відповідно); найменше – кам'яні кар'єри (19 та 30,6 тис.), біотехнології (29 і 59,2 тис.), виробництво тютюну (29 та 157,0 тис.), розваги (29 і 440,3 тис.), телекомунікації (29 кластерів, 772,9 тис. зайнятих).

Серед країн, регіональні кластери яких мають тризірковий статус, в абсолютному значенні лідирують такі: Німеччина (1 місце серед 30 країн) – 30 кластерів (відносно їх загальної кількості – 9,55 % (7-ма позиція); Великобританія (2-ге) – 17 (9,34 % (8-ме), Румунія (3-тє) – 14 (15,22 % (4-те).

У виявлених тризіркових регіональних кластерах Європи переважають сільське господарство – 17 кластерів (1-ше місце); виробництво автомобілів – 14 (2-ге); металургійна промисловість – 13 (3-тє).

У практиці ідентифікації кластерних структур поширені методи, що базуються на таблицях витрати-випуск. Серед таких визначення так званих техніко-економічних мегакластерів в економіці Бельгії та Швейцарії [33]. Особливість дослідження полягає в тому, що під час проведення заключного етапу з об'єднання галузей, котрі входять до складу кластера, враховано два альтернативних підходи. Перший використано в процесі аналізу економіки Швейцарії і стосується окреслення меж кластерів на основі виключно кількісних результатів, отриманих за допомогою аналізу таблиць «витрати-випуск». Другий підхід враховував не тільки статистичні показники економіки Бельгії, але й суб'єктивні судження вчених щодо функціональної залежності галузей у разі їх об'єднання в кластери.

У російській та вітчизняній економічній науці також трапляються пропозиції у сфері методичного забезпечення ідентифікації та оцінки регіональних кластерів.

М. Винокурова вважає, що створення кластерів можливе, якщо коефіцієнт локалізації, виробництва на душу населення та спеціалізації галузей промисловості перевищує одиницю і має тенденцію до зростання [35].

О. Колчинська для ідентифікації регіональних кластерів пропонує чітку послідовність аналізу за окремими напрямами (рис. 6.10).

І. Філіппова як основні критерії, на базі яких можлива ідентифікація кластерів, пропонує внесок підприємств потенційного кластера у ВРП, рівень зайнятості, присутність продукції кластера на регіональному, національному та світовому ринках збуту, динаміку зростання ринку та прибутковість ринкового сегмента [36].

Т. Ковальова пропонує визначати кластерну структуру економіки регіону на основі оцінки ефектів локалізації та агломерації, результатів факторного аналізу економічної сфери. Розроблений алгоритм включає побудову карти компонент потенційних кластерів, кластерних ланцюжків доданої вартості, виявлення кластерних ядер, первинних та вторинних галузей в економіці регіону [38].



Рис. 6.10. Ідентифікація кластерних структур О. Колчинської [36]

Іншими вченими розроблено підхід до ідентифікації кластерів «зверху», який здебільшого являє собою адаптовані до російської статистики зарубіжні методики ідентифікації [38]. На першому етапі його реалізації виявляються укрупнені промислові кластери в економіці Росії. Далі промислові кластери вивчаються в розрізі складових їх видів діяльності за ОКВЕД, що дає змогу розагрегувати надмірно широкі галузі МОБ і вивчити просторову структуру промислових кластерів. Особливістю підходу є поєднання промислової та просторової координат процесів кластеризації.

У роботі [39] ідентифікацію кластерних структур регіону пропонується проводити у два етапи (табл. 6.15).

Таблиця 6.15

Основні етапи ідентифікації кластерних структур

Етап	Сутність етапу
Перший	Визначення т.зв. точок економічного зростання регіону, а також виділення домінуючих у них видів продукції. Під точками економічного зростання у регіоні розуміють рівень локалізації виробництва, що характеризується показниками локалізації виробництва і-ї продукції галузі на території j-го регіону та локалізації виробництва і-ї продукції галузі на експорт в j-му регіоні
Другий	Встановлення структури та взаємозв'язку у кластері. Визначається склад «ядра» – провідні підприємства регіону (серед них фокальне), а також допоміжні, доповнюючи та обслуговуючи підприємства й організації кластера

Якщо значення розрахункових показників за першим етапом достатньо високе, виробництво вважають точкою економічного піднесення у регіоні. Домінуючою стає продукція з найвищими розрахунковими значеннями

локалізації обсягів її виробництва позитивною динамікою їх зростання загалом, у тому числі на експорт.

Фокальне підприємство кластерної структури визначається за показниками виробництва домінуючої продукції в галузі. Одночасно оцінюється ступінь ринкової адаптованості за показником питомої ваги продукції фокального підприємства на зовнішньому ринку порівняно з іншими виробниками аналогічної продукції.

Ґрунтуючись на проведеному вище дослідженні, а також працях низки вчених [20–57], запропоновано науково-методичний підхід до ідентифікації кластерів пріоритетної галузі промисловості, які підлягають першочерговому розвитку та державній підтримці (рис. 6.11).

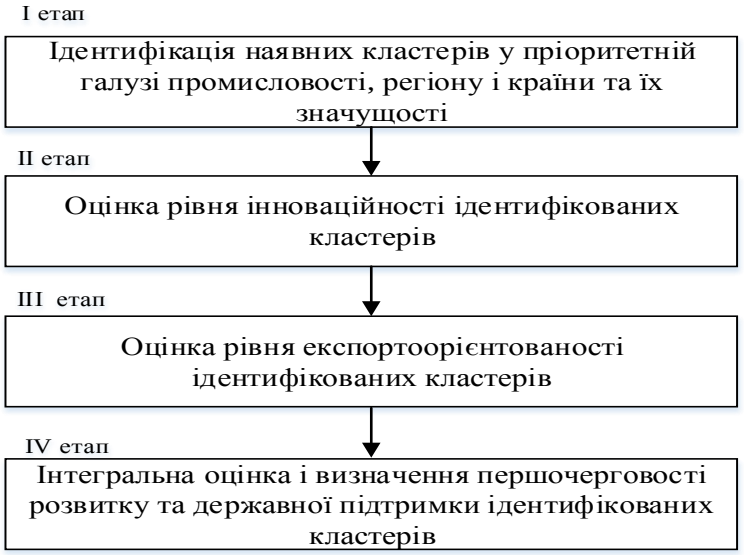


Рис. 6.11. Науково-методичний підхід до ідентифікації кластерів пріоритетної галузі промисловості

На першому етапі (див. рис. 6.11) доцільно використовувати такі показники: значимість кластера для регіону країни ($З_{ijp}$) та галузі економіки країни ($З_{ijk}$).

Після розрахунку наведених вище показників здійснюється позиціонування досліджуваних підгалузей *j*-ї пріоритетної галузі промисловості в такій матриці (рис. 6.12).

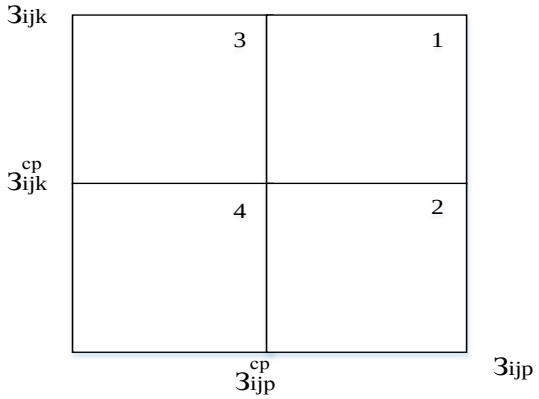


Рис. 6.12. Матриця позиціонування кластерів пріоритетних галузей промисловості країни за їх значущістю

Розподіл границь квадрантів матриці (див. рис. 6.12) здійснюється за допомогою середнього значення відповідних показників за аналізованими підгалузями пріоритетної галузі промисловості.

Квадранти матриці класифікуються таким чином: 1 – кластер високого ступеня значущості як на національному, так і регіональному рівні; 2 – кластер низького ступеня значущості на національному рівні, але високого в певному регіоні; 3 – кластер високого ступеня значущості на національному рівні, але не сконцентрований у певному регіоні; 4 – кластер відсутній як на національному, так і регіональному рівнях.

На другому етапі визначається ступінь інноваційності ідентифікованих кластерів пріоритетної галузі промисловості за показником питомої ваги інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої продукції (I_{ij}) згідно з наступною матрицею (рис. 6.13).

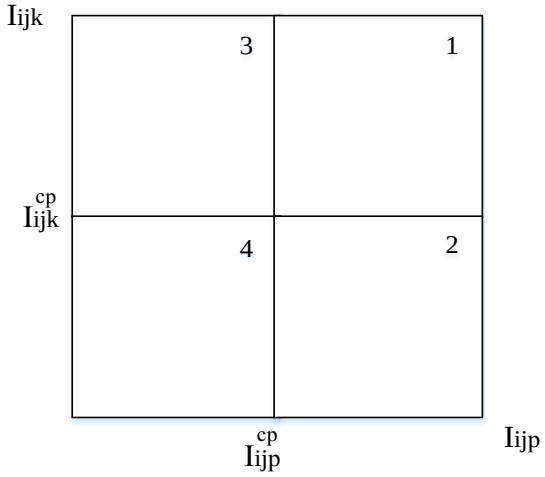


Рис. 6.13. Матриця позиціонування кластерів пріоритетних галузей промисловості країни за їх інноваційністю

Розподіл границь квадрантів матриці (див. рис. 6.13) здійснюється за допомогою показників за аналізованими підгалузями пріоритетної галузі промисловості. Квадранти матриці класифікуються таким чином: 1 – кластер високого ступеня інноваційності як на національному рівні, так і в певному регіоні; 2 – кластер високого ступеня інноваційності на регіональному рівні, але низького – на національному; 3 – кластер високого ступеня інноваційності на національному рівні, але низького – на регіональному; 4 – низькій ступінь інноваційності кластера як на національному, так і регіональному рівнях.

На третьому етапі визначається ступінь експортоорієнтованості ідентифікованих кластерів пріоритетної галузі промисловості за показником відношення експорту продукції до обсягів її виробництва (E_{ij}) згідно з наступною матрицею (рис. 6.14).

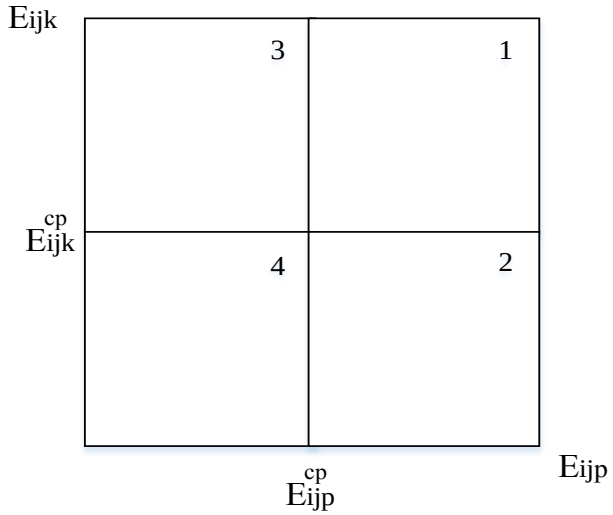


Рис. 6.14. Матриця позиціонування кластерів пріоритетних галузей промисловості за їх експортоорієнтованістю

Розподіл границь квадрантів матриці (див. рис. 6.14) здійснюється за допомогою середнього значення відповідних показників за аналізованими підгалузями пріоритетної галузі промисловості. Квадранти матриці класифікуються таким чином: 1 – кластер високого ступеня експортоорієнтованості як на національному, так і регіональному рівні; 2 – кластер високого ступеня експортоорієнтованості на регіональному, але низького – на національному рівні; 3 – кластер високого ступеня експортоорієнтованості на національному, але низького – на регіональному рівні; 4 – низький ступінь експортоорієнтованості кластера як на національному, так і регіональному рівнях.

На четвертому етапі здійснюється оцінка і визначається пріоритетність державної підтримки кластерів окремої галузі промисловості країни шляхом складання їх значень за наведеними вище трьома критеріями: значущість, інноваційність та експортоорієнтованість (табл. 6.16).

Таблиця 6.16

Критерії оцінки і встановлення пріоритетності державної підтримки кластерів окремої галузі промисловості країни

Кластер	Критерії			Інтегральна оцінка (Ін)	Пріоритетність підтримки
	значущість (З)	інноваційність (І)	експорто-орієнтованість (Е)		
Кластер 1 Кластер 2 Кластер 3					

Відповідно до наведеного вище методичного підходу здійснено відбір кластерів машинобудування (пріоритетної галузі) України та Харківської області, які потребують першочергової підтримки з боку держави (табл. 6.17).

Таблиця 6.17

Вихідні дані для визначення пріоритетності державної підтримки кластерів машинобудування України та Харківської області

Кластер (підгалузь машинобудування)	Питома вага в загальному обсязі реалізованої продукції, %		Питома вага інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої, %		Експорто-орієнтованість, %	
	Україна	Харківська обл.	Україна	Харківська обл.	Україна	Харківська обл.
Виробництво машин та устаткування (М)	8,8	7,0	19,5	45,6	21,1	28,1
Виробництво електричного та електронного устаткування (Е)	41,5	76,2	80,7	60,8	11,3	20,5
Виробництво транспортного устаткування (Т)	49,7	16,8	74,9	60,8	4,2	4,3
Машинобудування в цілому	100	100	72,5	59,4	8,6	8,7

Наводимо розподіл кластерів машинобудування України і Харківської області за критерієм значущості (рис. 6.15).

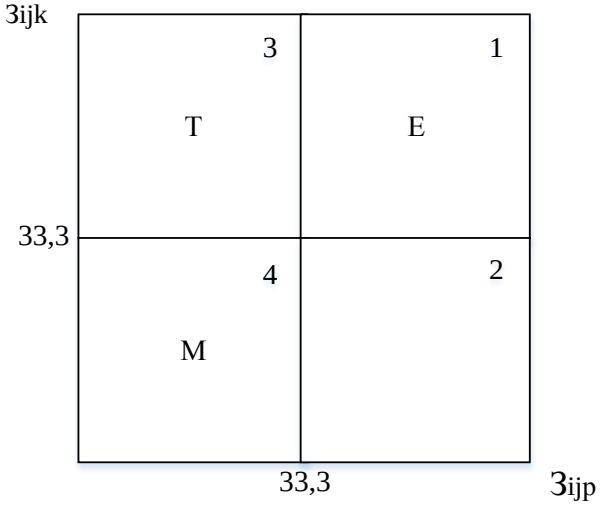


Рис. 6.15. Матриця позиціонування кластерів машинобудування України і Харківської області за критерієм значущості

Як видно з матриці (див. рис. 6.15), кластери за квадрантами розподілилися таким чином: 1-й – виробництво електричного та електронного устаткування (Е); 3-й – транспортного обладнання (Т); 4-й – виробництво машин та устаткування (М).

Наводимо розподіл кластерів машинобудування України і Харківської області за критерієм інноваційності (рис. 6.16).

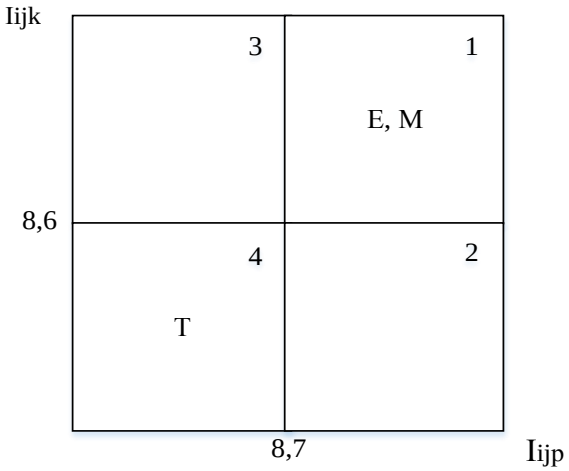


Рис. 6.16. Матриця позиціонування кластерів машинобудування України і Харківської області за критерієм інноваційності

Як видно з матриці (див рис. 6.16), кластери за квадрантами розподілилися таким чином: 1-й – виробництво електричного та електронного устаткування (Е) і виробництво машин та устаткування (М); 4-й – виробництво транспортного устаткування (Т).

Наводимо розподіл кластерів машинобудування України і Харківської області за критерієм експортоорієнтованості (рис. 6.17).

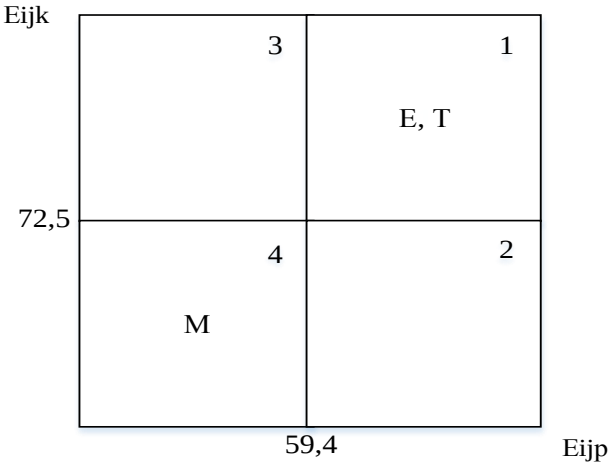


Рис. 6.17. Матриця позиціонування кластерів машинобудування України і Харківської області за критерієм експортоорієнтованості

Як видно з матриці (див рис. 6.17), такі кластери за квадрантами розподілилися наступним чином: 1-й – виробництво електричного та електронного, а також транспортного устаткування (Е), (Т); 4-й – виробництво машин і устаткування (М).

За цими трьома критеріями пріоритетними кластерами машинобудування України і Харківської області, які потребують першочергової підтримки з боку держави, є такі (табл. 6.18).

Отже, для України і Харківської області пріоритетність державної підтримки кластерів машинобудування є такою: 1 – виробництво електричного та електронного устаткування; 2 – виробництво транспортного устаткування; 3 – виробництво машин і устаткування.

Таблиця 6.18

Критерії оцінки і встановлення пріоритетності державної підтримки кластерів машинобудування України і Харківської області

Кластер (підгалузь машинобудування)	Критерії			Інтегральна оцінка	Пріоритетність підтримки
	З	І	Е		
Виробництво машин та устаткування	4	1	4	9	3
Виробництво електричного та електронного устаткування	1	1	1	3	1
Виробництво транспортного устаткування	2	1	4	7	2

Аналіз напрямів діяльності підприємств Харківської області, а також низки наукових праць дав змогу сформувати склад ядра високотехнологічного, інноваційного й експортоорієнтованого кластера турбобудування (рис. 6.18).



Рис. 6.18. Склад ядра високотехнологічного, інноваційного й експортоорієнтованого кластера турбобудування в Харківській області

Як видно з рис. 6.18, до складу ядра кластера входять підприємства й установи, які займаються фундаментальними і прикладними дослідженнями, освітою, дослідним і серійним виробництвом електротехнічного обладнання та енергетичного машинобудування.

Провідними підприємствами та організаціями кластера є такі: Інститут проблем машинобудування ім. А.М. Підгорного НАН України, СКБ «Турбоатом», ТОВ «Котлотурбопром», ХНУ «Харківський політехнічний інститут», ВАТ «Турбоатом», ДП «Завод «Електроважмаш».

6.2.2. Технологічні платформи як передумова розвитку кластерних структур та забезпечення реструктуризації промисловості

У 2000 р. на лісабонській сесії Європейської ради, до складу якої входять глави держав і урядів країн–членів ЄС та голова Європейської комісії (ЄК), прийнята стратегія перетворення Євросоюзу до 2010 р. на найбільш конкурентоспроможну і динамічну у світі економічну зону, простір економіки, базованої на знаннях. Цей напрям отримав назву Лісабонської стратегії; його метою передбачено досягти до 2010 р. 3 % (від ВВП) інвестицій у європейські наукові дослідження, що сприяло появі низки Європейських політичних ініціатив, які відповідають потребам ефективного використання інвестицій, отриманню доданої вартості від наукових досліджень, координації наукових досліджень між країнами–членами ЄС, посилення співпраці між ученими й технологами, науковим співтовариством і промисловістю і тощо. Одночасно запропоновано створити Європейський науковий простір, орієнтований на зменшення фрагментарності дослідницької діяльності в ЄС. Потреба у збільшенні державних і приватних інвестицій у розробку передових технологій визнана одним із основних шляхів вирішення проблеми зайнятості та економічного зростання [58].

З огляду на політичні умови в доповіді ЄК «Промислова політика в розширеній Європі» запропоновано концепцію технологічних платформ (ТП), що позиціонувалися в ній як інструмент об’єднання ноу-хау і стейкхолдерів з метою розробки довгострокових стратегічних планів досліджень і розробок для окремих технологій, що мають значний соціальний та економічний ефект. ТП повинні були забезпечити зв’язки між основними акторами інноваційної системи для взаємоузгодження фундаментальних, прикладних досліджень і трансферу технологій та вирішити завдання технологічної незалежності Європи [59].

ТП були визначені як майданчики, де розробляється стратегія науково-технічного розвитку, що стане основою конкретних проектів Рамкової програми науково-дослідних робіт ЄС. До основних стейкхолдерів ТП входять представники науки, промисловості, державних органів управління, а також фінансові структури (включаючи приватні банки, Європейський інвестиційний фонд (ЄІФ), Європейський банк реконструкції та розвитку), венчурні фонди, представники громадянського суспільства (неурядові організації, асоціації споживачів та інших користувачів технологій).

Концепцію ТП у її остаточному вигляді сформовано 2003 р. в Плані інвестицій у дослідження і розробки як один з інструментів реалізації завдань Лісабонської стратегії [59].

Безпосереднє створення ТП пов'язане з виконанням 7-ї Рамкової програми Євросоюзу. В рамках останньої розроблені заходи фінансування платформ за посередництва Європейського інвестиційного фонду спільно з Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), які підтримують розробки, дослідження та інновації в Європейському Союзі [60].

Базовою ідеєю створення ТП стало налагодження зв'язків із промисловістю та розробка на цій основі тематики для 7-ї Рамкової програми, що обумовлено необхідністю поєднати інтереси різних країн, враховуючи національні особливості. Тому, окрім європейських з'явилися так звані дзеркальні платформи, в яких беруть участь краї та відображено національну специфіку [61].

Отже, у найбільш загальному вигляді ТП – це інструмент, структуруючий передусім інтереси різних сторін з конкретними галузевими напрямами.

Основною метою ТП передбачено розробки уніфікованого підходу з урахуванням основних економічних, технологічних і соціальних викликів, які є життєво важливими для забезпечення європейської конкурентоспроможності та економічного зростання [61].

Політичними цілями ТП є: підтримка розробки та реалізації ключових технологій у Європі, які є життєво важливими з огляду на економічні та соціальні виклики; визначення європейської стратегії їх розробки та впровадження; збільшення приватних інвестицій у дослідження шляхом їх наближення до промисловості, поліпшення ринків для інноваційних продуктів [61].

Отже, завданням ТП стало поєднати інтереси промисловості, й дослідницького сектору та інноваційних і споживчих структур з метою узгодження національних та загальноєвропейських планів розвитку окремих секторів промисловості й економіки для нарощення наукового та промислового потенціалу ЄС, щоб успішно конкурувати з США, Китаєм, Японією.

Наводимо основні стратегічні цілі та завдання ТП (табл. 6.19).

Зазначимо, що в економічній науці в межах інноваційного розвитку розглядають можливість застосування різних механізмів: наукових, технологічних, індустріальних парків; бізнес- і технологічних інкубаторів; спінофф-компаній; стартап-компаній; «посівних» фондів; інноваційних центрів та програм; технологічних платформ; кластерів і мереж [63–68].

Розвиток інноваційної діяльності в промисловості ЄС наразі передбачає переважно використання: партнерств, мереж і кластерів, включаючи фінансові та нефінансові приватно-державні партнерства (європейські та національні технологічні платформи, промислові та спільні ініціативи), пан'європейських та національних інноваційних програм, інноваційних центрів [24]. Наводимо основні форми партнерства в інноваційній системі ЄС (рис. 6.19).

Останніми роками все більш актуальними стають дослідження, спрямовані на розвиток економіки на базі ТП спільно та у взаємодії з кластерами. Актуалізувалися дискусії щодо взаємозв'язку ТП та останніх.

Таблиця 6.19

Стратегічні цілі та завдання технологічної платформи*

Рівень	Цілі
Основні стратегічні цілі в рамках інноваційної політики ЄС	Підвищення конкурентоспроможності європейських галузей промисловості за рахунок розвитку досліджень і розробок. Збільшення державних і приватних витрат на останні. Зменшення фрагментації досліджень і розробок у ЄС
Стратегічні завдання на галузевому рівні	Координація дій з розвитку ключових технологій між секторами промисловості, досліджень і розробок та іншими економічними суб'єктами. Координація програм у галузі досліджень і розробок та інновацій на пан'європейському, національному та регіональному рівнях. Поліпшення інноваційного середовища. Розширення високопрофесійної зайнятості
Поточні завдання	Вироблення єдиного бачення розвитку пріоритетних технологічних напрямів. Формування проектів 7-ї Рамкової програми досліджень і розробок ЄС з урахуванням інтересів промисловості. Підтримка кооперації та мережевого співробітництва в галузі розробки нових технологій. Залучення різних джерел фінансування, включаючи кошти держави і приватного сектору промисловості, інших джерел (кредитних і фондових) для реалізації стратегії розвитку нових технологій. Зниження адміністративних й інших бар'єрів розробки, реалізації та дифузії нових технологій. Визначення майбутніх потреб у галузі підготовки високопрофесійних кадрів, організація освітніх програм

*Джерело: [62].

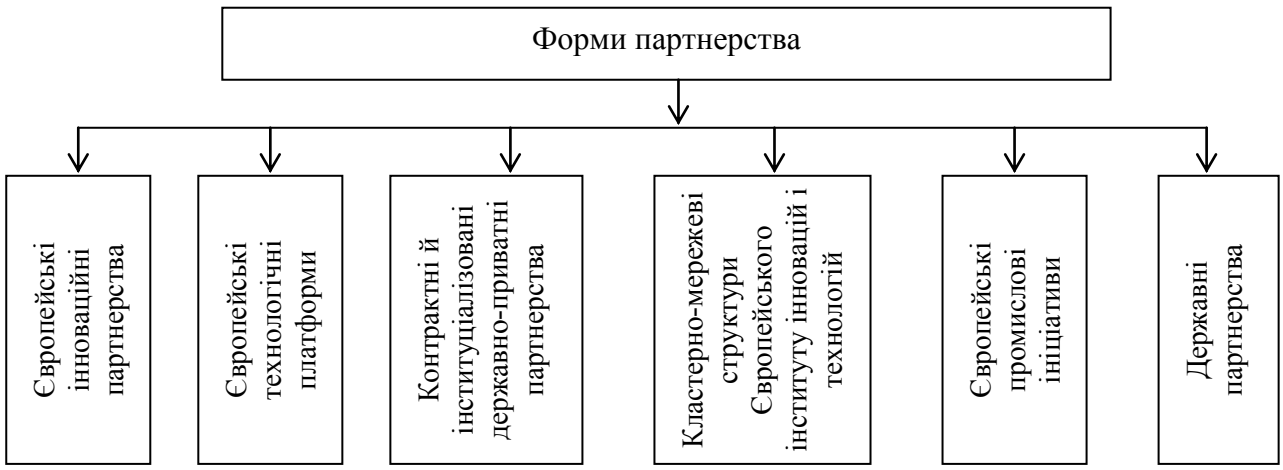


Рис. 6.19. Основні форми партнерств в інноваційній системі ЄС [69]

Так, М. Рогачев зазначає, що взаємодія ТП і територіальних кластерів – неминучий етап розвитку як кожного з цих інститутів, так й інноваційної системи загалом [66]. І. Дежина вказує на взаємозв'язок між ТП і кластерами хоча й не зовсім очевидний [62–68]. М. Єгорова підкреслює, що спільними для

кластерів і ТП є їх значущість щодо економічного зростання, інтенсифікації інноваційної активності економіки [64].

Найбільш поширені сучасні механізми інноваційного розвитку побудовані на кластерних утвореннях. Проте як науковці, так і практики розглядають ТП перспективним інструментом інноваційного розвитку [62, 69].

Наводимо порівняльний аналіз понять *кластери* і *технологічні платформи* за основними змістовними характеристиками (табл. 6.20).

Таблиця 6.20

Порівняльний аналіз понять *кластер* і *технологічна платформа* за основними змістовними характеристиками

Характеристика	Кластер	Технологічна платформа
Очікуваний результат	Забезпечує економію за рахунок ефекту масштабу	Забезпечує ефект інноваційності найбільш перспективних напрямів розвитку економіки
Спосіб отримання результату	Об'єднання представників як однієї, так і різних галузей	Об'єднання зусиль держави, бізнесу та науки в межах єдиного сектору економіки
Географічне розташування	Побудова кластерів чітко пов'язана з певною територією	Учасники не обов'язково повинні мати єдине географічне розташування
Технологічна складова	Сукупність виробництв, пов'язаних спільною технологією; поширення наявних технологій серед сукупності підприємств	Учасники можуть мати технології виробництва, що розрізняються, варіантність технологічних рішень, але єдиний технологічний напрям; відсутність готових рішень та кращих практик
Імовірність ефекту латеральності	Зосереджені навколо одного центру – лідируючого великого підприємства	Рівноправна участь, координована ініціатором
Ступінь державного регулювання	Державою жорстко не регламентуються; є об'єкти інфраструктури, що фінансуються з коштів державної підтримки малого бізнесу	Перелік затверджується на рівні державної влади; часткове державне фінансування
Джерело фінансування	Державне, приватне фінансування (в т. ч. з міжнародною участю). Мета пріоритетної ролі держави у фінансуванні кластера (під час його створення) передбачає залучення підприємницьких структур з подальшим зростанням пайової участі змішаної форми фінансування	Державні, громадські та приватні джерела фінансування

*Джерело: [64].

Отже, підсумовуючи, зазначимо:

- кластер – це група географічно локалізованих взаємозалежних підприємств, організацій та установ, які взаємодоповнюють один одного і підсилюють конкурентні переваги окремих учасників і кластера загалом;
- технологічна платформа – це механізм, покликаний об'єднати зусилля для формування спільної стратегії розвитку конкретного напряму з урахуванням інтересів усіх сторін.

У світовій практиці існує достатньо прикладів взаємодії ТП і кластерів.

Європейський досвід свідчить, що переважно ТП розглядаються як [62]:

- інструменти розвитку кластерів, а не навпаки: тобто кластери не є стимулом для підвищення ефективності ТП (табл. 6.21). Так, діяльність ТП може бути спрямована на розвиток різних партнерств, основними з яких є: зв'язки між науковими організаціями та ВНЗ; першими двома і промисловістю; між різними компаніями;
- інструмент міжкластерної взаємодії, оскільки вони не прив'язані до конкретної території, можливі різні напрями розвитку виділяють міжрегіональну і міждержавну взаємодію кластерів.

Таблиця 6.21

Заходи державного рівня щодо підтримки кластерів у країнах ОЕСР*

Напрям	Заходи	Країни
Створення та консолідація кластерів	Створення кластерів для підтримки та консолідації НДДКР через держпрограми	Аргентина, Канада, Чилі
	Просування мережевих структур, сервісів для підприємців, координації кластерів	Аргентина, Австрія, Австралія, Бельгія, Канада, Китай, Колумбія, Данія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Японія, Нова Зеландія, Швеція
Мережеві платформи	Зв'язки в межах науки (просування спільних дослідницьких центрів, центрів переваги)	Бельгія, Канада, Франція, Норвегія, ПАР, Іспанія, Швейцарія
	Зв'язки наука – промисловість (просування державно-приватних партнерств)	Аргентина, Австралія, Бельгія, Канада, Колумбія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Норвегія, Польща, Португалія
	Зв'язки всередині промисловості (просування галузевих мереж)	Бельгія, Колумбія, Данія, Німеччина, Польща, Португалія, Іспанія
Інтернаціоналізація	Програми кластерів конкурентоспроможності і кластерів переваги	Австрія, Бельгія, Німеччина, Франція, Ірландія, Японія, Нідерланди
«Розумна» спеціалізація	Австралія, Австрія, Бельгія, Чехія, Естонія, Фінляндія, Німеччина, Ірландія, Ізраїль, Польща, Іспанія, Туреччина, Великобританія	

*Джерело: [62].

Дані табл. 6.21 свідчать, що одним із заходів кластерного розвитку виділяються так звані мережеві платформи. Поява в науковій літературі цього терміна обумовлена необхідністю акцентувати увагу на меті формування ТП. *Мережева платформа* передбачає створення зв'язків, їх використання для визначення мети й підтримки досліджень та розробок [68].

Окремим важливим напрямом застосування ТП є виявлення та розвиток «розумної» спеціалізації регіонів, тобто вибір на регіональному рівні областей, де можливо зробити найбільший внесок в економічний розвиток шляхом підтримки досліджень, розробок й інноваційної діяльності в рамках визначених сфер спеціалізації [70–74]. Відповідно до такого підходу, що зводиться останнім часом до рівня загальноєвропейської політики, «розумна» спеціалізація становить основу формування кластерів. Таким чином, найближчим часом претендувати на підтримку ЄС зможуть тільки ті регіони, котрі вже визначили свою «розумну» спеціалізацію [72].

У межах цього підходу передбачено:

- галузі «розумної» спеціалізації визначаються консенсусом експертів зі сфери науки, освіти, бізнесу, промисловості регіонального рівня;
- встановлюється різниця між процедурами визначення регіональної спеціалізації та форсайтом;
- на державу покладено три функції: забезпечення умов для погодження та вибору «розумної» спеціалізації; моніторинг кластерного розвитку з позицій обраної регіонами спеціалізації; визначення потреб відповідно до спеціалізації (наприклад, у сфері освіти), упровадження відповідних стимулів та заходів підтримки [72].

Аналізуючи напрями взаємодії ТП та кластерів, І. Дежина зазначає, що профільні платформи можуть сприяти вдосконаленню таких параметрів розвитку кластерів, як: відповідність цілям розвитку, поглиблення взаємозв'язку між наукою та бізнесом, покращення діалогу щодо стратегії, розробка нових технологій та ін. [72]. М. Рогачев вбачає напрями впливу ТП на розвиток регіональних кластерів у: сприянні об'єднанню його учасників, визначенні перспектив розвитку, залученні малих інноваційних компаній у діяльність кластера, використанні експертних можливостей ТП [67].

Основними умовами розвитку взаємодії ТП і кластерів є: загальні цілі їх формування; спільні завдання щодо реалізації стратегічних проектів та ключові компетенції учасників.

До напрямів розвитку взаємодії ТП і кластерів належать:

- Формування єдиної інформаційної бази (або загальний доступ до інформації).
- Комплексний аналіз стратегічно важливих (і ресурсомістких) проектів і спільна участь в експертизі.
- Загальні навчальні програми та методичний супровід учасників (корпоративне управління інноваціями, керування проектами НДДКР, облік результатів НДДКР тощо).
- Спільне залучення інститутів розвитку під час формування та реалізації наскрізних багатостадійних проектів (а не виділення його окремих етапів для забезпечення умов конкретного інституту) [62, 68].

Таким чином, технологічні платформи як самостійний інструмент інноваційного розвитку, сприяють ефективному розвитку кластерів, що свідчить про їх значні перспективи у сучасній економіці.

Наводимо ключові принципи формування і розвитку ТП (рис. 6.20).



Рис. 6.20. Ключові принципи формування і розвитку технологічних платформ [62]

Як свідчить європейський досвід, формування ТП ініціюється, як правило, крупним бізнесом та різними галузевими об'єднаннями промислових виробників. Для розробки ТП її ініціатори утворюють дорадчий комітет, до якого входять представники ЄС, наукової спільноти, дрібного і середнього бізнесу, організації та об'єднання споживачів, різні недержавні організації та інші, формуються національні групи підтримки з представників зацікавлених країн і регіонів, а для розробки наукової складової ЄТП – наукова рада з провідних експертів [60].

Сучасні ТП створені переважно на пайовій основі за рахунок об'єднання інтелектуальних та фінансових ресурсів Євросоюзу і найбільших європейських промислових виробників з метою активізації наукових досліджень, необхідних для сучасного промислового виробництва.

Зазначимо, що проекти в рамках ТП варіюються за строками інвестування, виконання, профілем ризику та фінансових потреб. Загалом для

них можна виділити дві моделі фінансування у рамках технологічних платформ: корпоративну і проектну. Проте для кожного проекту розробляється індивідуальний план фінансування.

У створенні ТП бере участь широке коло учасників: представники промисловості та бізнесу, науки, низки урядових та неурядових організацій (рис. 6.21).

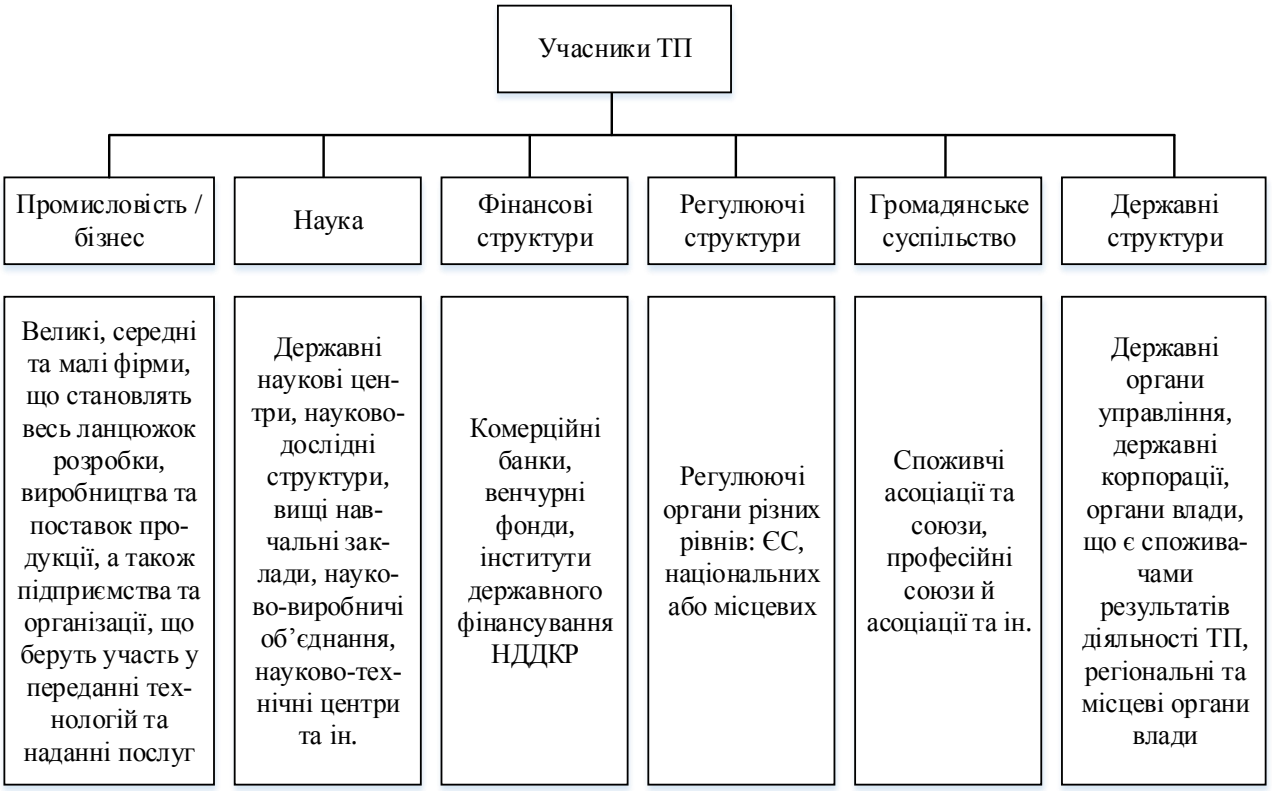


Рис. 6.21. Загальна структура учасників технологічної платформи [60]

Найбільш широко в ТП представлено промисловість / бізнес та наукові установи (45 і 40 % відповідно) (рис. 6.22). Проте, як свідчить досвід функціонування ТП, вагома роль також відводиться урядовим організаціям та регулюючим структурам (рис. 6.23).

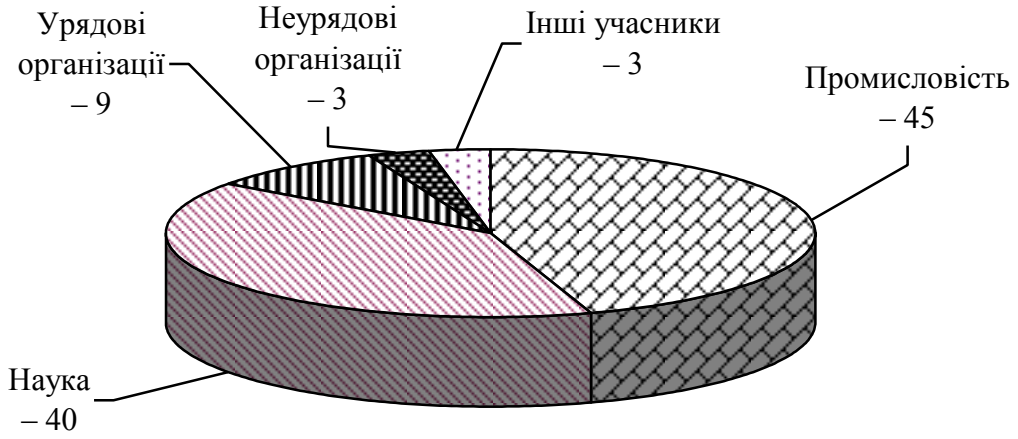


Рис. 6.22. Структура учасників діючих ТП у ЄС, % [79–82]

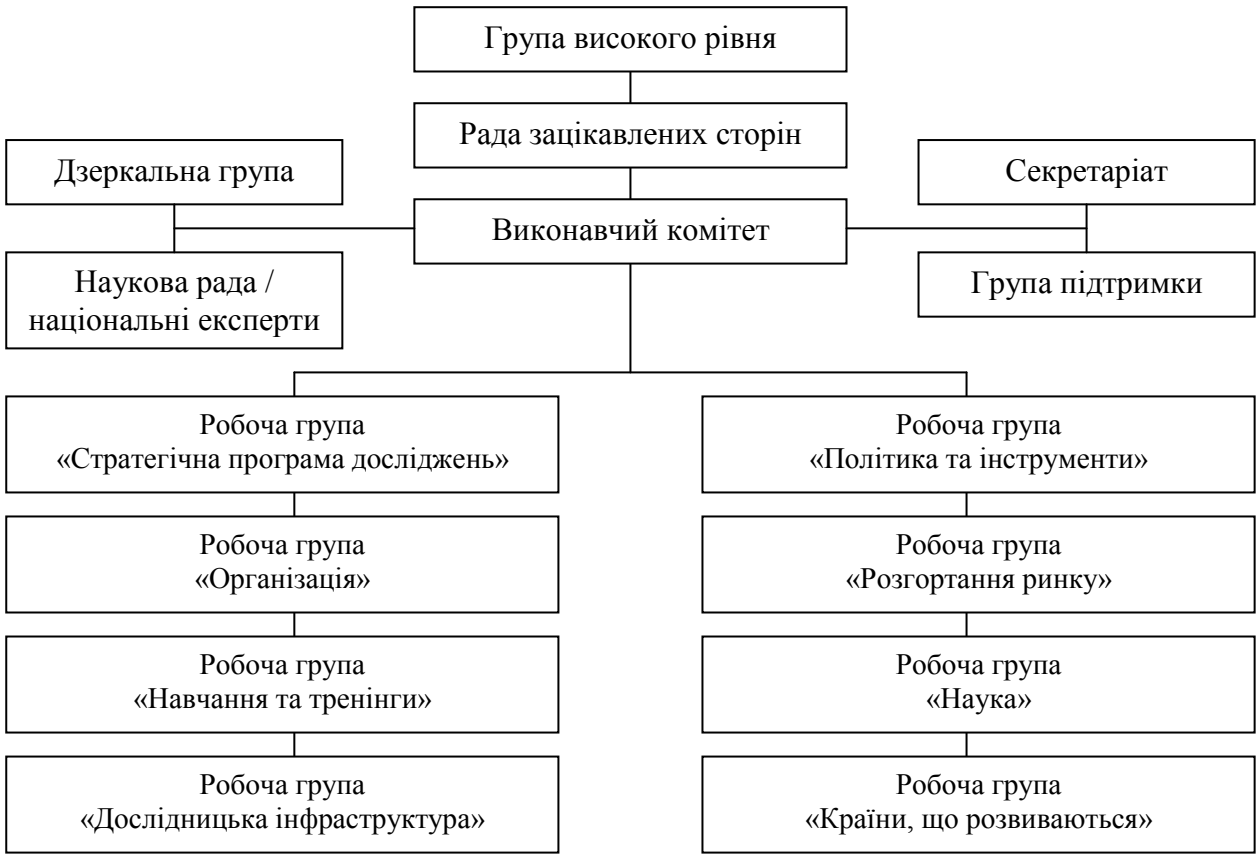


Рис. 6.23. Типова організаційна структура технологічної платформи [62]

На сьогодні функціонування ТП вже наявні досвід та результати. З 2008 р. у Європі їх налічувалося 38 од. у різних секторах економіки, які наразі перебувають на різних етапах свого розвитку – від успішного до стагнації (рис. 6.24).

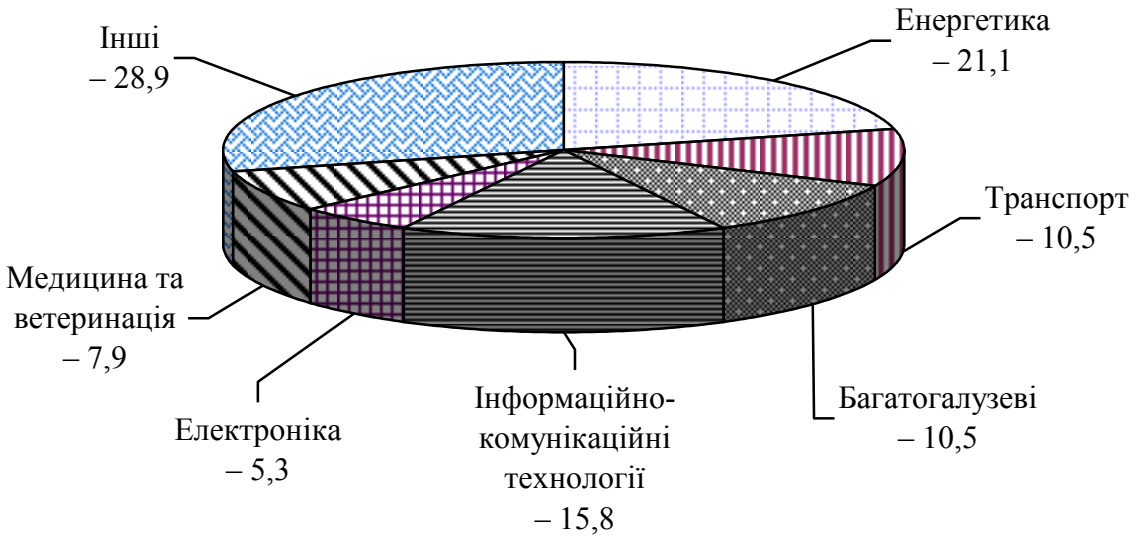


Рис. 6.24. Структура розподілу ТП за галузями економіки, % [79–82]

Найбільше ТП (36) сформовано упродовж 2003–2006 років.

За більш ніж 10-річний період існування ТП намітилась певна еволюція поглядів на особливості їх побудови та функціонування (рис. 6.25).

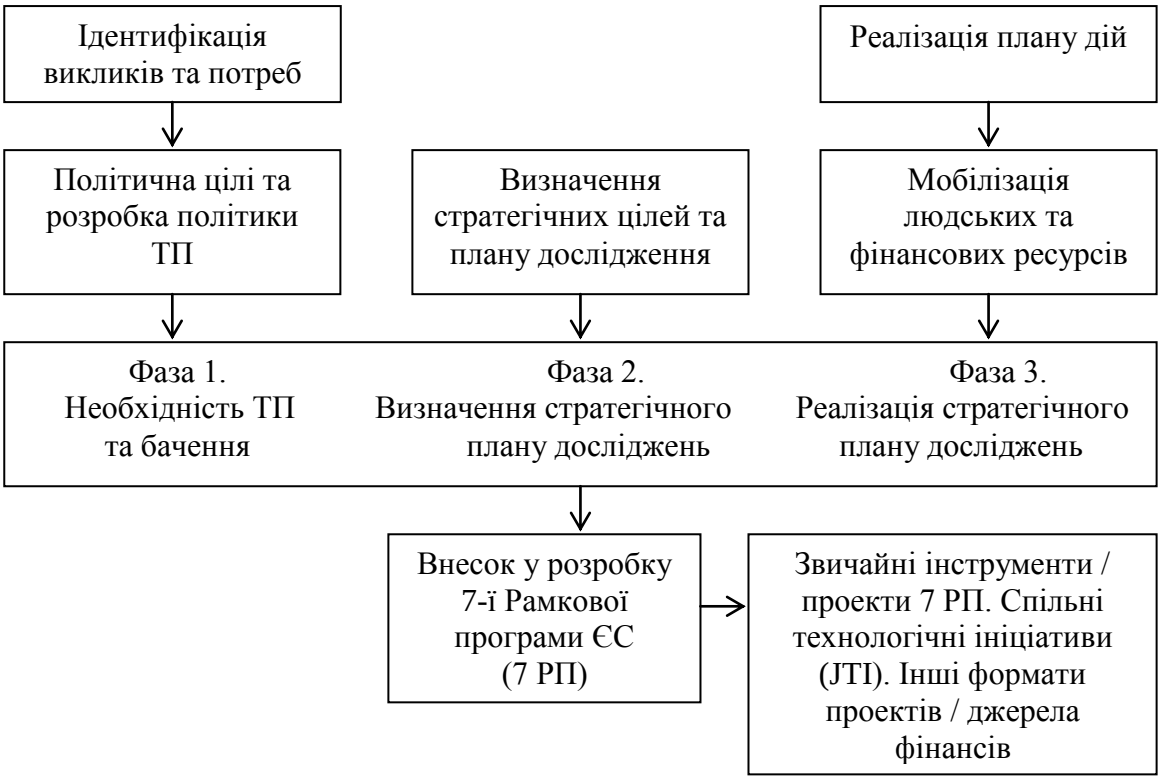


Рис. 6.25. Життєвий цикл технологічної платформи [83]

З часом частина ТП отримала юридичний статус неприбуткових організацій, що діють на основі членських внесків, а деякі з них почали формувати бази даних дослідницьких проектів, які виконуються їх членами.

Особливо успішними наразі є п’ять ТП. Вони стали основною для формування спільних технологічних ініціатив – програм приватно-державного партнерства [84, 85]. Фактично JTI є формальним консорціумом із фінансовими зобов’язаннями, тоді як ТП – неформальне об’єднання учасників. JTI – це новий механізм реалізації проектів у рамках 7-ї Рамкової програми ЄС. Через нього підтримуються масштабні ініціативи з великою кількістю учасників [86].

Кооперaційна структура, що претендує на статус JTI, має відповідати таким критеріям: представляти сферу технології, стратегічно важливу для Європи, з чітко окресленими результатами; бути націленою на подолання наявного ринкового «провалу»; демонструвати додану вартість на європейському рівні і готовність промисловості брати на себе довгострокові фінансові зобов’язання; мати переконливі докази того, що за допомогою наявних механізмів (у тому числі фінансування) не можливо досягти бажаних результатів [62].

JTI включає також домовленості про співфінансування проектів. Наприклад, за напрямом «інноваційна медицина Європейська комісія, з одного

боку, компанія «Новартіс» та окремі великі структури – з іншого, внесли по 1 млрд євро. Третім учасником стали малі інноваційні компанії. У цьому альянсі різні представництва спільно розроблятимуть методологію раннього тестування ліків. Незважаючи на конкурентність між ними, цей етап роботи вигідно виконувати, об'єднавши зусилля [62].

З урахуванням поточного розвитку стратегічних планів досліджень ТП, ЄК ідентифікувала галузі, в яких створення JTI особливо важливе: інноваційні ліки (IMI); вбудовані обчислювальні системи (ARTEMIS); аеронавтика й повітряний транспорт (чисте небо) (Clean Sky); наноелектроніка (ENIAC); паливні елементи і водень (FCH).

Як зазначено в документах ЄК з 7-ї Рамкової програми, іншу тематику для JTI можливо ідентифікувати у процесі роботи ТП шляхом застосування названих вище критеріїв.

Бюджет 7-ї Рамкової програми, інвестований у JTI, становить 3,15 млрд євро (1 млрд – IMI; 0,4 – ARTEMIS; 0,8 – Clean Sky; 0,45 – ENIAC; 0,5 млрд – FCH) [60].

Згідно із законодавством ЄС дозволено використовувати різні юридичні форми підприємств для реалізації JTI, при цьому наразі дієва лише одна – спільне підприємство (JU), основною перевагою якої є можливість створити сильний та ефективний координаційний механізм реалізації ініціативи [60].

На основі проведених досліджень ефективності функціонування ТП незмінними залишилися позиції ЄК щодо актуальності їх застосування як інструмента узгодження інтересів з метою скорочення відставання Європи від країн-лідерів інноваційного розвитку. Проте у листопаді 2012 р. ЄК запропонувала нову стратегію – План розвитку технологічних платформ на період до 2020 р. [80], в якому містяться опис поточного стану ТП та пропозиції щодо переформатування їх роботи й орієнтації на нові завдання і критерії. У констатуючій частині до цього документа наведено переваги та недоліки функціонування ТП за оцінками 2008, 2009 та 2010 рр. (табл. 6.22).

Згідно з новим підходом ЄК до формату створення й функціонування ТП за ними планується закріпити три функції:

- стратегічну – забезпечити проведення бізнес-аналізу проблем і можливостей у галузі досліджень та інновацій;
- мобілізаційну – зосередити зусилля бізнесу та інших стейкхолдерів на реалізації узгоджених пріоритетів;
- поширення інформації, що сприятиме трансферу знань із широкого кола стейкхолдерів у межах ЄС [62].

Згідно з новим підходом офіційне визнання ЄК отримують платформи, що здатні виконувати ці функції та відповідають низці критеріїв: узгодженість тематики ТП з пріоритетами ЄС; наявність стейкхолдерів, які займають суттєву ринкову нішу; достатній науковий потенціал для вирішення завдань, сформульованих у межах ЄС; відкритість і прозорість діяльності; пріоритет не окремих технологій, а міждисциплінарних та міжсекторальних напрямів; співфінансування компаніями-учасниками ТП ініціатив; відсутність

дублюючих заходів [62]. ЄК оголосила про переоцінку ТП за цими критеріями, і ті, що їм не відповідатимуть, будуть виключені з переліку.

Таблиця 6.22

Переваги та недоліки функціонування технологічної платформи за висновком Європейської комісії*

Переваги	Недоліки
Вироблення спільних позицій щодо виявлення дослідницьких пріоритетів для рамкових програм. Створення національних платформ («дзеркальних» щодо європейських) у країнах-учасницях для посилення впливу на процеси ухвалення рішень на рівні ЕС	Складні умови участі у платформах малих інноваційних компаній. Ризики «захоплення» платформ великими компаніями – головними ринковими гравцями. Ризики дублювання. Несистемність процедур ЄС з погляду моніторингу та фінансування (зокрема, одні платформи отримали кошти на діяльність секретаріатів або виконання специфічних завдань, а інші – ні). Недостатня увага до співробітництва з третіми країнами. Неадекватний рівень участі представників різних організацій, що представляють інтереси споживачів

*Джерело: [60, 62, 68].

Також ЄК здійснюватиме періодичний аналіз ТП за такими параметрами:

- членство – кількість активних членів платформи і ступінь охоплення різних типів стейкхолдерів;
- взаємодія – комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своєї діяльності;
- звіти та рекомендації – якість та ефективність стратегічних й інших пропозицій, розроблених платформою;
- проекти і партнерства – кількість запропонованих ініціатив;
- дія важеля («плече») – приклади розширення сфери впливу платформи за рахунок партнерств і доповнення локальних мереж у країнах-учасницях ЄС [62].

Як свідчать висновки ЄК, окрему увагу приділено створенню національних технологічних платформ (НТП). Існують різні форми їх організації – одні з них побудовано як фрагменти ТП («дзеркальні» НТП), інші – з метою забезпечення національних інтересів.

«Дзеркальні» НТП є відображенням відповідних ТП. Вони беруть участь у розробленні, просуванні та реалізації стратегічних дослідницьких програм, передаванні технологій, навчанні персоналу, що підсилює кооперацію та стимулює інновації. Їхні функції пов’язані також із консультативно-рекомендаційною та дорадчою діяльністю під час підготовки стратегічних дослідницьких програм, відстоюванням інтересів національних урядів, взаємодією з національними дослідницькими програмами [68].

Незалежно від форми, концепції та джерел фінансування НТП пропонують:

- доступ до всебічного, структурованого, погодженого та регулярно оновлюваного погляду на інноваційну сферу промисловості й інших зацікавлених груп;
- інформування про основні тенденції досліджень і виклики, з якими стикається промисловість;
- зміцнення зв'язків між зацікавленими суб'єктами й об'єктами певного напряму на різних рівнях – національному, транснаціональному, європейському, міждисциплінарному;
- побудову системи інформування про результати державного фінансування досліджень;
- доступ до експертних оцінок та зворотний зв'язок, а саме: можливість за допомогою бази даних потенційних партнерів порівняти їхню ефективність;
- входження організацій і НТП до ТП на основі корпоративних інтересів та експертизи для просування міжнародних і національних проектів;
- сприяння створенню партнерських команд;
- надання інформації про оголошені конкурси, можливості фінансування, результати вже виконаних проектів;
- посилення наукового співробітництва.

У країнах колишнього СНД досвід створення НТП суттєво відрізняється, хоча не є досить успішним [84, 85].

В Україні наразі правові засади формування та розвитку технологічних платформ відсутні, що значно стримує ці процеси.

Таким чином, незважаючи на певні зрушення у впровадженні механізмів ТП в інноваційний розвиток країни, сьогодні залишається низка проблем, що стримують їх розвиток, пов'язаних із законодавчим супроводом, фінансуванням діяльності тощо.

Ґрунтуючись на окремих дослідженнях [90–94], пропонуємо такий науково-методичний методичний підхід до формування ТП в Україні (рис. 6.26).

Як видно з рис. 6.26, на першому етапі визначається перспектива створення ТП, яка включає: формування експертної групи з представників зацікавлених сторін і форсайт-дослідження, завдяки якому робиться висновок про перспективи ТП.

Форсайт-дослідження перспектив ТП включає оцінку основних викликів, з якими стикається певний сектор економіки, стратегічного бачення розвитку конкретних технологій у ньому на 20–30 років та оцінки наявного науково-технічного потенціалу й можливостей його нарощення.

На другому етапі здійснюється вибір ТП, який передбачає попередню формалізацію взаємовідносин потенційних учасників і безпосередню розробку стратегічної програми дослідження.



Рис. 6.26. Науково-методичний підхід до формування технологічних платформ в Україні

Перше включає виявлення основних потенційних учасників ТП і вибудовування ланцюжків взаємозв'язків між ними, підписання меморандуму про організацію ТП і створення проектної групи з учасників ТП; друге – визначення ключових цілей і завдань ТП, пріоритетів проведення НДДКР, оцінку необхідного фінансового забезпечення програм і, зрештою, підготовку низки дорожніх карт: продуктово-технологічної, наукових досліджень і розробок, плану роботи ТП та інших.

Третій етап передбачає реалізацію стратегічної програми дослідження, яка здійснюється через заключну формалізацію взаємовідносин між учасниками ТП, та відбір першочергових проектів і джерел їх фінансування.

На етапі заключної формалізації взаємовідносин між учасниками ТП відбувається формування організаційної структури та визначення інструментів взаємодії між учасниками ТП.

Відбір першочергових проектів і джерел їх фінансування включає формування першочергового портфеля програм і проектів та виявлення різних джерел фінансування.

І, зрештою, на заключному етапі ТП включають до державної цільової науково-технічної програми з метою її співфінансування з Державного бюджету в рамках договору про державно-приватне партнерство.

В межах цього дослідження було сформовано перелік потенційних учасників ТП «Енергетичне машинобудування в Україні» (табл. 6.23).

Таблиця 6.23

Потенційні учасники ТП «Енергетичне машинобудування в Україні»

Етап наукового дослідження і розробки	Організації-учасники
Фундаментальні дослідження	Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона НАН України. Інститут технічної теплофізики НАН України. Інститут електродинаміки НАН України. Інститут проблем моделювання в енергетиці ім. Г.Є. Пухова НАН України. Інститут металофізики ім. Г.В. Курдюмова НАН України. Інститут проблем машинобудування ім. А.М. Підгорного НАН України. Національний науковий центр «Харківський фізико-технічний інститут» НАН України
Прикладні дослідження	Дослідні заводи науково-дослідного комплексу «Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона» НАН України. Дослідне виробництво Інституту проблем машинобудування ім. А.М. Підгорного. СКБ «Гідротурбомаш». СКБ «Турбоатом». ТОВ «Котлотурбоатом». СПБ «Машпроект» і КБ «Енергія» ДП «Науково-виробничого комплексу газотурбобудування «Зоря-Машпроект»
Освіта ВНЗ та наука	Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут». Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут». Національна металургійна академія
Виробництво	ПАТ «Турбоатом». ДП «Завод «Електроважмаш». ДП «Науково-виробничий комплекс газотурбобудування «Зоря-Машпроект». ПАТ «Дніпроспецсталь»

Як видно з табл. 6.23, головними учасниками ТП «Енергетичне машинобудування в Україні» є наукові установи НАН України, провідні СКБ і дослідні заводи з цього напряму, профільні вузівські установи й основні виробники кінцевої продукції.

6.2.3. Дорожня карта як інструмент планування реалізації промислової політики

Планування й реалізація промислової політики в Україні та її регіонах потребує застосування ефективних інструментів, одним з яких є дорожні карти.

У найбільш загальному тлумаченні дорожня карта означає середньо- або довгостроковий план розвитку будь-якого соціально-економічного процесу [90, 91]. Цей інструмент державного регулювання економічного розвитку країни, зокрема її промислової політики, є достатньо новим та інноваційним. Перші дорожні карти розроблені у 1970-х рр. великими промисловими корпораціями США – Motorola та Corning [92]. Це достатньо простий, але дієвий метод

поетапного планування окремих напрямів майбутнього розвитку корпорацій. Він давав змогу узгоджувати стратегічні та оперативні завдання, корегувати глобальну мету управління та визначати необхідні ресурси для її досягнення. Позитивним аспектом стала можливість ідентифікації виконавців, відповідальних за окремі напрями діяльності, відображені в дорожній карті.

Згодом останні почали використовувати у сфері державного управління економічною політикою країни. Наприклад, у 1970–1981 рр. у США вперше застосовані дорожні карти для поступового дерегулювання окремих галузей промислового комплексу, з метою зменшення державних витрат та інфляції.

Розвиток методології та інструментарію державного управління економічним розвитком і промисловістю країн світу сприяв удосконалення дорожніх карт на поглибленій науковій основі.

На сьогодні в науковій літературі представлені різні позиції стосовно визначення поняття *дорожня карта*, які в основному базуються на міждисциплінарному підході, що поєднує надбання економіки та промислової політики, математичного моделювання й прогнозування, менеджменту.

Таким чином, більшість авторів підкреслює такі особливості дорожніх карт, як:

- визначення цілей за кожним окремим напрямом карти;
- необхідність формування пріоритетів розвитку;
- доцільність обґрунтування сценаріїв розвитку;
- розбудова комунікаційних зв’язків між обкатами (процесами) карти.

Виходячи з цього, дорожню карту доцільно розглядати як документ, де визначено основні цілі, завдання, етапи, відповідальні особи й корисні результати окремих заходів промислової політики країни та її регіонів.

З розвитком теорії стратегічного управління та вдосконаленням підходів до планування й прогнозування соціально-економічних процесів дорожні карти посіли окреме місце серед інноваційних інструментів менеджменту (рис. 6.27).

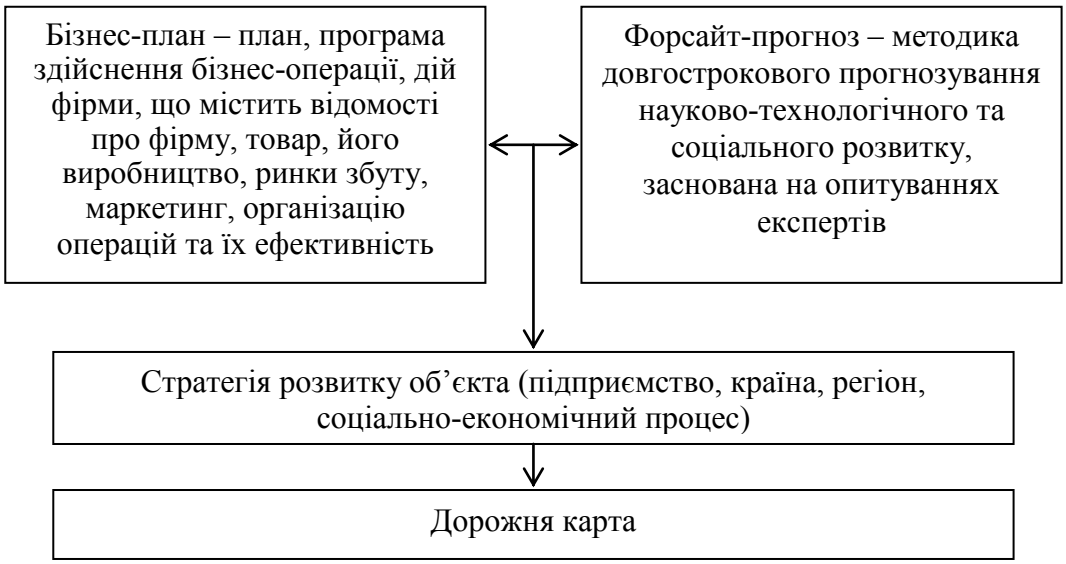


Рис. 6.27. Місце дорожніх карт у системі стратегічного управління [101]

У науковій літературі [92–95] наведено декілька видів дорожніх карт, серед яких можна виділити такі групи:

- корпоративні – найперший вид карт, спрямовані на планування покрокового розвитку окремої корпорації;
- галузеві – містять сценарії розвитку окремої або сукупності галузей промисловості, що утворюють інноваційний кластер;
- технологічні – планують розвиток окремих технологій;
- продуктові – стосуються просування продукту, зазвичай бренду, корпорації.

Виділяють також два типи дорожніх карт на основі їх функцій [93]:

- прогнозної – спосіб, швидкість та напрям потенційного розвитку об’єкта;
- планової – відображення майбутнього розвитку об’єкта.

До особливостей, притаманних будь-якому виду дорожніх карт, належать такі [99]:

- Базовим періодом картування є довгостроковий (5–10 років), який можливо розділити на кілька коротших.
- Основу має становити конкретний сценарій розвитку об’єкта, досягнення якого передбачає реалізацію певних заходів, прописаних у карті.
- Дорожня карта передбачає розрахунок економічного ефекту від запланованих заходів, що потребує кількісної оцінки необхідних ресурсів для їх реалізації.
- Необхідно визначити ризики за кожним напрямом розвитку об’єкта.
- Для розробки такої карти доцільно сформувати робочу групу зі спеціалістів різних сфер, що забезпечує реалізацію міждисциплінарного підходу.
- Дорожня карта будується на засадах інтерактивності, що передбачає можливість внесення коректив на кожному етапі її реалізації будь-які показники.

Наведені особливості дорожніх карт знаходять відображення у різноманітних методах, що застосовуються для їх побудови.

Еволюція розробки дорожніх карт охоплює окремі підприємства, органи державної влади та широкі верств суспільства, що сприяє вирішенню гострих соціально-економічних проблем.

На сьогодні не вироблено єдиного підходу до процесу побудови дорожньої карти.

Зокрема, виділяють такі етапи розробки дорожньої карти [95].

1. *Підготовка дослідження*. Передбачає обґрунтування доцільності побудови дорожньої карти та спирається на пошук і діагностику наявних проблем об’єкта картування. На цьому етапі визначається перелік заходів, що сприятимуть вирішенню проблем, а також результати від їх реалізації.

Також встановлюються відповідальні особи, які беруть участь у реалізації системи заходів, що наведені в дорожній карті.

2. *Розробка дорожньої карти*. Визначення сценаріїв розвитку об'єкта, ключових якостей та характеристик, яким він має відповідати. Здійснюється оцінка альтернативних сценаріїв та обирається найбільш придатний для поточної ситуації. На цьому етапі також визначаються індикатори, необхідні у процесі реалізації дорожньої карти; потреби у фінансових, кадрових та інших видах ресурсів. Можлива підготовка проміжного звіту про стан розробки дорожньої карти з оцінкою труднощів, що виникли під час роботи. Графічне представлення результатів дослідження – побудова графу вузлів, зв'язків між ними, а також підготовка характеристики шляхів між окремими вузлами карти.

3. *Реалізація дорожньої карти*. Цей етап розпочинається з оцінки останньої під час громадських обговорень метою досягнення об'єктивності та належної якості карти. Потому здійснюється остаточне корегування та затвердження дорожньої карти. Особливої актуальності цей процес набуває у випадках, коли об'єктом картування є соціально-економічні процеси.

Етап реалізації дорожньої карти передбачає формування ефективної системи контролю за цим процесом та налагодження зворотного зв'язку між усіма учасниками.

В. Ковальов визначив таку етапність створення дорожньої карти [98]:

1. Побудова довгострокового прогнозу розвитку об'єкта картування.
2. Виявлення ключових точок функціонування об'єкта, вплив на які дасть змогу окреслити напрями розвитку та прискорити його темпи.
3. Визначення переліку необхідних витрат та можливих результатів щодо кожного заходу карти в рамках конкретної ключової точки.
4. Аналіз усіх сценаріїв розвитку об'єкта з урахуванням вірогідності їх реалізації за різних параметрів зовнішнього середовища.

М. Джемала виділяє фази побудови дорожньої карти [92]:

1. Усвідомлення потреби в дорожній карті, обґрунтування доцільності її формування.
2. Визначення способів оцінки та процесів, що становитимуть основу карти.
3. Розробка детальних планів для конкретизації реальних процесів та проектів.
4. Узгодження планів та заходів щодо їх досягнення.
5. Формування рівнів дорожньої карти: головного, цільового, поставок та ресурсів.
6. Реалізація та контроль.
7. Періодичний перегляд дорожньої карти.

Наскрізними етапами процесу побудови дорожньої карти є періодичні наради ключових учасників процесу картування та відповідальних за ухвалення управлінських рішень, а також осіб (організацій), зацікавлених у результатах заходів, наведених у дорожній карті.

Доцільно проаналізувати зарубіжні підходи до визначення етапів формування дорожньої карти (табл. 6.24) [98].

Отже, аналіз публікацій [101–104] дав змогу визначити спільні етапи процесу побудови дорожньої карти:

Таблиця 6.24

Підходи до визначення етапів побудови дорожньої карти

M.L. Garcia, O.H. Bray	T. Kynkäänniemi	S. Bates	N.Z.N. Gindy, B. Cerit	E. McDonnell
Попередня стадія: - забезпечення відповідності необхідним умовам; - пошук лідера та фінансова підтримка; - визначення масштабів заходів	Визначення необхідних характеристик	Виявлення потреб	Виявлення вимог	Ініціювання: пошук лідера й фінансової підтримки, виявлення потреб, визначення масштабів та меж заходів
Фаза розробки: - встановлення об'єкта дорожньої карти; - окреслення необхідних вимог та цілей системи; - точне визначення основних технологічних сфер, вимог і цілей; - виявлення технологічних альтернатив і термінів їх реалізації; - рекомендація технологічних альтернатив; - створення звіту про дорожню карту	Аналіз характеристик. Розстановка пріоритетів для характеристик. Підтвердження маршруту та його схвалення	Огляд та оцінка технологій	Бенчмаркетинг. Спостереження за технологією. Створення проекту. Оцінка проекту	Оцінка потреб: система розвитку, функції, базисний аналіз, SWOT-аналіз, аналіз кінцевого стану, виявлення здатностей та слабких місць, визначення цілей розвитку. Розвиток технологічного реагування: виявлення технологічних альтернатив, розвиток технічного реагування, розробка єдиного графіка
Стадія наступних дій	Управління змінами	Підтвердження взаємозв'язків між технологією та потребами	Оптимізація портфеля	Реалізація: огляд і затвердження звіту, розробка плану реалізації, моніторинг плану

*Джерело: [90–104].

1. Підготовчий етап – оцінка проблем, які потребують вирішення за допомогою дорожньої карти; формування базового переліку заходів та сценаріїв розвитку об'єкта картування.

2. Розробка дорожньої карти – оцінка різних сценаріїв розвитку об'єкта та вибір одного або декількох найбільш вірогідних.

3. Узгодження та реалізація – обговорення й затвердження остаточного варіанта дорожньої карти, реалізація її окремих заходів.

4. Моніторинг та контроль за ходом реалізації дорожньої карти, внесення поправок у разі необхідності.

Отже, дотримання визначених етапів дає змогу стандартизувати процес побудови дорожньої карти. Узагальнена карта корпорації включає ринки, продукти, технології, НДДКР, ресурси (рис. 6.28).

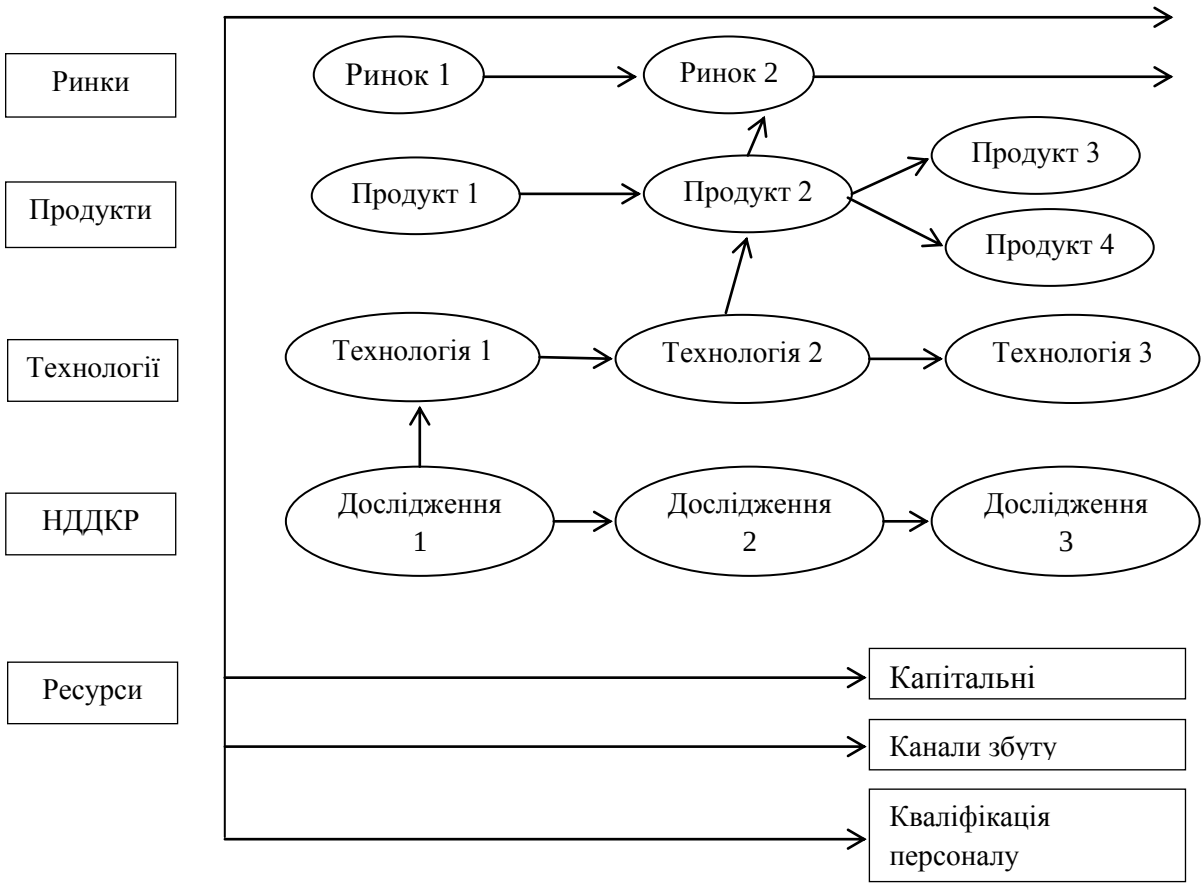


Рис. 6.28. Структура дорожньої карти [105]

Як видно з рис. 6.28, дорожня карта відображає перебіг основних процесів корпорації у часі – від поточних до запланованих показників. Технологічна дорожня карта в загальному вигляді складається з просторових та часових параметрів [105]. Перші узгоджують напрями розвитку корпорації та заходи, що необхідні для їх реалізації. Другі відображають еволюцію основних процесів корпорації.

На сьогодні існує багато видів таких карт для розвитку промислового комплексу та його окремих галузей у різних країнах світу.

Дорожня карта сталого судноплавства в Балтійському морі побудована в рамках стратегії впровадження зелених технологій та альтернативних видів палива, формує два ключових напрями діяльності [107]:

- розвиток технологій та застосування альтернативних видів палива з метою скорочення атмосферних судових викидів, у тому числі співробітництво в рамках реалізації пілотних проектів; питання, пов’язані з удосконаленням інфраструктури;
- обґрунтування необхідних обсягів фінансування з метою сприяння співробітництву під час реалізації пілотних проектів, придбання, модернізації, переоснащення судів, а також діяльності з досліджень і розробок у цій галузі із зосередженням уваги на можливостях залучення різних фінансових інструментів та механізмів.

Методологія побудови такої дорожньої карти базувалася на визначенні пріоритетних цілей розвитку судноплавства, а також стимулюванні конкретних спільних дій і проектів, спрямованих на скорочення викидів та зменшення рівня забрудненості довкілля.

У ході реалізації дорожньої карти сталого судноплавства в Балтійському морі передбачено декілька контрольних точок, де необхідно провести моніторинг та, у разі необхідності, внести відповідні зміни.

Моніторинг передбачає громадські обговорення запланованих заходів. Так, у 2014 р. було проведено Саміт Рад держав Балтійського моря та Щорічний форум із питань сталого розвитку [107].

Перевагами дорожньої карти, є чітке визначення термінів реалізації окремих заходів, відповідальних виконавців, що є основними учасниками, зацікавленими у реалізації заходів карти. Недолік полягає у відсутності необхідних ресурсів для досягнення поставлених цілей.

Достатньо високу якість має Дорожня карта розвитку промисловості й технологічної автоматизації, розроблена Тамперським технологічним університетом (Фінляндія). У ній наведено методологію, визначено потреби споживачів і тенденції розвитку інноваційних технологій (рис. 6.29).

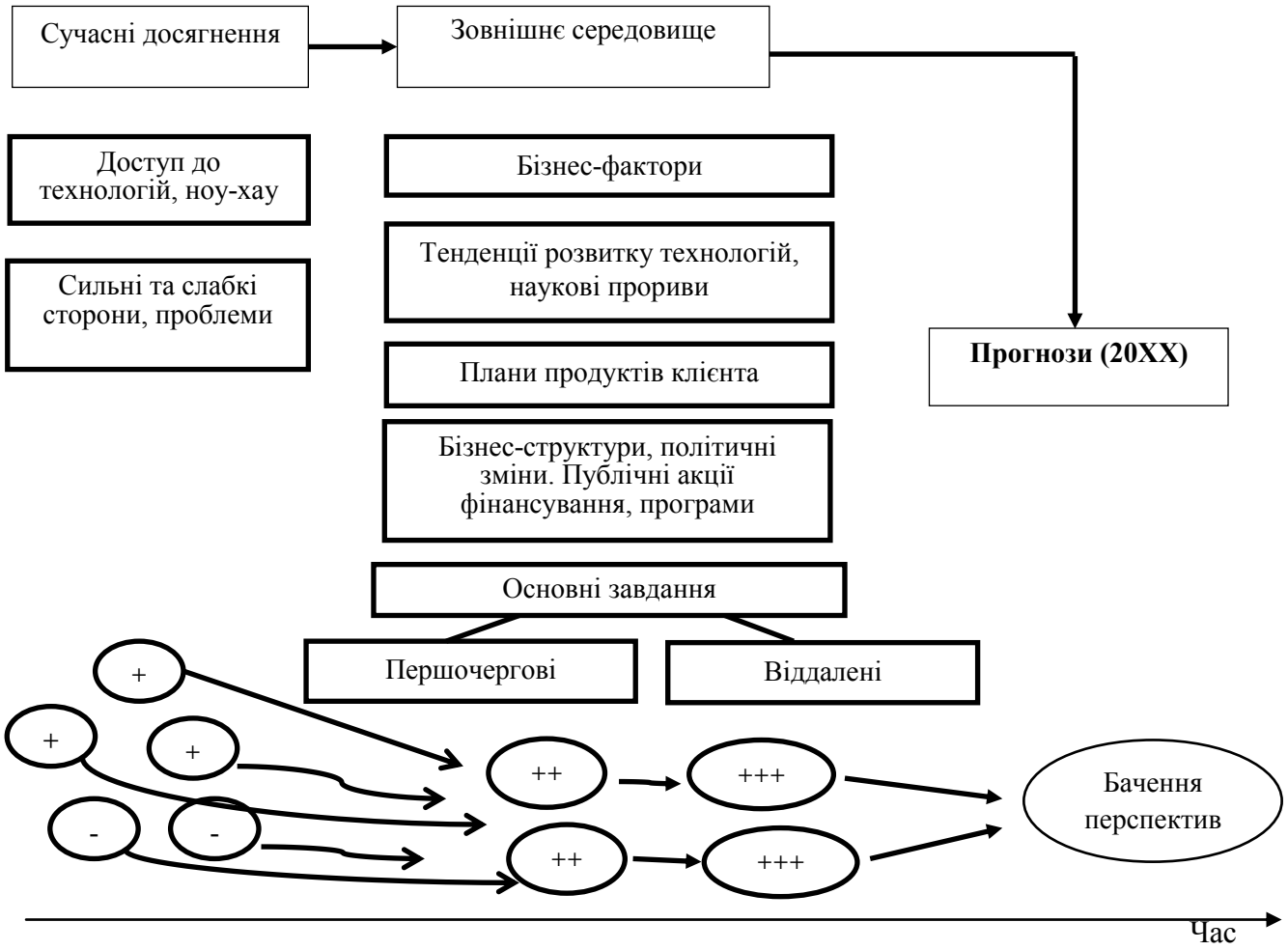


Рис. 6.29. Дорожня карта розвитку промисловості й технологічної автоматизації (методологія побудови) [108]

У рамках карти розглянуто також ідеальні концепції розвитку промисловості, а саме [108]:

- миттєвий доступ до віртуального динамічного заводу;
- підвищення інформаційної прозорості між польовими пристроями та системою планування ресурсів підприємства;

- мережева взаємодія в складних умовах у режимі реального часу;
- техпроцеси як гнучка енергетична система;
- управління найважливішими знаннями для підтримки ухвалення рішень під час технічного обслуговування;
- служби автоматизації і розробка функцій;
- платформа відкритого симулятора;
- система широкого балансування гнучкості, захищеності, безпеки виробництва.

Проведений аналіз свідчить, що наразі не сформовано єдиного підходу як до побудови дорожньої карти, так і її остаточного оформлення.

Відповідно до проведеного дослідження та аналізу низки робіт [101–108] пропонуємо такі науково-методичні засади побудови дорожньої карти щодо реалізації стратегічної парадигми дослідження ТП (рис. 6.30).



Рис. 6.30. Методичний підхід до побудови дорожньої карти реалізації стратегічної програми дослідження ТП

Як видно з рис. 6.30, на першому етапі використовуються як підґрунтя для розробки карти форсайт-дослідження та завірені стратегічні дослідні програми ТП.

Базовим документом, за допомогою якого можна побудувати карту реалізації стратегічної програми досліджень ТП «Енергетичне машинобудування в Україні», можна використовувати узагальнене форсайт-дослідження за матеріалами закордонних прогнозів (рис. 6.31).

Згідно з ним одним із ключових напрямів розвитку енергетики є перетворення вугілля в енергетичні ресурси.

Для реалізації зазначеного в рамках ТП «Енергетичне машинобудування в Україні» передбачено виконання спеціальної програми та відповідної дорожньої карти (рис. 6.32).

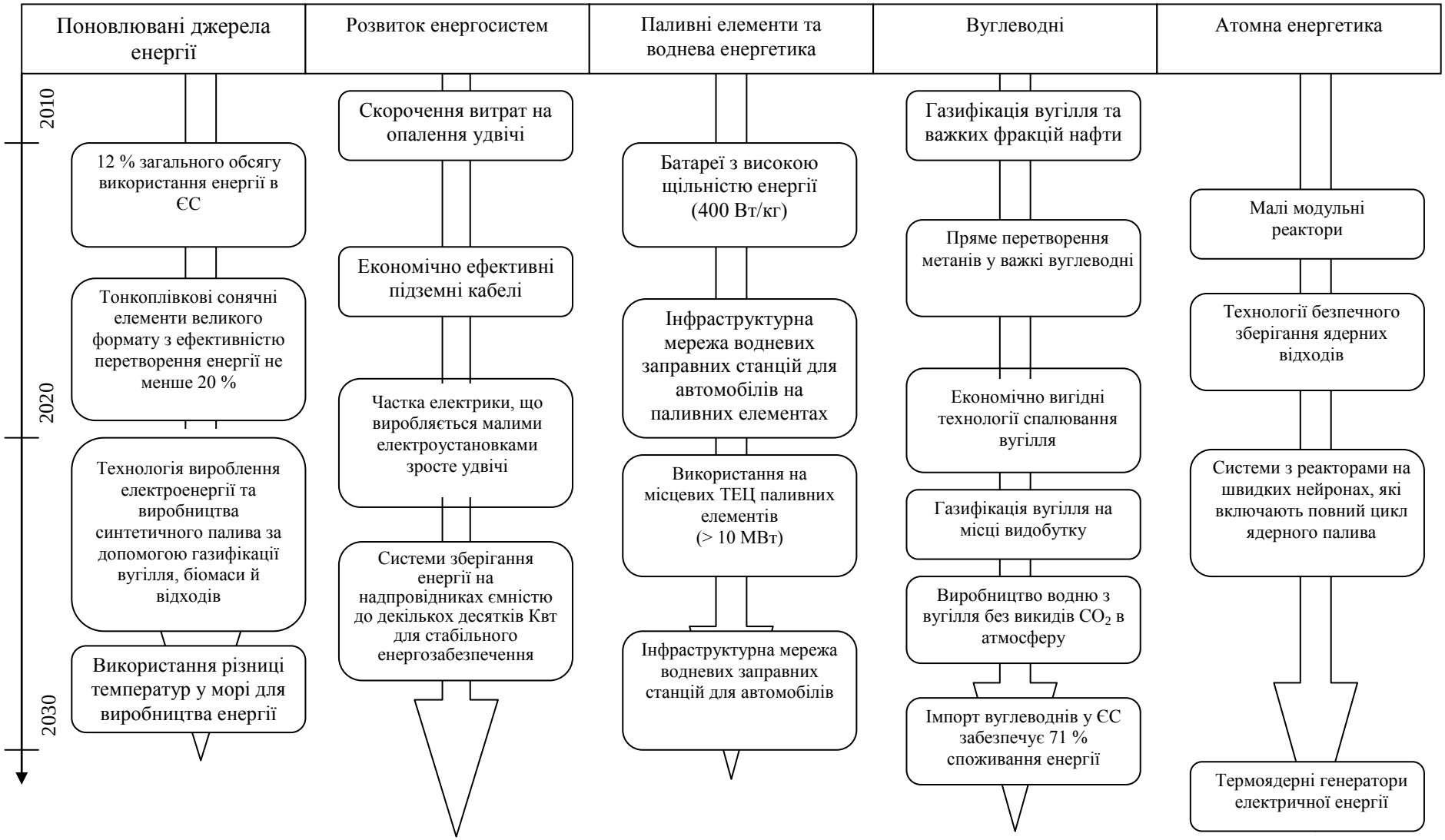


Рис. 6.31. Технології майбутнього енергетики (за матеріалами закордонних форсайт-прогнозів) [109, 110]

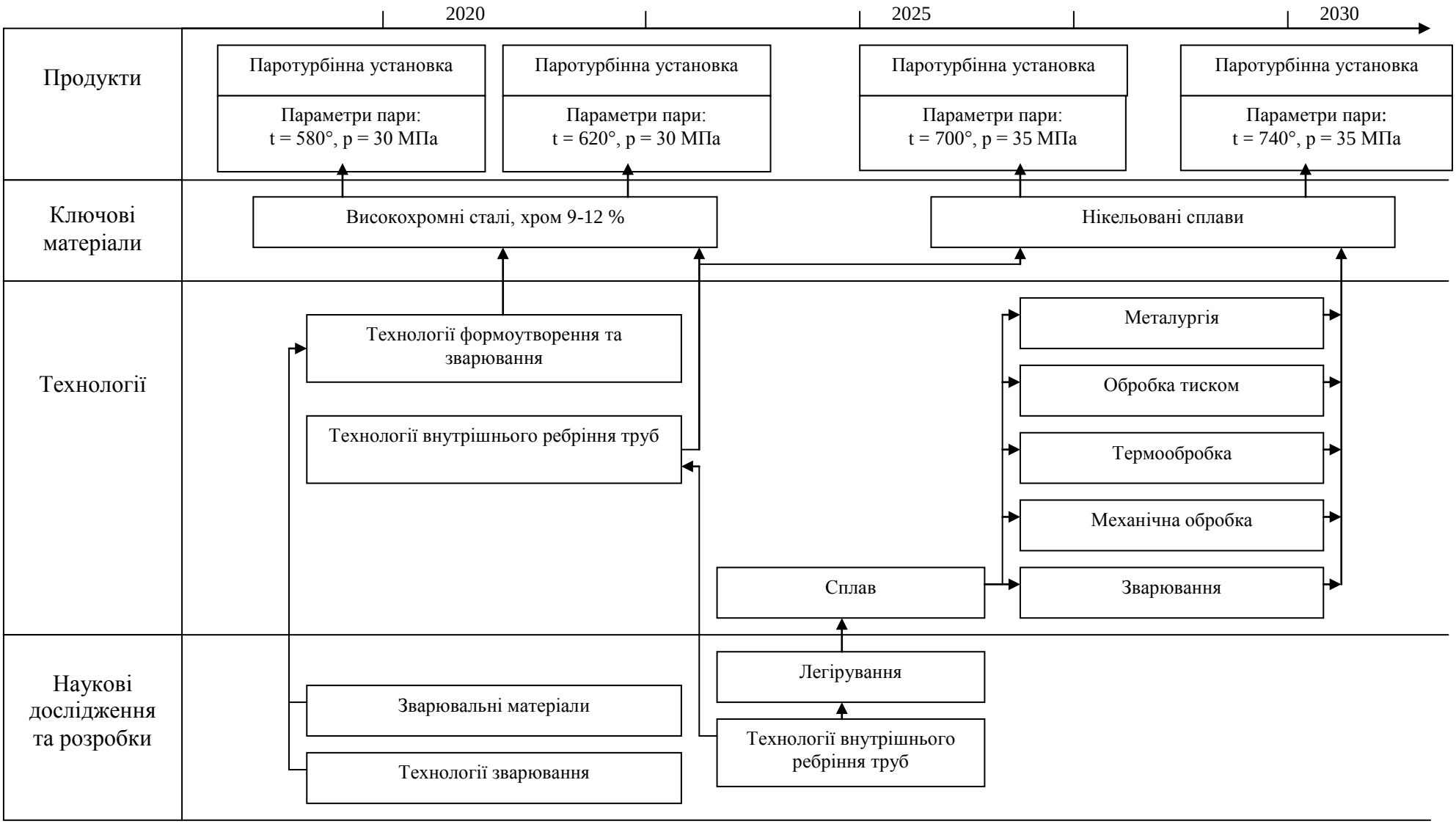


Рис. 6.32. Технологічно-продуктова дорожня карта реалізації програми наукових досліджень і розробки нового класу паротурбінних установок у рамках ТП «Енергетичне машинобудування в Україні»

Як видно з рис. 6.32, програма наукових досліджень і розробки нового класу паротурбінних установок із перетворення вугілля в енергетичні ресурси передбачає два основних етапи з використанням ключових матеріалів, з яких виготовлюються вироби – високохромні сталі або нікельовані сплави. Останні визначають основні показники паротурбінних установок – температуру й тиск пару [111].

Виготовлення паротурбінних установок потребує проведення наукових досліджень та освоєння нових технологій формоутворення й зварювання, а також виготовлення нових високоміцних сплавів.

Таким чином, подальший розвиток науково-методичних положень щодо розробки дорожньої карти з реалізації стратегічної програми технологічної платформи на основі узагальнення зарубіжних форсайт-досліджень технологій майбутнього, використання сценарного підходу та визначення індикаторів оцінки реалізації програми, що забезпечує взаємозв'язок стратегій розвитку і планів функціонування провідних кластерів пріоритетних галузей промисловості країни й технологічних платформ як ядра їх розвитку, дасть змогу побудувати технологічно-продуктову карту виконання програми наукових досліджень і створення нового класу паротурбінних установок у рамках технологічної платформи «Енергетичне машинобудування в Україні».

Висновки до розділу 6

Проведене дослідження дало змогу отримати низку взаємопов'язаних наукових і практичних результатів.

Зокрема, вперше проблему формування та реалізації промислової політики в країні розглянуто відповідно до принципів синергетичної парадигми, основними з яких є такі: невизначеність, нестійкість, нелінійність, нерівноважність, багатоваріантність, відкритість.

Поглиблено структурно-логічну схему дослідження проблеми формування та реалізації промислової політики в Україні, в якій послідовно узгоджено його етапи.

Запропоновано концепцію формування та реалізації промислової політики в країні, виходячи з дев'яти взаємопов'язаних положень. Серед них такі:

- стан та ефективність промисловості в країні визначають рівень її соціально-економічного розвитку;
- на сучасному етапі розвитку світової економіки промислова політика повинна носити неоіндустріальний характер;
- неоіндустріальна державна промислова політика базується на новому технологічному укладі, в основі якого – конвергенція NBIC-технологій;
- випереджаючий розвиток промисловості ґрунтується на впровадженні проривних NBIC-технологій;

- інструменти реалізації промислової політики повинні відповідати етапу національного розвитку;
- високого рівня та ефективності промисловості можна досягти шляхом комплексного використання як вертикальних, так і горизонтальних інструментів реалізації промислової політики;
- обмежений вибір інструментів реалізації державної промислової політики спричинений інтеграцією та глобалізацією економіки;
- організаційну основу реалізації неоіндустріальної промислової політики в країні становить кластеризація її промисловості;
- ядро промислових кластерів повинні складати технологічні платформи.

При обґрунтуванні наведених вище положень концепції формування та реалізації державної промислової політики вперше запропоновано систему оцінювання рівня розвитку та ефективності промисловості в країні і моделювання їх впливу на соціально-економічний стан та інтегральний показник такої оцінки. Також розроблено науково-методичні положення щодо ідентифікації моделі промислової політики та визначення пріоритетних галузей промисловості в країні, подальшого розвитку набула логічна схема побудови імітаційної моделі сценаріїв реалізації такої політики.

Запропоновано перелік критеріїв та інструментарій ідентифікації провідних кластерів пріоритетних галузей промисловості країни, науково-методичний підхід формування технологічних платформ і наведено науково-методичні положення з розробки дорожньої карти реалізації стратегічної програми досліджень такої платформи.

На емпіричному рівні одержано такі наукові результати.

Здійснено інтегральну оцінку стану промисловості в Україні, за якою вона зайняла 33-тє місце серед 38 країн світу.

Ідентифіковано модель промислової політики, що здійснювалася упродовж 1995–2014 рр. Зокрема вона визначається постіндустріальною наздоганяючою динамікою, яка ґрунтується на низькотехнологічній базі з імпортно-експортною спрямованістю, невисокою наукоємністю і недостатнім рівнем корпоративної та кластерної концентрації виробництва.

Розроблено сценарій реалізації нової промислової політики в Україні на період до 2030 р., який передбачає три етапи з виходом наприкінці останнього на модель неоіндустріальної випереджаючої динаміки, що ґрунтується на підвищеній високотехнологічній базі з внутрішньо-експортною спрямованістю, високою наукоємністю, середнім рівнем корпоративної та високим – кластерної концентрації виробництва.

Згідно з прийнятою моделлю промислової політики визначено пріоритетність розвитку галузей промисловості, серед яких машинобудування, металургійне виробництво, хімічна промисловість, виробництво харчових продуктів.

З урахуванням вимог СОТ і ЄС для реалізації нової промислової політики в Україні обґрунтовано відповідний інструментарій, який складається із

загальної державної підтримки, різних форм державно-приватного партнерства і підприємницької діяльності.

На модельному рівні доведено можливість реалізації сценарію здійснення нової промислової політики. За більшістю критеріїв найефективнішим виявився повний комбінований сценарій, котрий приймається як основний для розвитку промисловості України.

У пріоритетній галузі промисловості України і Харківської області – машинобудуванні – здійснено ідентифікацію провідних кластерів, які першочергово підлягають розвитку та державній підтримці. До них належить кластер з виробництва електронного та електричного обладнання, у межах якого було ідентифіковано більш вузький кластер – турбобудування.

Розроблено пропозиції щодо формування технологічної платформи «Енергетичне машинобудування в Україні», які мають практичне значення.

У цілому запропоновано новий концептуальний підхід до формування і реалізації промислової політики в Україні в умовах інтеграції та глобалізації економіки.

Література до розділу 6

1. Шаститко А.Е. Промышленная и конкурентная политика: от теории к практике взаимодействия / А.Е. Шаститко // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2014. – № 2 (22). – С. 201–205.
2. Авдашева С. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России / С. Авдашева, А. Шаститко // Вопросы экономики. – 2003. – № 9. – С. 18–32.
3. Brander J. Tariff Protection and Imperfect Competition / J. Brander, B. Spencer // Monopolistic Competition in International Trade / H. Kierzkowski, ed. – Oxford : Oxford University Press, 1984. – P. 194–206.
4. Dixit A. The Use of Protection and Subsidies for Entry Promotion and Deterrence / A. Dixit, A. Kyle // American Economic Review. – 1985. – Vol. 75. – P. 139–152.
5. Розанова Н.М. Политика поддержки конкуренции и промышленная политика в зарубежных странах / Н. М. Розанова // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. – № 1, т. 4. – С. 32–47.
6. Овчинникова Т.И. Модели промышленной политики зарубежных стран и стратегия экономических преобразований в России / Т.И. Овчинникова, К.В. Чекудаев // Современная экономика: проблемы и решения. – 2010. – № 2(14). – С. 108–112.
7. Мяснянкина О.В. Определяющая роль промышленной политики в развитии регионов / О.В. Мяснянкина // Инвест-Регион. – 2008. – № 1. – С. 12–16.
8. Полтерович В.М. Промышленная политика, тарифы и золотовалютные резервы на разных стадиях развития / В.М. Полтерович, В.В. Попов //

Стратегические проблемы национального развития и международного сотрудничества: дальневосточный вектор. – Хабаровск, 2005. – С. 77–143.

9. Іванов Ю.Б. Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект : [монографія] / Ю.Б. Іванов, О.Л. Єськов. – Х. : НЖЕК, 2007. – 328 с.

10. Налоговые льготы. Теория и практика применения : [монография] / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2014. – 487 с.

11. Варжалетян А.Г. Имитационное моделирование систем на GPSS: учеб. пособие / А.Г. Варжалетян. – СПб. : ГУАП, 2007. – 384 с.

12. Карпов Ю.Г. Имитационное моделирование систем. Введение в моделирование с AnyLogic 5 / Ю.Г. Карпов. – СПб. : БХВ – Петербург, 2005. – 400 с.

13. Кизим Н.А. Особенности проверки моделей на основе когнитивных карт на устойчивость и достоверность / Н.А. Кизим, В.Е. Хаустова // Современные подходы к моделированию сложных социально-экономических систем : [монография]. – Харьков : ФЛП Александрова К.М.; ИНЖЭК, 2011. – С. 102–116.

14. Хаустова В.Е. Сценарное динамическое моделирование устойчивого развития региона / В.Е. Хаустова, Ш.А. Омаров // Проблемы устойчивого развития социально-экономических систем : [монография]. – М. : Экономика, 2012. – С. 128–138.

15. Оцінка наслідків входження України до СОТ : [монографія] / [Кизим М.О., Матюшенко І.Ю., Козирева О.В., Хаустова В.Є. та ін.] – Х. : ІНЖЕК, 2013. – 120 с.

16. Тищенко А.Н. Особенности представления и оценки концептов в задачах когнитивного моделирования / А.Н. Тищенко, В.Е. Хаустова // Экономическая кибернетика. – 2009. – № 1–2(55–56). – С. 54–57.

17. Хаустова В.Е. Развитие когнитологии как научного направления и использование его при решении социально-экономических задач / В.Е. Хаустова, В.А. Зинченко // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. – Х. : Харків. ін-т банків. справи; Ун-т банків. справи НБУ, 2009. – Вип. 2 (7). – С. 218–222.

18. Хаустова В.Е. Сущность когнитивного моделирования и особенности его применения в современных исследованиях / В.Е. Хаустова, В.А. Зинченко, Т.А. Мощицкая // Бизнес Информ. – 2009. – № 12(2). – С. 200–203.

19. Хаустова В.Є. Моделювання сценаріїв реалізації промислової політики в Україні / В.Є. Хаустова // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2015. – Т. 2, вип. 11. – С. 79–93.

20. Ортіна Г.В. Кластеризація як напрям реалізації антикризової стратегії розвитку реального сектора економіки / Г.В. Ортіна // Економічний нобелівський вісник. – 2014. – № 1(7). – С. 337–342.

21. Инновационно-технологические кластеры стран-членов МЦНТИ : [информационный материал] / Международный центр научной и технической информации. – М., 2013. – 46 с.

22. Тищенко О.П. Державна кластерна політика в контексті формування інноваційної моделі розвитку національної економіки / О.П. Тищенко, С.А. Заніздра // Бізнес Інформ. – 2014. – № 8. – С. 34–39.

23. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / Минэкономразвития России. – Режим доступа : http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/politic/doc201001081642.

24. Мантаева Э.И. Мировой опыт кластерной модели развития [Электронный ресурс] / Э.И. Мантаева, Е.В. Куркудинова // Управление экономическими системами. – 2012. – № 2(38). – Режим доступа : http://www.uecs.mcnip.ru.

25. Загорський В.С. Кластеризація економік країн світу та України: досвід і проблеми / В.С. Загорський, М.О. Кизим, В.Є. Хаустова // Проблеми економіки. – 2010. – № 1. – С. 3–7.

26. Кизим М.О. Кластеризація економіки як інструмент реалізації промислової політики в країнах світу / М.О. Кизим, В.Є. Хаустова // Конкурентоспроможність: проблеми науки та практики : [монографія]. – Х. : ФОП Павленко О. Г.; ІНЖЕК, 2010. – С. 41–55.

27. Кизим М.О. Кластерні структури в економіці: класифікація та особливості побудови / М.О. Кизим, В.Є. Хаустова // Ліберманівські читання – 2011: економічна спадщина та сучасні проблеми : [монографія]. – Х. : ФОП Павленко О.Г.; ІНЖЕК, 2011. – С. 51–66.

28. Воротін В.Є. Модифікація промислового сектора України як об'єкта державного управління: теоретичні питання / В.Є. Воротін // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2013. – Вип. 1 (2). – С. 43–48.

29. Петров А.П. Теоретико-методологические основы формирования социально-ориентированного кластера в регионе : дис. ... д-ра экон. наук: спец. 08.00.05 / Петров А.П. – Екатеринбург, 2014. – 420 с.

30. Кластерные политики и кластерные инициативы: теория, методология, практика : [монография] / под ред. Ю.С. Артамоновой, Б.Б. Хрусталева. – Пенза : ИП Тугушев С.Ю., 2013. – 230 с.

31. Porter M. Cluster Mapping project, Institute for Strategy and Competitiveness [Electronic resource] / M. Porter // Harvard Business School. – Mode of access: http://www.isc.hbs.edu/econ-clusters.htm.

32. Delgado M. Defining clusters of related industries / M. Delgado, M. Porter, S. Stern // National bureau of economic research: Working Paper 20375. – Cambridge : MA 02138, 2014. – 48 p.

33. European Cluster Observatory [Electronic resource]. – Mode of access : www.clusterobservatory.eu.

34. Lindqvist G. The cluster initiative greenbook 2.0 / G. Lindqvist, C. Ketels, Ö. Sövell. – Stockholm : Ivory Tower Publishers, 2013. – 66 p.

35. Винокурова М.В. Конкурентоспособность и потенциал кластеризации отраслей Иркутской области / М.В. Винокурова // Экономика и организация промышленного производства. – 2006. – № 12. – С. 73–91.

36. Колчинская Е.Э. Универсальный алгоритм выявления направлений повышения эффективности межотраслевых региональных взаимодействий в России (На примере Белгородской области) / Е.Э. Колчинская, С.Н. Растворцева // Научные ведомости Белгородского государственного университета. – 2012. – № 23(1). – С. 53–59.

37. Филиппова И.А. Активизация инновационной и инвестиционной деятельности Ульяновской области на основе формирования кластеров / И.А. Филиппова // Региональная экономика. Теория и практика. – 2011. – № 14(197). – С. 15–22.

38. Ковалева Т.Ю. Алгоритм идентификации и оценки кластеров в экономике региона / Т.Ю. Ковалева // Вестник Пермского университета. – 2011. – Вып. 4(11). – С. 30–39. – (Серия «Экономика»).

39. Кизим М.О. Технологія формування та розвитку кластерних структур в економіці України / М.О. Кизим, В.Є. Хаустова // Інновації: проблеми теорії та практики : [монографія]. – Х. : ФОП Павленко О.Г., 2011. – С. 28–40.

40. Кизим М.О. Кластерні структури в економіках країн світу / М.О. Кизим, В.Є. Хаустова, О.В. Доровський // Проблеми економіки. – 2011. – № 4. – С. 24–32.

41. Кизим М.О. Український досвід формування та розвитку кластерних структур / М.О. Кизим, В.Є. Хаустова // Проблеми економіки. – 2012. – № 1. – С. 3–11.

42. Савинова О.В. Концепция кластерной промышленной политики развития региона // О.В. Савинова, Д.А. Мухин // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2012. – №28. – С. 505 – 508.

43. Ільчук В.П. Кластеризація як ефективний засіб модернізації продуктивних сил проблемних регіонів / В.П. Ільчук, І.В. Лисенко // Зб. наук. праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. – 2015. – Вип. 31. – С. 226–236. – (Серія «Економіка і управління»).

44. Інноваційний розвиток промисловості як складова структурної трансформації економіки України. – К. : НІСД, 2013. – 71 с.

45. Кластерная политика: концентрация потенциала для достижения глобальной конкурентоспособности : доклад / под общ. ред. И.М. Бортника. – СПб. : Корвус, 2015. – 380 с.

46. Пилипенко И.В. Кластерная политика России / И.В. Пилипенко // Общество и экономика. – 2007. – № 8. – С. 28–64.

47. Christensen T.A. Let’s make a perfect cluster policy and cluster programme smart recommendations for policy makers / T.A. Christensen, T. Lammer-Gamp, G.M. zu Kocker. – Berlin / Copenhagen, 2012. – 51 p.

48. Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries. Europe [Electronic resource] / Innova Cluster Mapping Project Oxford Research AS. – 2008. – Mode of access : http://www.clusterobservatory.eu.

49. Commission staff working document. Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in

Europe 2020 COM (2010) 553 final [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.ec.europa.eu/regional_policysmart_growth/annex_comm2010_553. pdf.

50. Wise E. Where the cluster winds are blowing in Europe : Better cluster policies and tools for implementation / E. Wise, C. Johansson. – TACTICS, 2012. – 124 p.

51. Аркин П.А. Совершенствование промышленной политики в области развития инновационных кластеров / П.А. Аркин, Р.М. Бурханов, М.Н. Власенко // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2012. – № 3. – С. 51–56.

52. Мировой опыт идентификации кластеров в условиях адаптации к российской экономике [Электронный ресурс] / Т.П. Левченко, С.В. Кощеев, М.А. Селиверстова // Науковедение. – 2013. – №6. – С. 17. – Режим доступа : http://wwnaukovedenie.ru/PDF/91EVN613.pdf.

53. Растворцева С.Н. Идентификация и оценка региональных кластеров / С.Н. Растворцева, Н.А. Череповская // Экономика региона – 2013. – № 4. – С. 123–133.

54. Бузни А.Н. Теоретико-методологические подходы к идентификации кластера дифференциации его видов / А.Н. Бузни, Н.А. Доценко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.Н. Вернадского. – 2011. – Т. 24(36), № 3. – С. 3–17. – (Серия «Экономика и управление»).

55. Идентификация отраслевых кластеров в национальных и региональных экономиках : аналитическая записка. – Самара : Государственное экономическое учреждение самарской области «Центр инновационного развития и кластерных инициатив», 2011. – 41 с.

56. Чужинов В.Н. Кластерная политика Европейского Союза / В.Н. Чужинов, О.Д. Лукьяненко // Экономика Украины. – 2013. – № 2(607). – С. 81–91.

57. Борншайн О.О. Дослідження методів ідентифікації кластерів при формуванні стратегії розвитку регіонів України / О.О. Борншайн // Науковий вісник Мукачівського державного університету. – 2015. – Вип. 1(3). – С. 129–134. – (Серія «Економіка»).

58. Зубченко Л. Лиссабонская стратегия Евросоюза: разочарования и надежды [Электронный ресурс] / Л. Зубченко // Перспективы. – Фонд исторической перспективы. – Режим доступа : http://www.perspektivy.info/print.php?ID=36173.

59. Commission communication: Industrial Policy in an Enlarged Europe. December 2002 [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.orgalime.org/sites/default/files/position-papers/ip_030303.pdf.

60. Опыт ЕС: технологические платформы (организационная структура, финансирование) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://innovation.gov.ru/node/6226.

61. Evaluation of the European Technology Platforms. Final Report [Electronic resource]. – 2008. – August. – P. 41. – Mode of access : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/technology-platforms/docs/evaluation-etps.pdf.

62. Дежина И.Г. Технологические платформы и инновационные кластеры: вместе или порознь? / И.Г. Дежина. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2013. – 124 с.

63. Хаустова В.Є. Технологічні платформи забезпечення пріоритетних напрямків реалізації промислової політики в Україні / В.Є. Хаустова // Моделювання регіональної економіки. – 2014. – № 2(24). – С. 131–145.

64. Технологические платформы и кластеры как инструменты модернизации экономического развития [Электронный ресурс] / М.С. Егорова // Фундаментальные исследования. – 2013. – № 11–8. – С. 1626–1630. – Режим доступа : www.rae.ru/fs/?section=content&op=show_article&article_id=10002660.

65. Кластери і технологічні платформи як механізми розвитку економіки України / [П.С. Смертенко, Л.І. Чернишев, І.І. Білан та ін.] // Вісник НАН України. – 2014. – №3.– С. 67–76.

66. Новые приоритеты промышленной политики: опыт стран западной Европы [Электронный ресурс] / Н.В. Шелюбская // Новости ВПК: офиц. сайт. – Режим доступа : http://vpk.name/news/124357_novyie_prioritetyi_promyishlennoi_politiki_opyit_stran_zapadnoi_evropyi.html.

67. Рогачев М.Б. Технологические платформы и инновационные кластеры [Электронный ресурс] / М.Б. Рогачев. – М. : Рос. фонд технол. развития, 2013. – Режим доступа : http://www.myshared.ru/slide/753075.

68. Дежина И. Технологические платформы как инструмент укрепления связей в инновационной системе России / И. Дежина // Год планеты: экономика, политика, безопасность ; Рос. акад. наук, Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М. : Идея-Пресс, 2013. – С. 175–198.

69. Шраер А.В. Технологические платформы как инструмент инновационного развития [Электронный ресурс] / А.В. Шраер // Креативная экономика. – 2011. – № 9 (57). – С. 113–118. – Режим доступа : http://www.creativeconomy.ru/articles/4183/.

70. European Technology Platforms – a DRAFT strategy paper. European Commission [Electronic resource]. – Brussels, 2012. – November 5. – Mode of access : file:///C:/Documents%20and%20Settings/User/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/ETP%202020_Future%20Vision_Draft%20Strategy%20Paper_1%20Oct%20workshop.pdf.

71. Strengthening the role of European Technology Platforms in addressing Europe's Grand Societal Challenges. Report of the ETP Expert Group, October 2009. EK DG for Research, 2010 [Electronic resource]. – Mode of access : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/etp/docs/fa-industrialresearch-b5-full-publication-rp_en. pdf.

72. Fourth Status Report on European Technology Platforms. Harvesting the Potential [Electronic resource] // EK, D-G for Research, 2009. – Mode of access : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/technology-platforms/docs/etp4th report_en.pdf.

73. Густап Н.Н. Европейские технологические платформы: понятие, история создания, характеристика [Электронный ресурс] / Н.Н. Густап // Известия Томского политехнического университета. – 2012. – № 6. – Т. 321. –

Режим доступа : http://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskie-tehnologicheskie-platformy-ponyatie-istoriya-sozdaniya-harakteristika.

74. Foray D. Smart Specialization: The Concept / D. Foray, P. A. David, B. Hall // Knowledge for Growth. Prospects for Science, Technology, and Innovation. Selected papers from Research Commissioner Janez Potochnk's Expert Group. – 2009. – November. – P. 20–24.

75. Механик А. Кто поедет на платформе [Электронный ресурс] / А. Механик // Эксперт. – 2011. – № 35. – Режим доступа : http://expert.ru/expert/2011/35/kto–poedet–na–platforme/?n=87778.

76. Годенов Н.С. Европейские технологические платформы / Н.С. Годенов. – Томск : Центр международных исследований и новейшей истории; Центр Европейского Союза в Сибири, 2011. – 68 с.

77. Романова О.А. Формирование теоретической платформы как системной основы промышленной политики в условиях новой индустриализации / О.А. Романова, Н.Ю. Бухвалов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 2(32). – С. 53–66.

78. The European Technology Platform «Food for Life» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://etp.fooddrinkeurope.eu/asp/index.asp.

79. Перечень европейских технологических платформ [Электронный ресурс] // Высшая школа экономики. – Режим доступа : http://www.hse.ru/org/hse/tp/euro_tp/contacts.

80. European Technology Platforms-2020. Draft Strategy. European Commission [Electronic resource]. – Brussels, 2012. – November 5. – Mode of access : http://www.industrialsafety-tp.org/filehandler.ashx?file=12346.

81. Европейские технологические платформы [Электронный ресурс]. – Томск : Центр междунар. исследований и новейшей истории, 2011. – 68 с. – Режим доступа : http://www.kt.kharkov.ua/_upload/file/-/etps.pdf.

82. Лукша О. П. Европейские технологические платформы: возможности использования европейского опыта для создания нового инструмента содействия инновационному развитию российской экономики / О.П. Лукша // Инновации. – 2010. – № 9(143). – С. 34–41.

83. Силкч Д.Н. Технологические платформы как инструмент расширения организационно – экономических пределов развития [Электронный ресурс] / Д.Н. Силкч, Е.Е. Ермолаев // Науковедение. – 2014. – Вып. 1. – Режим доступа : http://publ.nrukovedenie.ru.

84. Сводный перечень российских технологических платформ [Электронный ресурс] / Высшая школа экономики. – Режим доступа : http://www.hse.ru/org/hse/tp/catalogue?__prv=1.

85. Понарина Е. Не слепок, но похоже, в России начинают создавать новые формы ответственного взаимодействия науки, высшей школы и промышленности / Е. Понарина // Поиск. – 2011. – № 4. – С. 48–53.

86. Технологические платформы как инструмент содействия инновационному развитию российской экономики [Электронный ресурс] /

Минэкономразвития России. – М., 2010. – Режим доступа : http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/formation/doc20101004_02.

87. Плужник М.В. Сравнительная характеристика подходов к созданию технологических платформ в Европе и Российской Федерации [Электронный ресурс] / М.В. Плужник, М.С. Егорова // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6. – Режим доступа : www.science-education.ru/113-11822.

88. Українська національна технологічна платформа «Агропродовольча» в мережі ЄТП «Їжа для життя» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.agrofoodplatform.com.

89. Бодрунов С.Д. Технологические платформы: возможности для реиндустриализации России / С.Д. Бодрунов / Ин-т нового индустриального развития (ИНИР). – СПб., 2013. – 28 с. – (Серия «Модернизация промышленности»).

90. Garcia M.L. Fundamentals of Technology Roadmapping [Electronic resource] / M.L. Garcia, O.H. Bray ; Strategic Business Development Department, Sandia National Laboratories. – 1997. – 34 p. – Mode of access : http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.31.1385&rep=rep1&type=pdf.

91. Phaal R. Technology Roadmapping: linking technology resources to business objectives / R. Phaal, C. Farrukh, D. Probert ; Centre for Technology Management, University of Cambridge. – 2001. – 18 p. – Mode of access : http://www.brm-toolkit.com/index_bestanden/technology_roadmapping.pdf.

92. Джемала М. Корпоративная «дорожная карта» – инновационный метод управления знаниями в корпорации / М. Джемала // Российский журнал менеджмента. – 2008. – № 4, т. 6. – С. 149–168.

93. Цыганков Д. Дорожные карты как один из эффективных методов определения технологических приоритетов для отрасли [Электронный ресурс] / Д. Цыганков. – Режим доступу : http://tsygankov.ru›teach/trm.doc.

94. Черепанов М.А. Дорожная карта как инструмент управления развитием организации [Электронный ресурс] / М.А. Черепанов // Вопросы управления. – 2014. – № 5(30). – Режим доступа : http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2014/05/05/.

95. Кузик Ю. Что такое дорожная карта? [Электронный ресурс] / Ю. Кузик // Новые знания. – 2011. – Режим доступа : http://novznania.ru/2011/01.

96. Мелиховский В.М. Размышления о проблемах научных конференций по экономике: «дорожная карта» [Электронный ресурс] / В.М. Мелиховский // Теоретическая экономика. – 2014. – № 5. – Режим доступа : http://www.theoreticaleconomy.info/articles/869.pdf.

97. Интервью с заместителем министра экономического развития России В. Симоненко, 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.webeconomy.ru/index.php?cat=mcat&mcat=217&newsid=1572&page=cat&type=news.

98. Ковалев В.И. Дорожная карта инновационного развития предприятия [Электронный ресурс] / В.И. Ковалев // Universum: Экономика и

юриспруденция. – 2014. – № 4(5). – Режим доступа : http://7universum.com/ru/economy/archive/item/1171.

99. Гусакова Я.В. Форсайт-исследование: содержание и преимущества [Электронный ресурс] / Я.В. Гусакова // VI Международная электронная научная конференция «Студенческий научный форум» (15 февраля–31 марта 2014 г.). – Режим доступа : http://www.scienceforum.ru/2014/pdf/1985.pdf.

100. Третьяк В.П. «Дорожная карта» как инструмент технологии Форсайт [Электронный ресурс] / В.П. Третьяк // Новые знания. – 2013. – Режим доступа : http://novznania.ru/2013/03.

101. Kynkäänniemi T. Product Roadmapping in Collaboration [Electronic resource] / T. Kynkäänniemi. – Technical Research Centre of Finland, 2007. – Mode of access: http://www.vtt.fi.

102. Voluntary Consent Order Tank and Equipment Characterization Technology Roadmap / [S. Bates, W. Dixon, D. Haley, and others]. – Idaho National Engineering and Environmental Laboratory : Working Paper, INEEL/EXT-2000-01218, 2000.

103. Gindy N.Z.N. Technology road mapping for the next generation manufacturing enterprise / N.Z.N. Gindy, B. Cerit, A. Hodgson // Journal of Manufacturing Technology Management. – 2006. – Vol. 17, №4. – P. 404–416.

104. McDonnell E. Implantando a administracio estratégica / E. McDonnell, H. Ansoff. – Sro Paulo: Atlas, 1993. – 590 p.

105. Lee S. Customization of technology roadmaps according to roadmapping purposes: Overall process and detailed modules / S. Lee, Y. Park // Technological Forecasting and Social Change. – 2005. – Vol. 72, Issue 5. – P. 567–583.

106. Дорожная карта «Использование нанотехнологий в каталитических процессах нефтепереработки» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nanonewsnet.ru/articles/2010/dorozhnaya-karta-ispolzovanie-nanotekhnologii-v-kataliticheskikh-protsessakh-neftepere.

107. Устойчивое судоходство в Балтийском море. Зеленые технологии и альтернативные виды топлива [Электронный ресурс] / Проект Дорожной карты дальнейших действий в 2014–2016 гг. и 2017–2025 гг. – Режим доступа : ttp://www.trafi.fi/filebank/a/1399037079/33ead46f02b0a9db92b3c958cfcbc2ac/146404042014_Roadmap_Baltic_Sea_Sustainable_Shipping_RU.pdf.

108. Дорожная карта развития промышленности и технологической автоматизации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.spcontur.com/files/Matti%20Vilkko%20-%20Process%20Automation%20in%20Industry%20(TRANSLATED).pdf.

109. European Energy Futures 2030: Technological social vision from the European Delphi survey [Electronic resource]. – Berlin: Springer, 2007. – Mode of access : www.eurendel.net.

110. The 8th science and technology foresight survey: Delphi Analysis: NISTEP REPORT. – Tokyo, 2005.

111. Дуб А.В. Инновационные приоритеты в энергетическом машиностроении: опыт отраслевого Форсайта / А.В. Дуб, С.А. Шишнов // Форсайт. – 2007. – №3(3). – С. 4–11.

РОЗДІЛ 7
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

7.1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою

7.1.1. Адміністративно-територіальний устрій у системі державного управління

Питання реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) України перебувають у взаємозв'язку з суспільно-політичними змінами в державі, які, з одного боку, зумовлюють потребу цього процесу, а з іншого – визначають його суть, оскільки форми і методи державного управління безпосередньо від типу й особливостей політичної системи.

Тривалий період в Україні зберігався адміністративно-територіальний устрій, сформований у часи СРСР. Він відповідав характеру радянської тоталітарної політичної системи: забезпечував повний контроль державної влади над громадянами, адміністративно-територіальними одиницями й місцевим самоврядуванням, а формування усіх владних інституцій здійснювалося бюрократичним шляхом, через закриті для суспільства канали. Збереження елементів радянського типу адміністративно-територіального устрою у період становлення незалежної української держави відігравало позитивну роль у забезпеченні її унітарності. Водночас з ухваленням 1996 р. Конституції України, ст. 1 якої націлювала на побудову демократичної, соціальної, правової держави, невідповідності старої системи й принципів функціонування адміністративно-територіального устрою завданням демократичного розвитку країни ставали більш очевидними. Її основні недоліки проявлялися через надто високу фінансову, а отже, політичну й управлінську залежність місцевого самоврядування від державної влади й відповідне блокування потенціалу саморозвитку територіальних громад і регіонів, низькі можливості для реалізації ініціативності мешканців й органів управління в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня, насамперед сільських і селищних радах, у вирішенні питань місцевого значення й життєдіяльності громад. Адміністративно-територіальний устрій України та сформована на його основі система організації публічної влади, яка не сприяла трансформації місцевого самоврядування у самодостатній і стійкий фундамент державного розвитку, фактично стали стримуючим фактором соціально-економічного й політичного поступу України. При цьому інститути державного управління, котрі запізніло адаптуються до демократичних суспільно-політичних процесів, почали відверто демонструвати свою вразливість як опора її унітарності, соборності. В умовах загострення зовнішніх викликів та загроз таке становище становило реальну небезпеку територіальній цілісності української держави.

Таким чином, завдання з реформування адміністративно-територіального устрою та вибору оптимальної форми територіальної організації влади набули стратегічного значення для держави. Адже попри переваги централізованого управління саме децентралізація у розумних межах забезпечує наближення управлінського апарату до людини, реалізацію вимог демократії [2, с. 41]. Реформування адміністративно-територіального устрою поглиблюється специфікою перехідного характеру суспільно-економічних процесів у державі, в яких поєднуються сучасні демократичні прагнення з рецидивами суспільної ментальності тоталітарно-радянського періоду й успадкованими від нього методами управління. За таких обставин офіційно визначений курс на децентралізацію публічної влади й поглиблення місцевого самоврядування в Україні, з одного боку, відповідає прогресивним загальноєвропейським тенденціям, позиції західних партнерів щодо спрямованості українських реформ і обіцяє підтримку у їх проведенні, з іншого – конкретні внутрішні соціально-економічні та політичні умови, а також чинники зовнішньої агресії проти України потребують виваженості під час реалізації цього курсу, всебічної обґрунтованості кожного етапу реформ, оцінки досвіду інших держав у використанні певних форм територіальної організації влади й моделей реформування. Зазначимо, що адміністративно-територіальні зміни мали бути завершальною стадією широкомасштабного реформування у суспільно-політичній та соціально-економічній сферах [3, с. 148]. В Україні це спричинює проблеми реформування, знижує його результативність. Однак, як свідчить наявний досвід, процес практичного втілення адміністративно-територіальної реформи прискорює зміни в інших сферах суспільного життя.

Важливим є вибір фундаментальних принципів та форм організації влади. Світовою практикою апробовано два основні принципи побудови державного управління в унітарній державі, якою є Україна, – централізації та децентралізації, з відповідними формами їх реалізації (рис. 7.1).

Тоталітарним й авторитарним політичним системам притаманна централізація влади з прямою чи завуальованою концентрацією (здійснення влади через центральні органи державного управління) з можливими елементами деконцентрації (реалізація виконавчої влади через державні органи регіонального й місцевого рівня). При цьому у випадку горизонтальної деконцентрації вертикальна ієрархія системи управління не вибудовується й усі її місцеві та регіональні структури безпосередньо підпорядковуються центральній владі. У централізованій системі усі форми публічного управління перебувають у залежності від центральних керівних органів та під їх контролем.

Сучасні демократичні політичні системи функціонують в умовах децентралізації публічної влади. У них важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Держава при цьому має забезпечувати контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування встановлених конституційних положень і вимог законодавства.

Місцеве самоврядування розглядається як особливий інститут, що базується не на державній власності й системі державної виконавчої влади, а є

формою управління життєдіяльністю громадських спільнот, матеріальну базу котрої становить зовсім інша форма власності – муніципальна [3, с. 24; 4, с. 44].

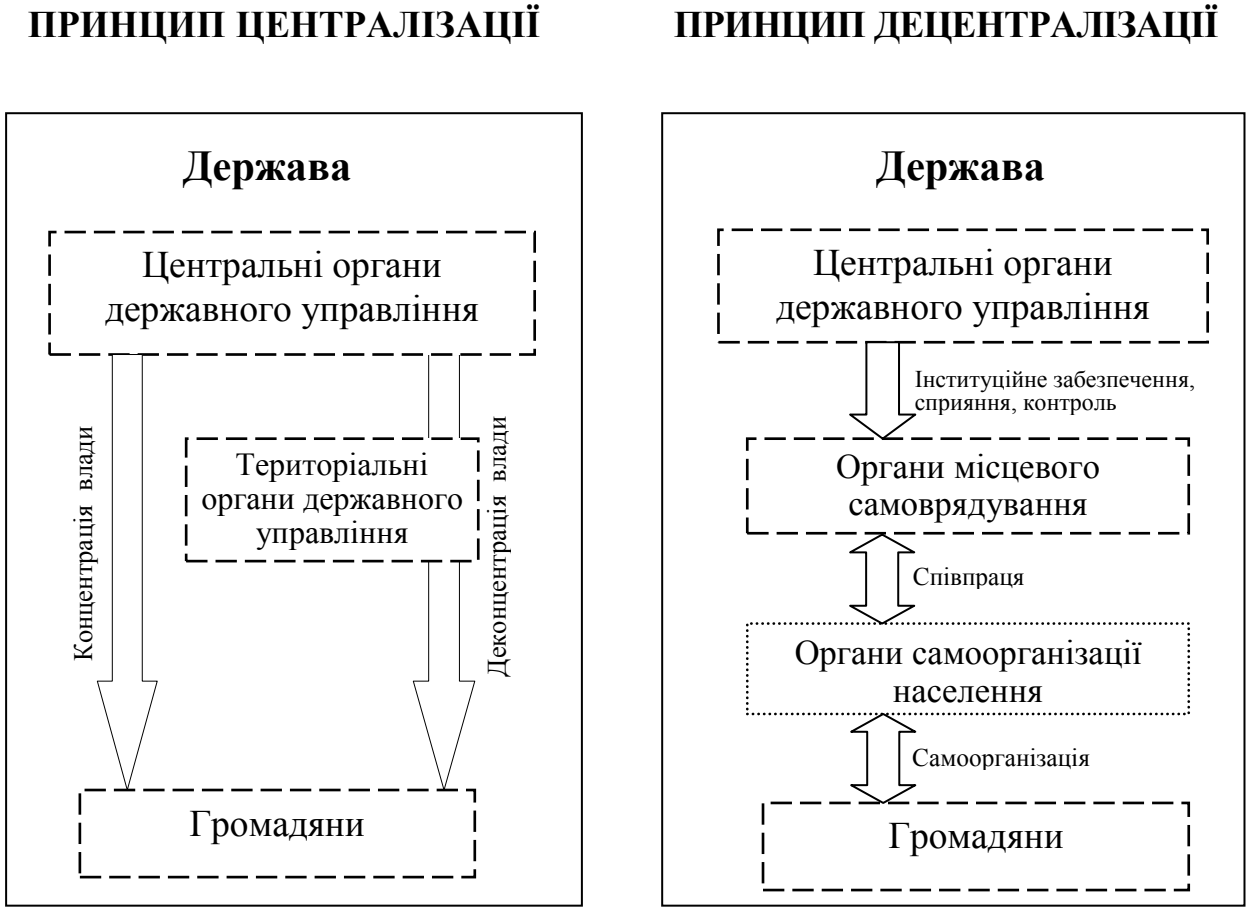


Рис. 7.1. Схема реалізації основних принципів управління в унітарній державі

Застосовувані системи місцевого самоврядування базуються на громадівській та державницькій теоріях або їх змішаному варіанті. Основними тезами першої є протиставлення територіальних громад державі, автономія місцевого самоврядування, повне усунення місцевих органів від виконання завдань державної виконавчої влади. Державницька теорія навпаки ототожнює діяльність місцевого самоврядних та державних органів і повноваження перших визначаються виключно державною владою. Симбіозом громадівської та державницької є теорія муніципального дуалізму. Згідно з нею органи місцевого самоврядування зберігають свою незалежність від державної виконавчої влади тільки стосовно вирішення питань місцевого значення, водночас виконуючи функції органів державного управління при виконанні делегованих повноважень державної виконавчої влади [5; 6, с. 9–10].

Чинне в Україні місцеве самоврядування фактично відповідає теорії муніципального дуалізму. Слід відзначити активізацію впродовж останніх років прихильників громадівської теорії. Водночас нав’язуване ними пряме народовладдя, методи вирішення питань місцевого значення не через виборні органи, а шляхом зборів громадських об’єднань, референдумів, на наш погляд,

загрожує втратою керованості життєдіяльністю громад базового рівня, послабленням державницької функції цієї важливої ланки в системі публічного управління, що несе суттєві загрози безпеці держави з недостатньо усталеними підвалинами громадянського суспільства.

При класифікації чинних у світі моделей місцевого самоврядування виділяють англо-американську (англосаксонську), континентальну (європейську), іберійську, радянську, а також змішані [5, 7].

У країнах Європейського Союзу функціонують англосаксонська, континентальна й змішана моделі.

За англосаксонською моделлю місцеві виборні органи здійснюють функції місцевого самоврядування та державної влади в системі єдиного публічного управління, а виборні органи влади територіальних утворень мають статус юридичних осіб, що володіють власністю й правами.

Основними характеристиками континентальної моделі місцевого самоврядування є:

- на локальному рівні державне управління і місцеве самоврядування здійснюється через різні непов'язані структури;
- існує жорсткий контроль за громадами та паралельне функціонування на місцевому рівні органів державної влади, які вирішують загальнонаціональні завдання; національні інтереси домінують над місцевими;
- юридичними особами є місцеві спільноти, а не органи влади.

Континентальна модель відповідає громадівській теорії місцевого самоврядування.

Характерними ознаками змішаної моделі є поєднання автономії місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням більш високого рангу. На окремих рівнях місцевого самоврядування виборний орган може виконувати як його функції, так і державної влади. До основних ознак змішаної моделі також належать:

- реалізація національних єдиних інтересів здійснюється, зокрема, через діяльність органів місцевого самоврядування;
- діють право та обов'язок місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність;
- значна частина повноважень державної влади делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;
- поряд з виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут «виборних чиновників».

Змішана модель відповідає теорії дуалізму місцевого самоврядування. Вона діє у Німеччині, Австрії, Бельгії, Нідерландах тощо [5; 8, с. 41–42].

Україна відповідно до положень Конституції є унітарною децентралізованою державою, територіальний устрій якої ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (державного управління з місцевим самоврядуванням) [9]. Разом з тим місцеве самоврядування в Україні

достатньо повною за європейськими стандартами мірою до початку адміністративно-територіальної реформи фактично здійснювалося лише у містах обласного значення. Не дотримувався принцип його повсюдності.

Європейська практика демонструє зростаючу роль місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежування повноважень самоврядних органів та виконавчої влади в загальнодержавному й територіальному управлінні. У більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, крім загальнодержавного значення, належать до повноважень органів місцевого самоврядування [10, с. 109–111].

У європейських державах відсутні уніфіковані стандарти щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Цей показник коливається від близько 36 тис. комун у Франції з середньою чисельністю 1500–1600 мешканців до 56 од. зі самоврядним статусом у Литві (12 міст та 44 сільські райони) – 58 тис. жителів відповідно. Найчастіше середня кількість мешканців у самоврядній громаді у країнах Європи становить 5–10 тис. осіб (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Групування країн Європи за середньою кількістю населення самоврядних громад*

Середня кількість населення, тис. осіб	Кількість країн	Країни
До 2	3	Словаччина, Франція, Чехія
2–5	8	Ісландія, Кіпр, Латвія, Люксембург, Португалія, Угорщина, Австрія, Швейцарія
6–10	6	Естонія, Іспанія, Італія, Мальта, Німеччина, Румунія
11–15	5	Греція, Норвегія, Польща, Словенія, Фінляндія
16–20	2	Бельгія, Македонія
21–30	2	Болгарія, Данія
Більше 30	4	Ірландія, Литва, Нідерланди, Швеція

*Джерело: [11, 12].

Важливо зазначити, що в європейських державах простежуються тенденції до укрупнення територіальних громад, а також децентралізації та реформування функціональних повноважень у системі адміністративно-територіального устрою. Цим шляхом йшла більшість країн Європи. Однак в окремих з них (Великобританії) досі дотримуються принципу переважно централізованого управління і надають місцевим органам влади істотно обмежені повноваження та функції.

У Великобританії було фактично проведено адміністративну деконцентрацію та створено органи державної влади на місцевому рівні. У Франції, наприклад, децентралізація відбувається зі зміщенням основної частки владних повноважень на рівень регіонів (департаментів), залишаючи базові функції без змін.

Важливі закономірності прослідковуються в побудові системи публічного адміністрування у країнах Європи. Їх суть полягає у відході органів управління від ролі суто владної інстанції та переході на партнерські відносини з об'єктами управління, широкому доступі громадян і громадських об'єднань до участі в ухваленні адміністративних рішень, орієнтуванні не стільки на завдання та видатки на їх реалізацію, скільки на ефективність з широким використанням відповідних цільових фондів, агенцій.

Чинну в Україні систему адміністративно-територіального устрою згідно з Конституцією України, ст. 133, формують: Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, селища і села. Вона фактично успадкована від СРСР. Її побудова і механізми функціонування не відповідають вимогам часу, створюючи низку проблем. Вони пов'язані в основному з невпорядкованістю системи АТУ та низьким рівнем розвитку місцевого самоврядування.

Серед проблем невпорядкованості системи АТУ виділяють такі:

- міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і четвертого рівня ієрархії устрою;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших одиниць цього ж рівня;
- наявність у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць територій, що підпорядковані іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня АТУ (проблема анклавів);
- існування не передбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць, недосконаліть понятійного апарату;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
- територіальна невизначеність сільських громад базового рівня.

До проблем розвитку місцевого самоврядування передусім належить ті, що обумовлені низьким ресурсним забезпеченням громад і відсутністю розподілу повноважень між громадами різного рівня за принципом субсидіарності. Найбільш актуальними з них є:

- надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищих щаблях управління державою;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- невпорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- підміна місцевими державними адміністраціями виконавчих органів місцевих рад;
- економічна неспроможність більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, високий рівень їх дотаційності;
- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів;
- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості;
- криза комунальної інфраструктури;
- брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях, відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, непрозорість діяльності, корупція;
- недієвість форм прямої демократії – недосконалі механізми участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю;
- несформованість у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого самоврядування [13].

До проблемних аспектів, які пов’язані з чинною системою адміністративно-територіального устрою та потребують вирішення, також належать:

- наявність значних соціально-демографічних, соціально-економічних відмінностей та диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня й невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- невідповідності чинної вітчизняної системи АТУ європейській номенклатурі, що утруднює дотримання ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування;
- підміна функцій виконавчих органів місцевого самоврядування державними районному, обласному рівнях, неефективне розмежування повноважень між ними, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що спричиняє конфліктність інтересів та знижує ефективність функціонування публічної влади;
- невідповідність системи міжбюджетних відносин можливостям реалізації конституційно закріплених прав територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення та рівного доступу населення до послуг, які надаються бюджетними установами;
- відсутність дієвої політики територіального розвитку, занепад сільської бюджетної інфраструктури та депопуляція сільських територій.

Лише завдяки модернізації адміністративно-територіального устрою не можливо усунути зазначені вище проблеми і недоліки; необхідне комплексне реформування публічної адміністрації, центральних та місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ін. [14, с. 7].

У цьому контексті метою адміністративно-територіальної реформи в Україні слід розглядати формування ефективної системи територіальної

організації публічної влади як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом упорядкування територіального устрою, децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління, створення належного середовища для місцевого самоврядування, реалізації потенціалу саморозвитку територіальних громад, соціальної та економічної ініціативи мешканців.

Сутність адміністративно-територіальної реформи, на наш погляд, мала полягати у вирішенні таких основних завдань [15; 16].

- *Упорядкування системи АТУ* через:

– перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно-територіального устрою з 3-х рівнів: перший – область, АР Крим, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, велике місто (обласного значення); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;

– відхід від ускладненої чинної системи АТУ, відповідно до якої у межах адміністративно-територіальних одиниць існують інші одиниці того ж рівня чи містяться території інших адміністративно-територіальних одиниць;

– забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, у результаті чого зникають так звані міжпоселенські території, кожна адміністративно-територіальна одиниця має бути нерозривною, анклави одних адміністративних одиниць на території інших не допускаються;

– прагнення до управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративно-територіального устрою; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з урахуванням регіональних особливостей та доцільності.

- *Подолання розриву між владою та громадянами, ширше залучення мешканців територіальних громад до вирішення питань місцевого значення* через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання його самоорганізації.

- *Побудови більш ефективної управлінської структури в системі АТУ відповідно до принципу субсидіарності з чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ,* що досягається шляхом:

– розмежування функцій та повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;

– розподілу функцій та повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ відповідно до принципів наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення, більш ефективного і якісного надання таких послуг, залучення членів територіальних громад безпосередньо, через органи управління адміністративно-територіальних одиниць та самоорганізацію громадян до вирішення питань місцевого значення;

– усунення підміни місцевих самоврядних повноважень державними, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому, районному, обласному рівнях;

– визначення суті та меж контрольних функцій органів державної влади стосовно місцевого самоврядування.

- *Зміцнення економічної бази й забезпечення фінансової та управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць* шляхом:

– розробки й реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських та інших проблемних територій і малих міст, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;

– наділення адміністративно-територіальних одиниць майном та ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення й делегованих функцій органів державної влади;

– зміни міжбюджетних відносин, збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів та гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання;

– встановлення принципу незалежності та непідпорядкованості між бюджетами базового, районного, обласного рівнів.

Водночас в умовах сьогодення питання децентралізації влади в Україні слід розглядати і вирішувати системно, одночасно із забезпеченням ефективного контролю центральної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, інших місцевих і регіональних влад.

7.1.2. Місія та інститут державного управління в умовах децентралізації влади

Проведення в Україні реформи децентралізації має фокусуватися на двох основних підвалинах влади: держава і місцеве самоврядування. Реформа розширює можливості місцевого самоврядування, особливо новоутворених об’єднаних громад, водночас сприяє зміні наявної організації виконавчої влади і закладає нову загальноукраїнську основу для сучасного корпусу державних службовців – префектів. Передбачається, що власне вони на відповідних адміністративно-територіальних теренах здійснюватимуть нагляд за додержанням Конституції і законів України, виконанням державних програм, забезпечать організацію і взаємодію місцевих та центральних органів, особливо в умовах воєнного або надзвичайного стану, небезпечних екологічних ситуацій тощо. Префекти формуватимуть нову суспільну структуру, стануть суб’єктами інституційного ринку, генераторами модерних функціонально-комунікаційних систем, інструментарієм новативного способу управління країною [17; 18].

Попри те, основна увага реформи прикута до організації територіальних громад, їх кількості, відповідного адміністративно-територіального поділу, тобто до видимих зовнішніх атрибутів. Якісні моменти, внутрішньо притаманні реформі, зокрема взаємовідносини держави і територіальних громад різних рівнів, місія префектів та принципи їх призначення, вимоги щодо світоглядних, морально-етичних характеристик, державотворчих суспільно-патріотичних

цінностей, вважаються нібито другорядними, адже залишаються поза увагою заходів з децентралізації влади. Досі Верховною Радою не ухвалено закон України «Про префектів», за проектом якого вони діятимуть на обласному і районних рівнях. У дискусіях з цього приводу переважно наголошується, що вони наглядатимуть, а не керуватимуть [19]. Однак обмежуватися наглядовою функцією для розвитку України, особливо в умовах нав'язаної їй гібридної війни, вочевидь, замало; нагально необхідні стратегія перемоги і відповідний курс уряду. Він має комплексно включати розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, проведення інституційної реформи, суспільних трансформацій, втілення ідеологічних засад державотворення, усталення національної безпеки, міжнародних відносин тощо. Необхідно реалізувати духовно-інтелектуальні, креативно-мотиваційні, соціально-психологічні, ментально-соціо-культурні достоїнства префектів як якісних *трансферів* у майбутнє України, подвижників її національної ідеї як *світоглядно-засадничого* фундаменту розбудови самостійної держави. Конструкції, що підтримуватимуть будову нової держави, слід зводити системно, достеменно вивіривши як за вертикаллю державної влади, так і горизонталлю місцевого самоврядування без його фетишизації.

Ефективні дії владної системи префектів, як будь-якої іншої суспільної системи, ґрунтуються на трьох обов'язкових елементах: структурі, функціях та емерджентності як якісному індикаторі відповідності структур покладеним на них функціям. Забезпечення гармонізації цих елементів має здійснюватися спільнотою через процеси *інституціоналізації,* котрі формують належне інституціональне середовище, створюють певні інститути та організації (інституції) з власною системою цінностей та правилами гри, визначають пріоритети модернізації економіки, напрями науково-технічного прогресу і соціальних трансформацій.

Модернізаційні зміни за напрямами і масштабністю завдань охоплюють як *стратегеми* (плани дій) щодо структурних трансформацій суспільства взагалі, так і світоглядні *максими* (основні принципи) перетворень у сфері духовно-моральних, професійних і професіональних характеристик, властивих людині, у т.ч. в умовах перехідної економіки України, воєнного стану. Найскладніші зміни – світоглядні. Вітчизняна *інституційна політика* з позиції розвитку інституціоналізму має акумулювати основні складові сучасної української національної ідеї *(УНІ)*, надаючи їм статус стратегем розвитку національної держави з урахуванням виникнення нових інститутів та інституцій; одночасно усувати чи трансформувати старі, які заважають формуванню інституту історичної пам'яті, національних еліт, фонду соборності української нації, згуртованості територіальних громад тощо [20].

Інституційні теорії, особливо неоінституціоналізм, охоплюють не лише *тверду* частину (джерела) суспільного розвитку, а й демонструють, що, окрім техніко-економічних параметрів (ресурсозбереження, власність, ціна, якість, новий технологічний уклад виробництва, його екологічність, конкурентоспроможність кінцевої продукції), є також соціальні рушійні сили (неекономічні, світоглядні чинники) – інтелектуалізація, елітаризація й гуманізація людини та її праці.

Таким чином, *неоінституціоналізм* в умовах децентралізації влади виділяє *тверду і м'яку* частини, джерела і рушійні сили у факторах суспільного розвитку, алгоритм трансформації ресурсу в потенціал.

Під час реформи децентралізації влади, власне, на рівні рушійних сил на передній план висувається людський фактор як *домінантний* у системі створення територіальних громад, їх згуртованості, прихованих соціально-психологічних, інформаційних зв'язків і контактів, так і формування урядового класу префектів – їх орієнтацій, цінностей, компетентності, креативності тощо. Йдеться про їх світоглядні духовно-інтелектуальні цінності, на які не в останню чергу впливають інтелектуалізація, елітаризація та гуманізація, комунікаційні процеси, участь у різних формах когнітивно-креативної, інноваційної та пошуково-винахідницької активності, у зосередженні на інших духовно-інтелектуальних сегментах суспільного поступу. Урешті, йдеться про розуміння префектами прав і необхідності *бінарного* (соціогуманістичного) захисту *людини та нації*, його гармонізацію в інформаційному, правовому і громадянському полі; про аксіологію вільного вибору вектора інтеграції в світове вільне співтовариство. А відтак про соціальний капітал як довіру до провідників суспільних змін і реформ, до інформації, котра в цьому контексті генерується і безперешкодно передається від одного покоління до іншого як соціальний геном тривалості розвитку народу, збереження його національної ідентичності, історичної пам'яті, умінь та інтелектуальних надбань, традицій і норм поведінки, наділяючи особистість певними характеристиками, відповідним фахово-знаннєвим і духовно-інтелектуальним потенціалом [20; 21].

Україна, на жаль, не має, на відміну від Заходу, безпосереднього досвіду призначення чи роботи префектів, особливо, коли йдеться про них як про ефективний національний механізм утвердження *української національної ідеї.*

Новостворюваний корпус префектів має стати не тільки формальною інституцією влади, а й довірливим суспільним інститутом, продуцентом нових норм поведінки, прикладом їх втілення в життя й ініціатором нових прогресивних трансформацій. У цьому аспекті звернімо увагу на комплекс завдань, пов'язаних із:

- загрозою завищених очікувань результативності процесу *трансформації* (від лат. transformatio – перетворення, видозміна), котрий традиційно і надалі сприймається в Україні як стратегічно-урядовий, універсальний напрям змін революційним та еволюційним шляхом соціально-економічного, національно-політичного й іншого розвитку суспільних систем та підвищення їх ефективності. Однак в умовах зовнішніх загроз першочерговим стає якісно глибше перезавантаження суспільних відносин та їх характеристик, тобто на порядку дня трансформація *сутності* систем для спрямування їх у загальноцивілізоване русло, прорив на світові простори і ринки. А для цього потрібна їх *транзиція* (від лат. transitus – перехід), що означає перехід від однієї якості системи до іншої, від радянської індустріальної (планово-командно-адміністративної) через перехідну до постіндустріальної (ринкової), наукомісткої (інформаційної) економіки – ліберальної

зі структурною перебудовою, приватизацією, зі створенням нових інститутів та інституцій;

- неналежною увагою до *неекономічних чинників* підвищення ефективності розбудови національної держави та її економіки в процесі виконання завдань, необхідних для її повноправного вступу у європейські інституційні економічні та безпекові структури, які необхідно виконати кожному й Україні загалом. Серед них такі вагомі, як: посилення ролі внутрішньо-вітчизняного інвестора, соціального капіталу як довіри соціуму до владних інституцій, банків, судів тощо; наявність політичної волі високих очільників держави щодо проведення реформ, викорінення корупції, злодійства та інших форм девіальної поведінки. Важлива багатопланова роль цих факторів полягає у підвищенні національної безпеки та системи колективного захисту, верифікації форм соціальної активності територіальних громад, піднесенні морально-психологічних характеристик, духовно-культурних цінностей суспільного загалу та правлячих еліт, їх патріотичності, пасіонарної готовності захищати незалежність держави, права і свободи нації та людини праці, виховання спільного погляду на історію і бачення майбутньої єдиної держави Україна, її національну ідею;
- необхідністю зацікавлень префектів як урядових трансферів *громадськими формами* управління державою, волонтерськими рухами в різних сферах суспільної діяльності, які можна було б поширити на інші напрями;
- місією префектів як неформального інституту і формальної інституції компенсувати брак концентрації зусиль уряду щодо залучення *духовно-моральних імперативних* чинників суспільних трансформацій шляхом підсилення аксіології євроінтеграційних процесів та ефекту емерджентності як каналу якісного приведення структур відповідно до їх функцій у системі національної та світової безпеки.

Неоінституціоналізм підсилює вагу регіональної економічної політики, роль територіальних громад у пан-українській, європейській та світовій метропольних мережах, націливши на ширші полімірні творчі пошуки.

У цьому контексті новий корпус державних службовців має цікавитися аксіологією ідеологічних засад державотворення, наданням складовим національної ідеї статусу стратегем розвитку країни на далеку перспективу, включно до вступу в євроінтеграційні структури.

Нині УНІ установилася як концепт-конструкт духовно-інтелектуального потенціалу нації, себто людей-державотворців і співгромадян, які спираючись на минуле, нині мобілізують державотворчі сили на здобутки європейського майбутнього, становлення і консолідацію українського народу як єдиної політико-етнічної спільноти та цілісної одиниці світового співтовариства, що наближає національний ідеал до найвищих досягнень людства в різних сферах розумної життєдіяльності на шляху до прогресу і добробуту.

Визначивши пріоритетність і базову достатність за категоріями соборність, українськість, гідність як імперативів їх комплексного дослідження в сучасній структурі стратегічних складових УНІ, тобто як *стратегем* розвитку країни, водночас підкреслимо необхідність міждисциплінарного підходу до їх аналізу.

Отже, проведення децентралізації влади в країні потребує подальших міждисциплінарних досліджень з метою формування соціально-психологічних, моральних та інших якостей сучасного префекта як суспільного інституту нових норм поведінки для їх закріплення в урядових інституціях. Необхідне розуміння підвалин вирішення проблеми в системі ідеологічних засад державотворення і національної безпеки України. Це має стати об'єктом значної уваги національних еліт і центрального уряду. Сучасне бачення націо-державотворення потребує зусиль авторитетів економічної, політичної, історичної, військової й філософської думки, бізнесу і громадськості. Загальноукраїнське глибокозмістовне розуміння УНІ сприяє формуванню нових соціогуманістичних засад міжнародних відносин в XXI столітті.

7.1.3. Реформування адміністративно-територіального устрою в системі просторової організації суспільства

Політико-історичні, культурні, економічні, загальносуспільні особливості розвитку території безперечно впливають на систему розселення, що найбільше позначилося на зміні адміністративно-територіального поділу шляхом трансформації функцій поселень, переорієнтації міграційних потоків людей, капіталів, товарів та послуг тощо. У свою чергу, сформована на певному історичному етапі система розселення переважно знаходить своє відображення в адміністративно-територіальному поділі держави, що здійснюється з урахуванням історичних та етнічних місцевих традицій для виконання функцій державного управління.

Методологічно-концептуальна база дослідження АТУ охоплює низку взаємопов'язаних, але цілком індивідуальних *концепцій регіональної економіки та суспільної географії*: територіальної організації суспільства, територіальних суспільних систем, просторових систем розселення, соціально-економічного районування та регіоналізації, нової економічної географії, теорії оптимального розміщення підприємств, просторової організації економіки, теорії полюсів зростання, теорії «центр-периферія», теорії регіонального саморозвитку тощо. Названі вище підходи містять положення, на основі яких формуються принципи та критерії виділення адміністративно-територіальних одиниць, визначення їх оптимальної кількості на різних рівнях управління, параметрів оптимальної доступності до адміністративних центрів територіальних громад, районів та регіонів.

У контексті теорії єдиного економічного простору регіон розглядають як цілісне просторове утворення, часто значне за розмірами, що є найбільшою таксономічною одиницею в системі територіального поділу, в межах якого взаємодіють природно-географічні, економічні, соціальні, етнодемографічні та інші процеси. Результатом деформації економічного простору стає поява нових просторових утворень. Останні – це ареали господарської діяльності, як правило, з мережевою структурою, ступінь внутрішньої інтеграції яких формує синергетичний ефект і здатність впливати на зовнішнє середовище [24].

На нашу думку, новий АТУ в Україні повинен спиратися на особливості

вже сформованої та перспективної просторової системи розселення населення й мережі населених пунктів, що спроможні бути центрами адміністративно-територіальних утворень і надавати відповідний обсяг адміністративних послуг завдяки оптимальній *часовій, транспортній, фінансовій доступності*. Зазначимо, що під системою розселення слід розуміти територіально цілісну та функціональну сукупність поселень, яка формується внаслідок розвитку виробництва та послуг у їх межах. Делімітація її меж та рівень розвиненості визначаються інтенсивністю зв'язків між поселеннями, яка значно більша в системі розселення, ніж поза нею.

Реформуючи систему АТУ, необхідно зважати на історично сформовані системи розселення, а також на те, що, зокрема, дисперсна (розсіяна, наприклад, хутори) та дисперсно-групова (селища, села) форма розселення властиві сільському розселенню більшості території України, групова – найбільш характерні для міського розселення (місто, агломерація, конурбація). Зазначені форми розселення не завжди існують у чистому вигляді, вони часто утворюють численні змішані та перехідні модифікації, характерні для певних районів.

При обґрунтуванні АТУ необхідно враховувати системи розселення, які формуються за такими принципами: інтенсивність трудових, виробничих, наукових, культурних, адміністративних, торговельних, освітніх та інших зв'язків між поселеннями; рівень взаємозв'язків місць проживання з основними місцями праці, центрами громадського обслуговування і територіями позаміського відпочинку; щільність населення та густота мережі міських і сільських населених пунктів; співвідношення кількості населення в містах різної величини.

На початковому етапі реформування АТУ, коли за добровільним принципом формуються об'єднані територіальні громади, слід розглядати первинні, низові системи розселення (локальні). В географічній науці за просторовим масштабом охоплення системи розселення поділяються на локальні й регіональні. Локальні системи охоплюють відносно невелику площу. Критерієм розмежування такої системи є показник транспортної доступності, який визначає відстань (у її часовому вимірі) від центру системи до найвіддаленішого поселення. Центром локальної системи є найбільше моно- чи багатофункціональне місто, селище, село.

Регіональні системи розселення охоплюють досить великі території. В Україні вони включають одну чи декілька областей, об'єднаних виробничими зв'язками, природними ресурсами, культурою і способом життя населення. Найбільше місто регіону як поліфункціональне набуває значення регіонального центру. Іноді регіональна система може мати кілька центрів, якщо вони приблизно рівнозначні.

В умовах незворотних процесів депопуляції, міграції трудового капіталу та спаду економічної активності в Україні, які обтяжені економічною та політичною нестабільністю й військовим конфліктом, особливої актуальності набувають процеси реформування АТУ, котрі мають відповідати принципам щодо забезпечення: самостійності виділеної одиниці адміністративно-

територіального поділу в межах власних повноважень та відповідальності за її подальший розвиток; цілісності території завдяки єдності управлінських рішень на всій її території; відповідності історично сформованій системі розселення населення території та її стійкого розвитку; раціонального використання територіальних ресурсів та економічного потенціалу для розвитку соціальної інфраструктури; розвитку місцевих етносів; перспективності – врахування прогнозів розвитку продуктивних сил з метою формування достатнього соціально-економічного потенціалу адміністративно-територіальних утворень для подальшого соціально-економічного розвитку [25, с. 161].

Прагнення України інтегруватися до ЄС обумовлює необхідність узгодження вітчизняних та європейських стандартів організації управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови й зміцнення місцевого самоврядування [26], тому додатковими принципами реформування АТУ, є: субсидіарність (визначення повноважень органів публічної влади кожного адміністративно-територіального рівня); відповідність устрою рекомендаціям ЄС щодо Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS), Європейській хартії місцевого самоврядування; гармонізація інтересів центру та регіонів в умовах посилення метрополійних процесів та формування нового типу розселення – агломераційного; відповідність повноважень і ресурсного забезпечення (просторового, земельного, фінансового, податкового).

Результатом реформування АТУ мають бути чітка вертикаль виконавчої влади, дієве розмежування функцій на центральному та регіональному рівнях, автономізація місцевого самоврядування, економія місцевих бюджетних коштів, розширення власних можливостей щодо фінансування регіонального розвитку [27, с. 482] та забезпечення стійкості держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності.

Слід також враховувати, що системам розселення, а особливо регіональним, усупереч політичним чинникам властиве прагнення до цілісності та сталості розвитку, наближення до ідеального розподілу населення за «рангом-розміром» Ціпфа, посилення міжміської співпраці, налагодження комунікації між поселеннями, які відокремлені адміністративними межами. В одних випадках межами ієрархічних ланок АТУ й територіальних одиниць (поселень) системи розселення є географічні об’єкти (гори, ріки, озера, моря тощо); в інших – межі адміністративно-територіальної одиниці проходять по існуючих або колишніх кордонах, які є бар’єрними межами. Існують варіанти, коли система розселення розподіляється на ареали автономних соціумів, що враховується також при організації АТУ. Співвідношення у понад 50 % між кількістю жителів регіонального центру та другого за величиною міста в регіоні виявляє диспропорцію розселення, що безперечно впливає на функціонування АТУ.

На думку М.С. Дністрянського, у процесі оптимізації АТУ розмежування адміністративних одиниць слід здійснювати з урахуванням попередніх границь, соціального тяжіння населених пунктів, напрямів міграції, конфігурації транспортної мережі та побажань місцевого населення [28, с. 36].

Взаємозв’язок систем розселення та структури АТУ існує у багатьох

державах різного масштабу й форми управління. Особливу увагу при реформуванні устрою слід приділяти його низовим рівням та локальним системам розселення, оскільки саме там виявляються найбільш тісні просторові зв'язки між поселеннями.

Отже, під час реформування базового адміністративно-територіального рівня слід дотримуватися таких критеріїв, як:

- *розселенський (екістичний)* – відповідність меж нових громад сформованим локальним та регіональним системам розселення; адміністративні функції центральних поселень при цьому мають розширюватися з урахуванням прогнозів розвитку систем розселення;
- *територіальний (або просторовий)* – громади повинні охоплювати компактну територію з високим ступенем транспортної доступності до поселень;
- *демографічний* – врахування тенденції відтворення населення, зміни його статево-вікової структури, міграційні потоки тощо;
- *соціально-економічний* – громада має здійснювати економічну діяльність в межах своєї території з метою забезпечення повсякденних потреб населення, економічної самодостатності на основі ефективного використання місцевих ресурсів та людського капіталу;
- *самоврядний* – представляти інтереси громад, забезпечувати їх право на здійснення самоврядування;
- *самоорганізації* – територіальна громада формує органи самоорганізації населення на основі її природного права здійснювати місцеве самоврядування.

Під час формування нової системи АТУ слід використовувати позитивне надбання минулих періодів, однак основою для його обґрунтування має слугувати не лише виробничий чи енергетичний потенціал, а найперше – людина з її соціальними потребами. У радянський період організація територіальних систем, пов'язаних з обслуговуванням населення, базувалася на нормуванні радіуса обслуговування районних, міжрайонних, опорних центрів систем розселення. Радіуси обслуговування визначалися шляхом встановлення певного кілометражу (транспортної доступності) без урахування сил тяжіння до соціокультурних центрів [29, с. 524].

Сучасне формування систем розселення має передбачати задоволення потреб у трудовій і виробничій діяльності та життєзабезпечення населення, створення комфортного середовища проживання тощо. Адміністративно-територіальна реформа має забезпечувати зміни як системи територіального устрою, так і територіальної організації влади в державі.

Важливо крізь призму теорій просторового розвитку розглядати й особливості формування моделей розподілу влади «центр – локалітет (місцевість)», серед яких у ЄС поширення набули такі: модель *представництва* (Великобританія); *взаємодії* (країни Західної і Центральної Європи: Німеччина, Франція, Італія та ін.); *відносної автономії* (Скандинавські країни). Запропоновано три варіанти межування функцій з надання послуг, характерних

для світової практики, які відповідають цим підходам, між центральними і регіональними (місцевими) органами влади – відносної автономії, представництв та взаємодії [30, с. 164]. Вважаємо, що на нинішньому етапі в Україні слід забезпечити оптимальну модель розподілу повноважень із урахуванням сегрегаційних та соціальних ризиків, саме такою є остання.

Найбільші суперечності між цими ланками влади спостерігаються у містах районного та обласного значення. Отже, велика увага в процесі реформування має приділятися відводитися ролі адміністративних центрів у розвитку адміністративно-територіальної одиниці та реалізації відповідної поліцентричної політики, коли викристалізовуються кілька рівноцінних центрів у регіоні, що підвищують стійкість системи та її соціально-економічну безпеку.

Сучасний об'єктивний процес метрополізації (посилення впливу великого міста на прилеглу територію та за її межі), з одного боку, використовує ресурси периферії, поглиблює соціально-територіальну сегрегацію, заохочує конкуренцію метрополій, а з іншого, останні залучають території до процесів модернізації та ринкових обмінів і, відповідно, стимулюють реновацію периферії, інтегруючи локальні господарські комплекси і системи розселення. Метрополізація сприяє формуванню поліфункціональних центрів (ареалів) глобальної конкурентоспроможності – центрів нової економіки (багатства й споживання, інновацій і конвергенції). І цей суперечливий економіко-географічний процес є основою сучасної територіальної організації суспільства [31].

Базовою системоформуючою якістю центру є сила його тяжіння, яка залежить від рівня економічного потенціалу і функціональної розвиненості міста. Ці дві ознаки характеризують місто як об'єктивно локалізоване в просторі поле географічної взаємодії. Визначити ступінь економічного потенціалу і функціональної розвиненості міського поселення можливо за допомогою групи локаційних ознак. У остаточному підсумку навколо кожного міста об'єктивно формується локальний район розселення. Тому будь-яка локальна система розселення – це зосередження локальних районів і зон поєднання розосередженого розселення, що перебувають у сфері впливу великого міста [32, с. 326].

Формуючись на базі лідируючого центру, метрополія становить територіально розподілену систему його позиціонування, вибудуваний у матриці центро-периферійної взаємодії ареал його політико-економічної домінації. При цьому основу сучасної моделі центро-периферійної взаємодії становить необхідність урахування нових особливостей урбанізації та постіндустріалізації економіки, а саме домінантності чинника розвитку великих міст як таких, їх інфраструктури та економіко-демографічного потенціалу [33, с. 43–44].

Крім критерію кількості населення адміністративно-територіальних одиниць, враховуються й інші ознаки, зокрема: природно-історичні, економічні, адміністративні тощо. При цьому кількісні критерії мають диференціюватися залежно від щільності населення та особливостей урбанізації території. «Існуюча в певний момент часу мережа територіальних поділів (визначена їх

межами) завжди є результатом закріплення певного балансу інтересів і складного поєднання в просторі і часі етнонаціональних, політичних, економічних та інших чинників, а також уявлень про можливості й доцільності територіального розмежування повноважень та ресурсів» [34, с. 620].

Основні завдання реформування базового рівня АТУ, на наш погляд, полягають у наближенні основних публічних послуг до мешканців громад з підвищенням їх якості, більш ефективному державному управлінні й стимулюванні місцевого самоврядування; а головним інструментом реформування є децентралізація (фінансово-бюджетна, податкова, територіальна). Просторово-функціональна модель адміністративно-територіальної одиниці базового рівня при цьому матиме вигляд (рис. 7.2).

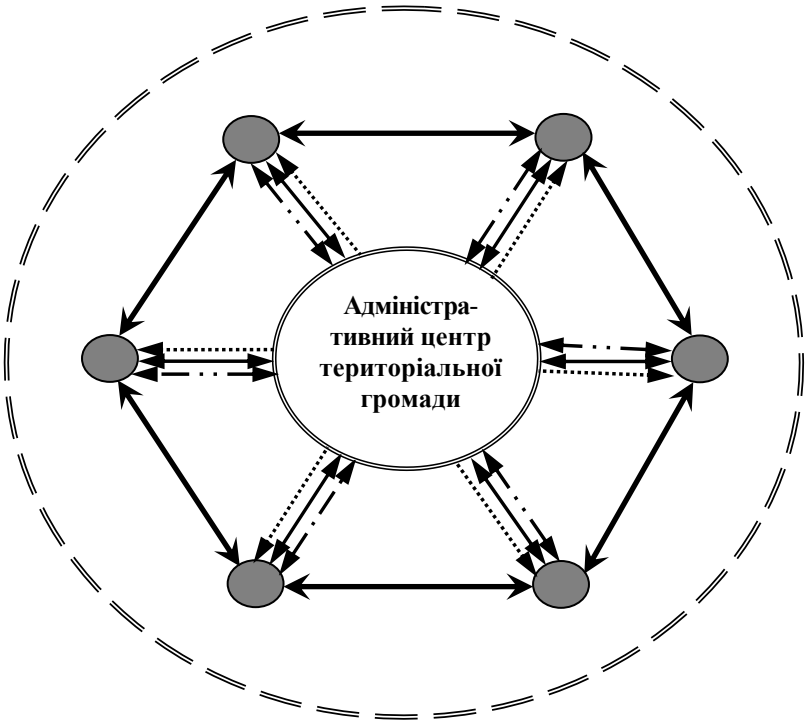


Рис. 7.2. Просторово-функціональна модель адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (об’єднана територіальна громада):

– населені пункти;
– спільні інтереси громади;
– базові публічні послуги (адміністративні, соціальні, комунальні тощо);
– економічні, соціальні, історичні зв’язки;
– зона комунікативної доступності (транспортна доступність до 20 хв)

Метою реорганізації одиниць другого (районного) рівня АТУ є наближення органів державної влади й адміністративних послуг до населення, а головним інструментом – *субрегіоналізація* простору. Для визначення субрегіональних центрів у науковій літературі пропонується використовувати метод рангової оцінки сучасних районних центрів за показниками людності, транспортної доступності, економічного потенціалу, рівнем соціального

розвитку, кількістю та якістю міжрайонних функцій.

При визначенні *зон тяжіння* адміністративного центру другого рівня АТУ (субрегіонального) слід виходити з критерію його доступності за соціально-економічними зв'язками; середній радіус зони надання послуг може становити не більше 50 км (1–1,5-годинна доступність автомобілем) (рис. 7.3) [35, с. 19].

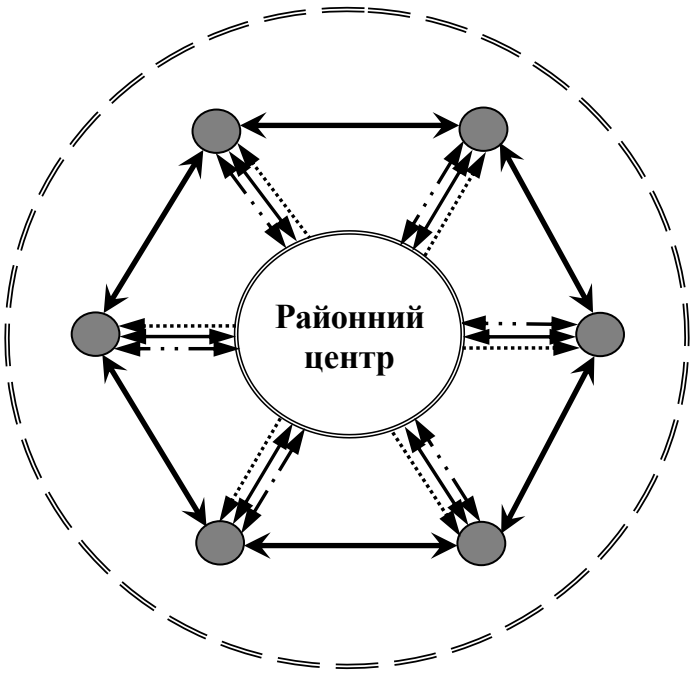


Рис. 7.3. Просторово-функціональна модель адміністративного району:

– територіальні громади;
– спільні інтереси (міжгромадівські);
– публічні послуги рівня вище базового;
– адміністративні, економічні, соціальні, історичні зв'язки;
– зона комунікативної доступності (до 1–1,5 год.)

Інтегральний показник суспільно-просторової взаємодії (СПВ), який одночасно враховує розмір і кількість мешканців поселення для оцінки його потенціалу, розраховують за формулою [36]:

$$СПВ = \frac{H \times \sqrt{S}}{1\,000}, \qquad (7.1)$$

де *СПВ* – коефіцієнт суспільно-просторової взаємодії;

H – кількість населення поселення;

S – площа поселення.

Загальними критеріями просторової оптимізації АТУ є підвищення ефективності державного управління і місцевого самоврядування, усунення дублювання низки функцій, збалансованість площі і розселення жителів адміністративних одиниць, формування пропорційної конфігурації територіальних громад, зважаючи на рівень розвитку транспортної та

соціальної інфраструктури. Причому адміністративний центр не завжди відповідатиме геометричному центру об'єднаної територіальної громади, водночас не допускатиметься ексцентричність його розташування для надання рівного доступу мешканців до соціально-культурних об'єктів.

Результатом реформування АТУ повинні стати фінансово-економічна спроможність територіальних громад, оптимізація навантаження на транспортну, інженерну, інформаційно-комунікаційну та соціальну інфраструктури, перерозподіл адміністративних та економічних функцій між адміністративними центрами одиниць; сприяння формуванню нових точок економічного зростання; підвищення транспортної, економічної, часової доступності до центрів надання послуг та покращення можливостей для міжмуніципальної інтеграції шляхом упровадження новітніх інструментів субсидіарності й державно-приватного партнерства. Раціональна муніципальна політика щодо формування точок зростання повинна базуватися на підтримці тих населених пунктів, які можуть бути центрами об'єднаних територіальних громад, – насамперед міста та селища.

Рушійною силою, що забезпечує постійний розвиток і відтворення системи відносин «центр – периферія», є постійна якісна трансформація ядра за рахунок генерування, впровадження та дифузії нововведень. Досягнення ефектів метрополійного поширення у просторовому аспекті, тобто на прилеглу територію і віддалені регіони, значною мірою залежить від абсорбційної здатності їх економік до сприйняття технологічних, управлінських і соціальних інновацій, наявності відповідних умов і ресурсів розвитку, транспортно-комунікаційних коридорів та мереж, інтелектуального капіталу [31, с. 176]. Характерними ознаками цього етапу урбанізації є зростання ролі обласного центру у міській мережі розселення та формування ним потужних доцентрових потоків населення, мігрантів, фінансових та інвестиційних ресурсів регіону.

Загалом радіус сфери впливу кожного з обласних центрів безпосередньо визначається його розміром та потенціалом на основі гравітаційної моделі, відповідно до якої загальна площа території, на яку поширюється вплив великого міста, прямо пропорційна його потенціалу, що залежно від цілей дослідження може вимірюватись у різних показниках – кількості населення, обсягів промислового виробництва та надання послуг, розміру зовнішньоекономічного товарообороту, валового або чистого доходу міста тощо. Нами в якості параметра, який визначає потенціал міста, використано показник кількості його жителів [31, с. 186].

Сфера потенційного впливу обласних центрів на прилеглі території являє собою три концентричні кола, побудовані довкола їх ядер. При їх накладанні отримуємо різнорівневу кругову діаграму: внутрішня виділяє ту частину простору, в якій вплив міста є найбільш відчутним; у межах середньої (середнє коло удвічі більше за площею від внутрішнього) такий вплив зменшується, хоча залишається ще досить значним; у межах зовнішньої частини (зовнішнє коло втричі перевищує внутрішнє) він ще відчутний, але незначний і, в міру зростання віддалі від центру міста, прямує до нуля (рис. 7.4).

Протяжність сфер впливу міста встановлюється за допомогою умовного

показника інтенсивності потенціалу міста, визначеного шляхом емпіричних спостережень, який становить для обласних центрів Західного регіону України 324 особи/кілометр квадратний.

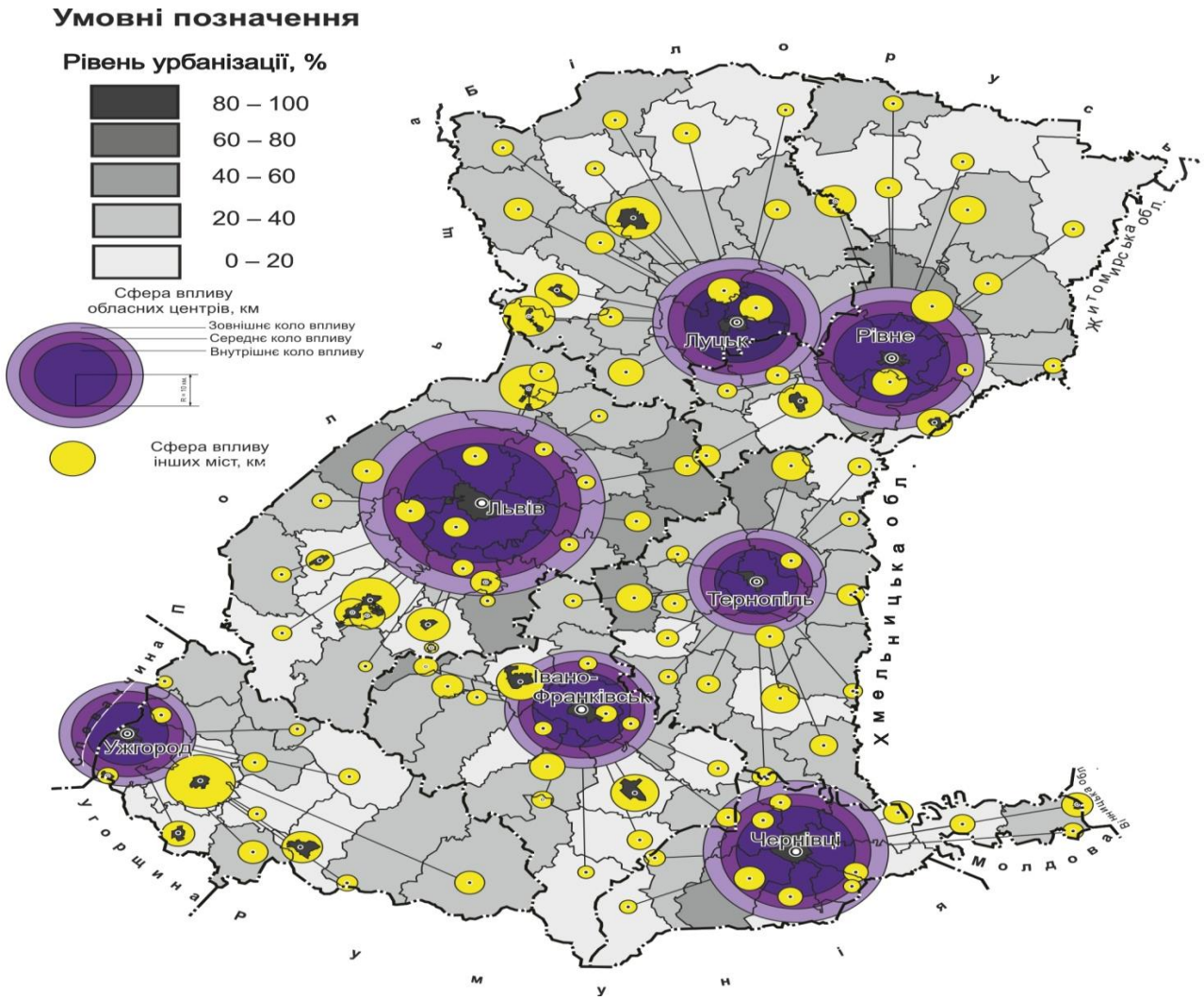


Рис. 7.4. Орієнтовні зони впливу обласних центрів Західного регіону України за гравітаційною моделлю

Радіус внутрішнього кола кожного міста розрахований за формулою:

$$R_{BK} = \sqrt{\frac{P}{\pi \times I_{ps}}} \tag{7.2}$$

де P – кількість мешканців міста;

I_{ps} – інтенсивність потенціалу міста (умовна щільність міського населення в розрахунку на площу приміської зони);

π – число «пі».

Радіуси середнього (R_{CK}) та зовнішнього $(R_{ЗK})$ кіл, виходячи із співвідношення площ, визначені за формулами:

$$R_{CK} = R_{BK} \times \sqrt{2}, \tag{7.3}$$

$$R_{ЗK} = R_{BK} \times \sqrt{3} \tag{7.4}$$

Наприклад, у результаті розрахунку радіус внутрішнього кола сфери впливу м. Львів склав 26,7 км, середнього – 37,9 і зовнішнього – 46,4 кілометра.

Але широке застосування гравітаційних моделей при аналізі розмірів приміських зон обмежене через неможливість врахувати фактори природної, економічної та соціальної неоднорідності простору. Усе ж вони є корисними для попередньої оцінки сфер впливу міст і виявлення полюсів економічної активності простору, дослідження проблем взаємодії територіальних утворень.

Світовий досвід переконливо свідчить, що адміністративні одиниці можуть бути як стримуючим, так і сприятливим чинником розвитку окремих видів економічної діяльності на своєму ієрархічному рівні. Саме тому реформування АТУ необхідно орієнтувати на створення таких адміністративних одиниць, які б максимально використовували просторовий потенціал території для свого розвитку. Об'єктивно існує проблема збігу меж території та функції, коли остання виходить за межі першої або реалізується лише в умовах переходу на іншу територію (будівництво водогону, функціонування школи на межі двох адміністративних територій тощо) [29, с. 44]. А в разі накладання сфери впливу декількох міст відбувається порушення просторової організації та витіснення важливих обслуговуючих функцій приміської зони – сільськогосподарської, рекреаційної, природоохоронної.

Враховуючи те, що АТУ є не лише суспільно-політичною та історичною категорією, а й суспільно-економічною, що пов'язано з формуванням на території адміністративно-територіальної одиниці локальної системи розселення, під час реформування слід враховувати ймовірні ризики.

Зокрема, основні з них, пов'язані з порушенням положень просторового та інституційного розвитку, полягають у такому:

- передача владних повноважень у повному обсязі на недостатньо інституціалізовану територіальну громаду та слабкі органи місцевого самоврядування;
- відсутність чіткої державної муніципальної політики стосовно пріоритетів розвитку великих міст, що формують регіональні метрополії (про необхідність розробки принципів та критеріїв формування об'єднаної територіальної громади навколо великого міста наголошував В. Нудельман [37]);
- відсутність низки містобудівних документів населених пунктів, що перешкоджає раціональному об'єднанню територіальних громад. У процесі розробки нових містобудівних документів доцільно враховувати принципи просторової організації економіки для формування безпечного середовища проживання населення та збереження довкілля, тобто положень «нового» й «зеленого» урбанізму;
- нерозробленість критеріїв для інтеграції в об'єднану територіальну громаду сільських та міських поселень;
- невідпрацьованість інструментарію вписування транснаціоналізації економіки, умов функціонування елементів мережевої економіки у

регіональний і локальний розвиток, розробку стратегії піднесення цих територій [30, с. 174], оскільки конфлікт інтересів виникатиме не лише в площині «державна влада – місцева влада», а вже на рівні іноземних держав та підприємців, які мають власну бізнесову політику;

- фінансові, організаційні та інформаційні труднощі інформатизації процедур адміністрування під час запровадження реального електронного урядування.

Реформування АТУ потребує чіткої регламентації прав, обов'язків та функцій органів місцевого самоврядування, розширення їх повноважень і суттєвого зміцнення фінансової бази; обґрунтованого розмежування доходів і видатків між усіма рівнями бюджетної системи шляхом передачі частини державних податків і зборів до місцевих бюджетів зі зміною їхнього статусу із державних на місцеві. Окрім цього, для успішної реалізації реформи АТУ слід вчасно забезпечити об'єднані територіальні громади містобудівною документацією, схемами планування територій тощо з метою формування раціонального розселення та реалізації пріоритетних напрямів розвитку населених пунктів у країні загалом.

7.1.4. Економічний потенціал територій як чинник реформування адміністративно-територіального устрою в Україні

Важливим завданням проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні є зменшення територіальної економічної диференціації як на внутрішньо-, так і регіональному міжрегіональному рівнях. Така диференціація – об'єктивна закономірність, однак економічна асиметрія територій в Україні сягнула розмірів, які недопустимо перевищують показники різниці їх потенціалу. Таке становище свідчить про неефективне використання економічного потенціалу значних територій. Подолання надмірних диспропорцій слід розглядати як одну із важливих цілей адміністративно-територіальної реформи.

Створення умов для нарощення внутрішнього економічного потенціалу територіальних громад передбачене в ендогенній моделі економічного зростання. Сучасні економічні теорії у ролі стимулюючих чинників виокремлюють ті, які здатні закласти основу для довгострокового розвитку, а саме: інновації (капіталовкладення в науково-дослідницьку й конструкторську діяльність), людський капітал (інвестиції в нього), політичні (розподіл політичної влади) та інституційні (ефективність правових інститутів) процеси.

Відповідно до логіки формування екзогенних та ендогенних моделей економічного зростання адміністративно-територіальна реформа щодо окремих територій стане екзогенним чинником їх економічного розвитку. Це можливо в умовах укрупнення дрібних територіальних громад, що сприятиме вирішенню низки проблем місцевого розвитку, зокрема: зростатиме ефективність використання коштів на утримання управлінського апарату, розширяться можливості нагромадження коштів для реалізації проектів місцевого розвитку, яких у малих територіальних громадах не вистачає, покращиться якість та

доступність послуг, насамперед медичних й освітніх тощо. Внаслідок такого укрупнення у процесі реформування АТУ, відповідно до його ідеології, можливе нагромадження ресурсів, активів економічної життєдіяльності громад, з одного боку, та зменшення територіальних диспропорцій – з іншого.

Економічний чинник за таких обставин має стати важливим об'єктом аналізу під час об'єднання територіальних громад та оцінювання потенціалу їх розвитку.

Загалом матрицю структурно-компонентної моделі економічного потенціалу територіальної громади можна зобразити блоками з ресурсного потенціалу, інфраструктурних та економічних об'єктів, які забезпечують задоволення потреб громади у товарах і послугах та слугують джерелами доходів мешканців й місцевого бюджету (рис. 7.5).

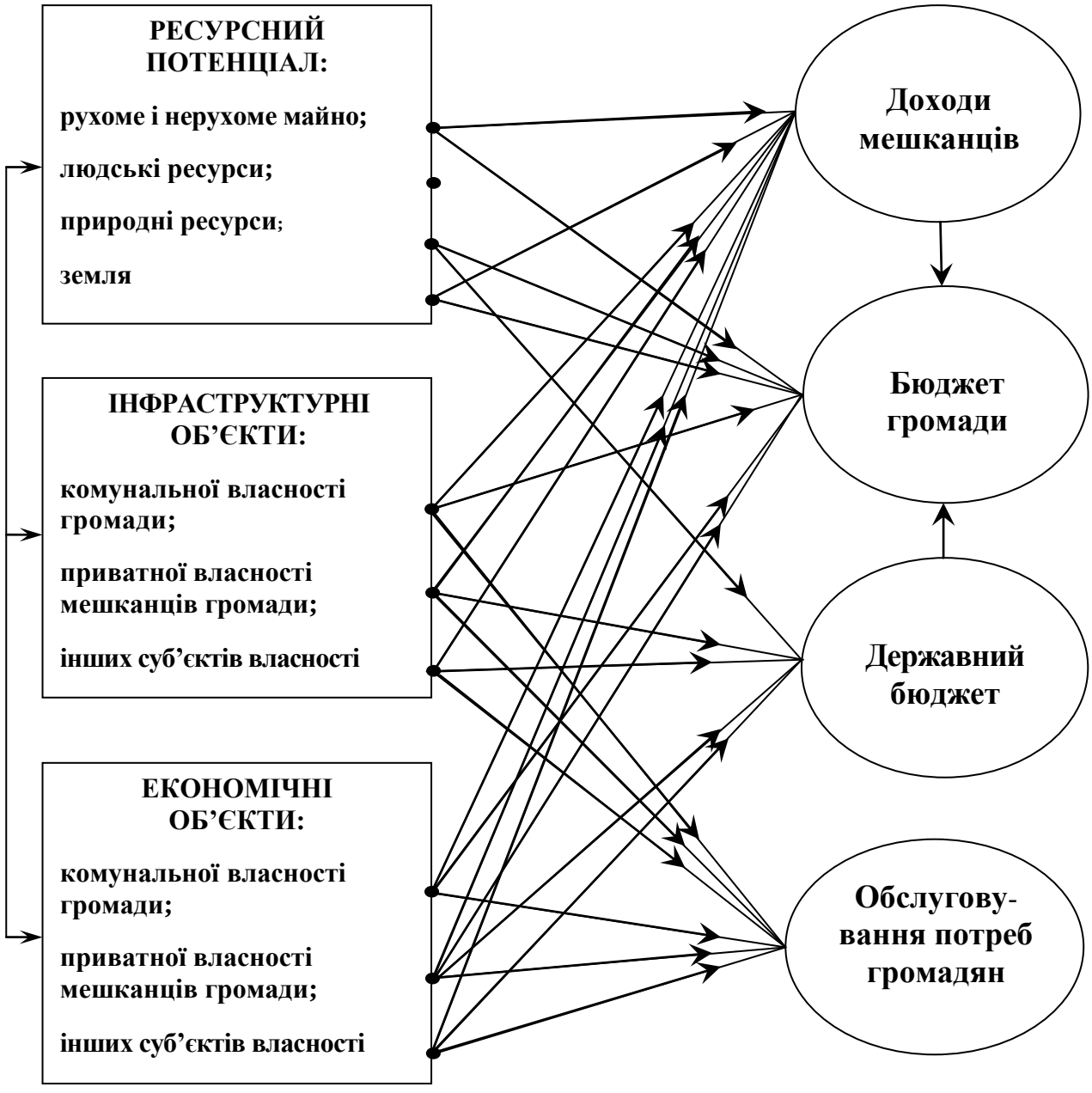


Рис. 7.5. Схематична матриця структурно-компонентної моделі економічного потенціалу територіальної громади

Особливості оподаткування й бюджетоутворення можуть суттєво коригувати залежність між економічним базисом територіальних громад та їх фінансовою спроможністю, що проявляється за будь-яких обставин. Тому матеріальне та соціальне благополуччя громад визначається насамперед розвитком економіки на відповідній території.

Передача широкого кола повноважень до компетенції органів місцевого самоврядування, передбачена реформою децентралізації, сприятиме активізації економічної активності на локальному рівні.

З іншого боку, необхідно вирішувати питання наділення територіальних громад частиною отримуваних на локальному рівні економічних ефектів для забезпечення їх власної фінансової бази. Поєднання цих двох напрямів реформи сприятиме мінімізації територіальних економічних диспропорцій.

Слід відзначити, що на сьогодні територіальні диспропорції існують як у країнах, економіка яких перебуває на стадії трансформації, так і в розвинених. Попри досить високий рівень економічного розвитку країн-членів ЄС загалом, у них також наявні проблеми територіальних диспропорцій.

Реалізація сучасної регіональної політики ЄС пов’язана з упровадженням єдиного стандарту територіального поділу країн-членів співтовариства (номенклатуру територіальних одиниць NUTS). Остання поділяється на п’ять рівнів, три з яких – NUTS – 1–3 – регіональні, а два – NUTS 4–5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. До першого рівня NUTS 1 належать суб’єкти федерації, автономні утворення, великі регіони; другого – NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи (на кшталт українських областей); третього – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Приблизно вони співвідносяться з групою українських адміністративних районів. Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є: NUTS 1 – від 3 до 7 млн, NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. жителів. Розроблено також класифікацію для дрібніших територіальних одиниць. Так, території, менші за NUTS 3 (сільські райони), віднесені до NUTS 4, а первинні, базові одиниці – до NUTS 5.

Політика вирівнювання територіальних диспропорцій ЄС включає систему стимулюючих інструментів здебільшого централізованого впливу, які забезпечують використання внутрішнього потенціалу територій. До них належать: надання державних інвестицій у розвиток інфраструктури проблемних регіонів; субсидії та податкові пільги (або повне звільнення від місцевих податків терміном від 5 до 10 років) підприємцям, які відкривають або розширюють своє виробництво та створюють нові робочі місця в проблемних регіонах; дотації депресивним регіонам.

Аналізуючи досвід європейських країн, варто зазначити, що він є корисним для України з огляду на необхідність урахування європейських орієнтирів адміністративно-територіального реформування, досвіду й уроків місцевого самоврядування. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад у нашій державі має стати пріоритет реалізації регіональної політики, оскільки, на думку С.А. Романюка, традиційні погляди на завдання регіональної політики забезпечити збалансований, комплексний, рівномірний, гармонійний, сталий розвиток регіонів досить віддалені від реальних процесів швидкого зростання міжрегіональних, а особливо

внутрішньорегіональних диспропорцій у країні [38].

Сьогодні реформування адміністративно-територіального устрою України має стати стимулюючим чинником мінімізації диспропорцій як на міжрегіональному, так і внутрішньорегіональному рівнях.

Варто зазначити, що внутрішньорегіональна диференціація є значною і поглиблюється. Так, динаміка її коефіцієнта у Львівській області за 2000–2014 рр. свідчить про зростання за показниками обсягів експорту товарів (у 14,1 разу), реалізованої продукції, робіт, послуг на 1 особу (у 1,9) та реалізованих послуг на 1 особу (у 2,7 разу) (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

Внутрішньорегіональна диференціація у Львівській області*

Показник	Коефіцієнти міжрегіональної диференціації	
	2000	2014
Капітальні інвестиції на 1 особу	11,63 (max – Пустомитівський – 6 306,4 грн, min – Золочівський – 542,4 грн)	10,98 (max – Кам'янка-Бузький – 6827,4 грн, min – Старосамбірський – 622 грн)
Щільність населення	3,7 (max – Пустомитівський –118,8 осіб на 1 км^2, min – Сколівський – 32,1 осіб на 1 км^2)	3,75 (max – Пустомитівський – 121,9 осіб на 1 км^2, min – Сколівський – 32,5 осіб на 1 км^2)
Обсяг сільськогосподарської продукції на 1 особу	2,93 (max – Стрийський – 4 315 грн, min – Сколівський – 1 474 грн)	3,32 (max – Радехівський – 9 664 грн, min – Сколівський – 2 909 грн)
Прямі іноземні інвестиції на 1 особу	15 042,8 (max – Радехівський – 84,24 дол. США, min – Золочівський – 0,0056 дол. США)	8281 (max – Руський – 1 821,78 дол. США, min – Старосамбірський – 0,22 дол. США)
Обсяг реалізованих послуг на 1 особу	13,86 (max – Жовківський – 382,4 грн, min – Турківський – 27,6 грн)	37,5 (max – Буський – 1 012,5 грн, min – Стрийський – 27 грн)
Обсяг реалізованої продукції, робіт, послуг на 1 особу	15,3 (max – Пустомитівський – 7 744,7 грн, min – Турківський – 504,9 грн)	28,9 (max – Пустомитівський – 70 574,2 грн, min – Дрогобицький – 2 441,8 грн)
Обсяг експорту товарів	76,18 (max – Жовківський 6 094,4 тис. дол. США, min – Мостиський – 80 тис. дол. США)	1073,7 (max – Кам'янка-Бузький – 105 866,2 тис. дол. США, min – Дрогобицький – 98,6 тис. дол. США)
Обсяг імпорту товарів	26 474,1 (max – Яворівський – 18 531,9 тис. дол. США, min – Турківський – 0,7 тис. дол. США)	538,8 (max – Стрийський – 130 928,1 тис. дол. США, min – Дрогобицький – 243 тис. дол. США)
Заробітна плата	1,61 (max – Стрийський – 2 382 грн, min – Радехівський – 1 479 грн)	1,72 (max – Стрийський – 3 786 грн, min – Буський – 2 199 грн)

*Джерело: [39].

Наведений аналіз масштабів територіальних диспропорцій вказує на необхідність покращення рейтингових позицій територій шляхом удосконалення територіальної організації економіки регіонів.

Згідно із затвердженою урядом Методикою формування спроможних територіальних громад до критеріїв спроможності включено площу та кількість мешканців, а оцінкою економічного потенціалу знехтувано. З цим пов'язана низка проблем формування територіальних громад, які сьогодні й у перспективі матимуть негативні наслідки.

Основу економічного потенціалу територіальної громади в межах

адміністративно-територіальних одиниць базового рівня формує підприємницький потенціал, що означає наявність юридичних і фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність і забезпечують потреби споживачів на внутрішньому та зовнішньому ринках. Фактично йдеться про просторову концентрацію підприємств різних видів, галузевої спеціалізації та організаційно-інституційних форм.

У результаті територіального аналізу розміщення підприємств в межах об'єднаних територіальних громад, запропонована модель формування яких Державною установою «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», встановлено, що відносний показник кількості малих підприємств на 10 тис. населення, який відображає реальний рівень міжтериторіальних диспропорцій, був вищим у територіальних громадах Пустомитівського району (Солонківська територіальна громада – 137 підприємств на 10 тис. населення, Пустомитівська громада – 111 підприємств), Дрогобицького району (Трускавецька територіальна громада – 104 підприємства на 10 тис. населення), Городоцького району (Городоцька територіальна громада – 99 підприємств на 10 тис. населення) (рис. 7.6).

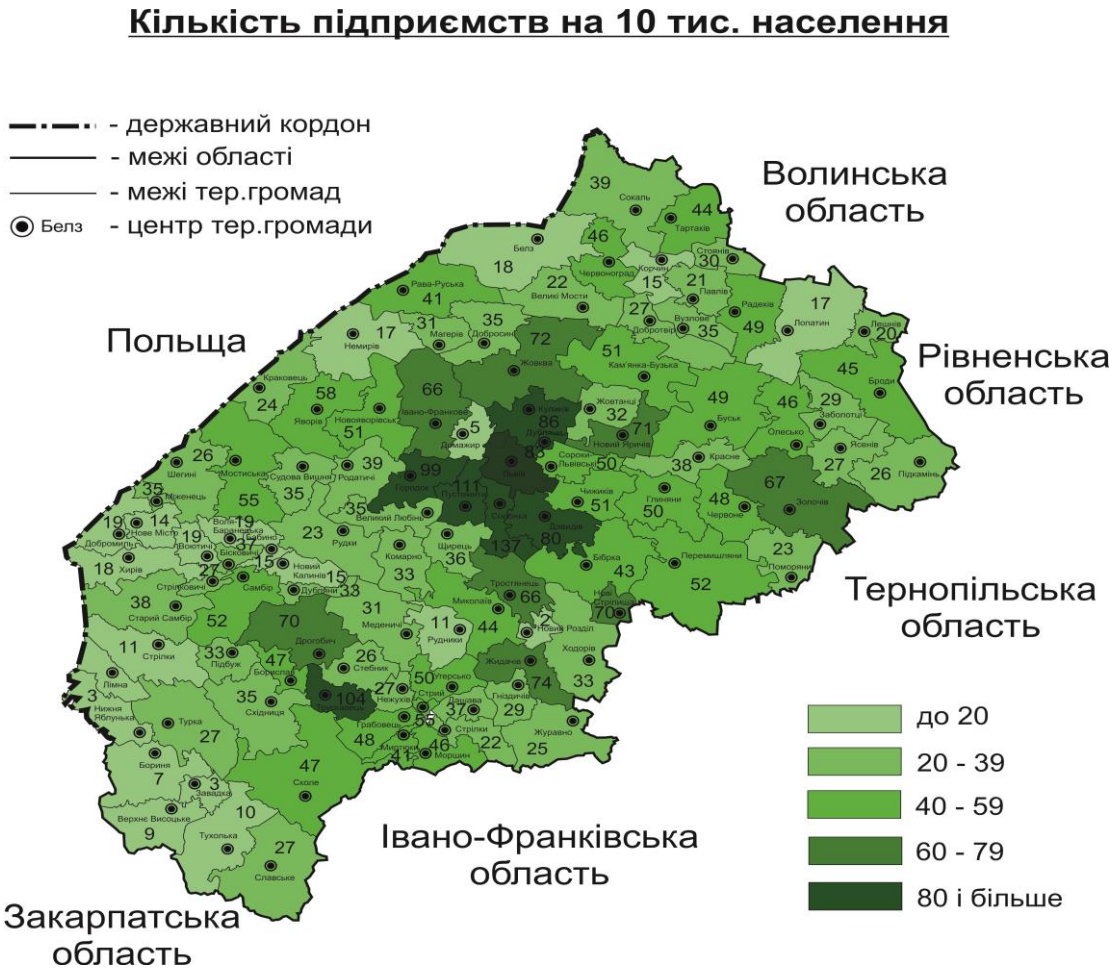


Рис. 7.6. Кількість підприємств на 10 тис. населення

Територіальні громади, де показник кількості підприємств на 10 тис. населення є мінімальним (Лімнянська і Нижньояблунська (Турківський район),

Завадківська (Сколівський район), Новороздільська (Миколаївський район), мають не тільки нижчі позиції у рейтингу територіальних громад за рівнем підприємницької активності, а й, відповідно, менші можливості щодо наповненості місцевих бюджетів та забезпечення процесів саморозвитку.

Наявний підприємницький потенціал територіальних громад свідчить про рівень їх економічної самостійності та дієздатності, що є питанням перспективності і доцільності об'єднання громад.

Економічну основу функціонування об'єднаної територіальної громади має становити не тільки підприємницький сектор економіки, а й комунальна власність, тобто нерухомість, природні, земельні і фінансові ресурси. Тому необхідно встановити чіткий і прозорий механізм об'єднання майна територіальних громад у процесі укрупнення, з дотриманням критеріїв їх економічної безпеки в умовах проведення інвентаризації об'єктів комунальної власності та внесення цих об'єктів у публічні реєстри, зокрема Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно та Державний земельний кадастр. Крім того, у світі ефективно діє практика визнання територіальних громад, а не органів місцевого самоврядування, власником комунального майна. Доречним є також посилення контролю за використанням, передачею у користування та відчуження комунального майна [40].

Досягнення економічної спроможності територіальних громад ускладнюється недосконалістю інституційного середовища. На жаль, сучасний стан нормативно-правового забезпечення економічного розвитку територіальних громад характеризується суперечливістю й низькою ефективністю механізмів реалізації законів щодо розвитку підприємництва, внаслідок чого багато з них залишаються значною мірою декларативними.

До інституційних бар'єрів, які перешкоджають реалізації економічного потенціалу територіальних громад базового рівня як суб'єктів господарювання, належать [41]:

- відсутність належної економічної оцінки передумов, потреби та результативності об'єднання територіальних громад;
- неконкретизованість економічних прав територіальних громад України та невизначеність механізмів їх реалізації;
- відсутність чітких механізмів захисту прав територіальних громад за умов об'єднання їх майна, що створює загрози рейдерського вилучення майна або не забезпечує легітимності закріплення права власності на нього;
- порушення механізму закріплення права комунальної власності, у т.ч. через відсутність чітких механізмів передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади не спроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал;
- загроза масштабного відчуження комунальних і приватних земель сільськогосподарського призначення за заниженими цінами, що ініціюватиме банкрутство і повну фінансову залежність територіальних громад.

Загалом стратегічним пріоритетом економічного зростання територіальних громад має стати підвищення рівня їх конкурентоспроможності, який визначається можливостями місцевої економіки та здатністю соціальних і

економічних суб'єктів формувати й використовувати місцеві конкурентні переваги. Останні на сучасному етапі можливо реалізувати шляхом підтримки місцевих ініціатив щодо: створення нових підприємств та функціонування наявних, які, використовуючи місцеві ресурси, забезпечуватимуть потреби внутрішнього ринку та сприятимуть вирішенню проблем зайнятості місцевого населення; покращення умов для залучення інвестицій та їх ефективного використання як у виробничій, так і у сфері послуг.

7.1.5. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою

Адміністративно-територіальний поділ у сучасних європейських державах, де панує ліберально-демократична доктрина, є важливою складовою системи «Public administration» і невід'ємним елементом забезпечення доступу населення до публічних послуг.

Мета адміністративно-територіальних реформ як країнах світу з розвинутою демократією, так і в тих, що недавно стали на цей шлях, передбачено підвищення ефективності управління територіальним розвитком і надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

Увага зосереджувалася також на координації та кооперації між громадами, підвищенні їх потенціалу через укрупнення адміністративних одиниць [42]. При цьому варто зазначити, що досвід країн Європи демонструє неможливість сформувати оптимальну мережу адміністративно-територіальних одиниць за принципом виключно добровільного об'єднання громад. Вочевидь, слід поєднувати механізми їх формування «зверху» і «знизу».

У низці країн, зокрема Фінляндії, Чехії, під час реформ примусових об'єднань не відбувалось, а політика укрупнення ґрунтувалась на фінансовому заохоченні [43]. Цей же шлях обрали і пострадянські країни Балтії.

У Фінляндії надавались дотації на об'єднання та компенсувалася так звана *частка державної участі у місцевих бюджетах*. Однак слід наголосити, що розмір дотації був диференційований – він зростав у разі: створення комун з чисельністю населення понад 20 тис.; збільшення кількості комун, що об'єднувалися; здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи [44].

При укрупненні адміністративно-територіальних утворень у Латвії поетапно застосовувалися як метод добровільного стимулювання об'єднань, так й адміністративний. З початку реалізації реформи надавалося 4 роки на добровільне об'єднання муніципалітетів з їх фінансовим заохоченням шляхом виділення разової дотації з державного бюджету. Після завершення цього періоду впродовж наступного року було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів [45].

Натомість досвід Італії демонструє ефективність і адміністративних методів. Так, адміністративна реформа була спрямована на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами. При цьому нові комуни

можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – 200 тис. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням менше 5 тис. осіб або для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи територіального устрою проводились упродовж 1980–1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема, Швеція, як і низка інших країн, не уникнула необхідності реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. До середини 1940-х років у Швеції існувало понад 2 тис. комун з кількістю населення лише у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання власних завдань [46]. Тому було вжито низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [13].

Класичним для України є приклад проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі. Запроваджений у Республіці Польща устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування – ґміною, повітом і воєводством. Систематизація та узагальнення досвіду Польщі, яка у 90-х роках XX ст. успішно здійснила цю реформу, є надзвичайно цінним для України, оскільки надає можливості простежити комплекс заходів щодо децентралізації державного управління, динаміку перетворень, а також визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування.

Польща однією з перших серед держав Центрально-Східної Європи почала розбудовувати інститути для приведення системи адміністрування в країні у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Однак якщо для західноєвропейських демократій цілями реформ було забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації й посилення участі громадянських структур в ухваленні управлінських рішень, то на постсоціалістичному просторі на початковому етапі насамперед ставилося завдання викорінення адміністративно-командної системи, що проявлялася в надмірній централізації усіх сфер життя [47].

Важливими напрямами процесу трансформації в Польщі були децентралізація і реформа системи адміністрування, яке відбувалось у два основних етапи – політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів [48].

Варто відзначити, що процес демократичного транзиту в більшості постсоціалістичних країн, зокрема й Польщі, відбувався за схожим сценарієм: формування активних, демократично налаштованих груп у суспільстві, виокремлення з-поміж їхнього середовища модернізаторських еліт та їх прихід до влади і, як результат, створення нових політичних інститутів та комплекс відповідних реформ [49]. Водночас важливою передумовою впровадження демократичних змін був також високий рівень суспільної свідомості та підтримки населенням економічних і суспільно-політичних процесів.

Головним елементом, на основі якого в Польщі мала відбуватися демократична трансформація, було визначено розвиток місцевого самоврядування. При цьому вирішення потребували проблеми, пов'язані з розподілом повноважень і відповідальності різних рівнів та гілок влади, унезалежнення громад від будь-якого обмеження їх прав або втручання з боку центральної влади завдяки незалежному судовому захисту і чіткому розмежуванню майнових та фінансових функцій центру й місцевих інституцій. Децентралізація системи територіального самоврядування також сприяла кращій організації соціальних послуг (спрямованій на підвищення їх якості), утворенню інститутів громадянського суспільства, формуванню ефективних механізмів контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади [50, с. 136]. Ці прагнення відповідали європейській практиці, яка передбачає, що свобода місцевих громад обирати перелік та обсяг послуг, вважається більш важливою, ніж бажання забезпечити всім громадянам однаковий набір соціальних вигод. Однак контроль центральних влад над місцевим управлінням є доцільним у разі забезпечення ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, які надають місцеві влади, захисту громадян від зловживань владою з боку місцевих органів, реалізації національного політичного курсу у сфері фінансів, економіки, загального планування.

Органам самоврядування від центральної влади передавалися для вирішення притаманні місцевому рівню компетенції: початкова освіта, комунальні послуги, частина дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Водночас на центральному рівні залишалися загальнодержавні завдання, переважно стратегічного й контролюючого спрямування [51, с. 61]. Органи місцевого самоврядування також було наділено статусом юридичної особи та правами судового захисту, що унеможливлювало вплив центральних владних структур на справи, котрі стосуються виключно територіальних громад. На регіональному рівні – воєводств – управлінські функції розглядалися як рівень державної адміністрації, а їх керівник – воєвода – призначався Головою Ради Міністрів і підпорядковувався йому [52, с. 674–675].

Важливим кроком того часу у царині впровадження демократичних принципів в управління місцевих громад була ратифікація у 1993 р. Польщею Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 листопада 1985 р., яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. У преамбулі Хартії відзначено, що «місцеві спільноти є однією з найважливіших основ будь-якого демократичного ладу» [53, с. 254]. Тому європейська демократична традиція прагне до децентралізації адміністративного управління, оскільки вважається, що вона має забезпечити більш раціональне витрачання коштів та активізацію суспільства [50, с. 136].

Саме проведення адміністративної-територіальної реформи в Польщі сприйняте як умова повноправного членства у Європейському Союзі. Водночас її впровадження не було самоціллю, лише засобом реформування багатьох галузей суспільного життя. Вона насамперед мала забезпечити реалізацію базових принципів, які становлять основу проведення регіональної політики

Європейського Союзу: субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування, концентрації і доповнюваності. Першочергове значення у контексті реформи державного управління належить субсидіарності – принципу, згідно з яким рішення у державі ухвалюються на найнижчому можливому рівні, і до компетенції верхніх управлінських ланок належать лише ті завдання, котрі не здатні виконати нижчі структури. Другий вагомий принцип – децентралізація – перерозподіл повноважень між центром та регіонами для їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на місцевому рівні [54, с. 62].

Основою адміністративно-територіальної реформи в Польщі стало повернення триступеневого територіального поділу, з ґмінами, великими регіонами та проміжною ланкою – повітом. На думку розробників законодавства такий устрій Польщі найбільш оптимально відповідав розподілу завдань і компетенцій, властивих різним рівням територіального самоврядування, і водночас співвідносився за параметрами території та кількості населення з багатьма регіональними утвореннями в країнах-членах ЄС [54, с. 67].

На території Польщі було утворено 2478 ґмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилося 373 повіти (65 з них мали статус міста на правах повіту), а також 16 воєводств (до реформи їх було 49) [51, с. 61]. На сьогодні у Польщі функціонують 2479 ґмін, 380 повітів (у тому числі 66 міст на правах повіту) та 16 воєводств.

Специфічною властивістю самоврядних одиниць стала відсутність ієрархічного підпорядкування. Місцеві адміністрації вважаються єдиноначальними у своєму віданні.

Законодавство Польщі визнало за повітом право на самоврядність із власними функціями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. На повіт покладено публічні завдання, що визначені законами і які не в змозі забезпечити органи на рівні ґміни. Сюди належать розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, видача дозвільних документів на будівництво, земельні питання та місцева політика працевлаштування, санітарна інспекція, утримання медичних, культурних, фізичних закладів загального користування тощо. На рівні повітового самоврядування зосереджено п'ять основних контрольних функцій, які виконуються іншими службами, залишаючись однаково підпорядковані голові його адміністрації: пожежну службу, ветеринарну інспекцію, поліцію, санітарно-епідеміологічну інспекцію та інспекцію ветеринарного нагляду [55, с. 21].

Органи регіонального самоврядування (воєводства) несуть відповідальність за проведення регіональної політики та розробку довгострокової стратегії всебічного піднесення регіону: створення умов економічного зростання, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки,

забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини [56, с. 120].

Більшість дослідників позитивно оцінює результати та ефективність системи управління, що була запроваджена внаслідок адміністративно-територіальної реформи. Водночас в процесі її проведення неминуче виникали різноманітні проблеми. В основному вони стосувалися організаційних і фінансових питань, а також функціонування повітів, що виявлялося в обмеженні компетенції їхніх органів самоврядування у сферах, передбачених законодавством. Проблеми проявилися й на рівні воєводств. Закладені в процесі реформи внаслідок політичних торгів і суспільного тиску відмінності в розмірах і потенціалі регіонів створили диспропорції в їх розвитку. Менші й економічно слабші регіони демонстрували повільніші темпи зростання, ніж великі й економічно потужні.

Традиційно показовим прикладом організації місцевого самоврядування та державного управління на регіональному рівні є Франція, в якій децентралізація відбувалася без зміни карти адміністративного поділу. Після 1982 р., коли у цій країні було започатковано адміністративну реформу, всі три одиниці територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування. Водночас змінилися параметри т.зв. адміністративної опіки держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування, котра заміщена функцією адміністративного контролю за їх діяльністю. Останню було покладено на префектів, правовий статус яких також змінився в бік звуження їх повноважень, головним чином до контрольних [13].

Під час децентралізаційних реформ у Франції більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад було передано на рівень комуни. Однак через велику кількість останніх (близько 36 тис.) переважно з малою чисельністю населення багато з них позбавлені можливостей фінансового наповнення власного бюджету самостійно.

Базові адміністративно-територіальні одиниці Франції (комуни) мають низку особливостей, що виділяють їх серед базових структур місцевого самоврядування у Європі, але які певною мірою характерні і для України. По-перше, йдеться про територіальну різноманітність або неоднорідність, оскільки комуни значно відрізняються між собою за кількістю населення. Понад 90 % мають менше 2 000 осіб, однак декілька з них нараховують більше 0,5 млн мешканців. Через таку значну подрібненість необхідною є міжмуніципальна співпраця у багатьох сферах.

Другою специфічною ознакою, яка вирізняє комуни з-поміж інших структур місцевого самоврядування багатьох держав, є повна автономність у виконанні повноважень. Комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця у Франції, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує як самоврядні функції, так і державної влади.

Суттєва відмінність комуни від українського аналога – місцевих рад – полягає у чіткій законодавчій регламентованості їх діяльності та повноважень.

Кодекс законів про комуни надзвичайно детально регламентує всі аспекти діяльності муніципальних рад: від суто процедурних (регламент засідання), до практичних (механізм виконання окремих повноважень) [57].

Актуальним для України є приклад поширеного у Франції створення нових органів влади на основі концепції «міста-регіону» – функціонально взаємозалежної території, що складається з міста і навколишніх населених пунктів. З середини 1990-х років, реагуючи на швидке зростання міст і потребу планування великих інфраструктурних проектів, уряд Франції активно лобіює ідею «міст-регіонів».

Таким чином, можна констатувати, що головною метою проведених реформувань адміністративно-територіального устрою у європейських країнах є посилення можливостей локальних органів влади в контексті забезпечення потреб територіальних громад. Аналогічні реформи проводилися по-різному, але прослідковувалася загальна тенденція до об'єднання, укрупнення, злиття адміністративно-територіальних одиниць або ліквідації найменших з них з передачею повноважень на більш високий рівень. Аналогічні процеси дають змогу позбутися неефективних ланок державного управління регіонами або органів місцевого самоврядування, а також спрощують доступ населення до адміністративних послуг. При цьому головним фактором ефективного реформування є фінансова децентралізація.

Важливим є також досвід у сфері реформування територіальної організації влади країн Балтії. Він наочно демонструє роль фінансової допомоги ЄС у реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Перший етап цього процесу у Литві розпочався ще до відновлення незалежності з ухваленням 12 лютого 1990 р. Закону «Про створення місцевих органів самоврядування», згідно з яким запроваджено нову структуру місцевого самоврядування. У Законі його визначено як незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань. Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядувань районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 аплінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала низку недоліків, що обумовило перехід до другого етапу реформ. Було здійснено адміністративно-територіальний поділ країни, створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сенюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування [58].

Важливим досвідом для України стосовно можливої імплементації в практику адміністративно-територіального поділу вважають реалізацію в Литві так званого *дивізіонального управління* територіями. Воно здійснюється через філії муніципальної адміністрації – сенюнії. Останні діють на певній частині

території самоврядування. Їх кількість, найменування, межі території, яка обслуговується нею, і передані сенюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням встановлює рада. Глава сенюнії – староста, який є державним службовцем та призначається на посаду (у конкурсному порядку) і звільняється директором адміністрації. Староста здійснює внутрішнє адміністрування сенюнії; адмініструє виділені їй асигнування; розробляє програми діяльності сенюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин; укладає договори, забезпечує їх здійснення тощо.

Звертаючись до досвіду Латвії, слід зауважити велику кількість самоврядних адміністративно-територіальних одиниць: 9 міст та 110 країв.

Рівень диверсифікації суб'єктів місцевого самоврядування у Латвії більший, ніж у Литві, що робить процес управління територіальним розвитком з боку громад ближчим. Водночас головну увагу з погляду імплементації латвійського досвіду у вітчизняні реалії слід зосередити на іншому – власне процесі реформування.

Реформу, яка змінила систему публічного управління в Латвії загалом, слід розділити на взаємопов'язані юридичну, фіскальну та адміністративно-територіальну реформи [59].

Однак унаслідок низької ініціативності громад щодо об'єднання результативність реформи була низькою, що нагадує ситуацію в Україні. Тому у Латвії задіяли інструменти мотивації громад за допомогою фінансування з ЄС [60]. Кожне новоутворене об'єднання волостей у краї, що відбувалося в межах затвердженої карти до встановленого кінцевого терміну, тобто до 2010 р., дотувалося у розмірі 5 % до загального бюджету таких об'єднань. На кожне з них надавалося 285 тис. євро разової дотації, котра використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру.

Крім того, латвійські муніципалітети беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС [59].

Механізм стимулювання реформи місцевого самоврядування застосовується і в Естонії. Для забезпечення її м'якого, добровільного характеру 2004 р. ухвалено закон про підтримку об'єднання суб'єктів місцевого самоврядування, який пролонгований до 2016 р. Закон передбачає надання об'єднанню волостей певних бонусів. Новоствореній волості надається дотація на об'єднання з державного бюджету з розрахунку 50 євро на одного жителя. Водночас нове самоврядне утворення отримує одноразову виплату від 150 до 400 тис. євро. Крім того, об'єднані суб'єкти місцевого самоврядування отримують перевагу при фінансуванні з проектів ЄС. До цього додається ще один бонус – якщо загальна дотація від держбюджету для такого суб'єкта менша від суми дотацій до об'єднання, виплата у попередніх розмірах зберігається ще протягом 4 років [61].

Таким чином, приклад країн Балтії виявив низку спільних проблем щодо реформування адміністративно-територіального устрою, шляхи вирішення яких відрізняються. При цьому слід зазначити, що стимулювання державою реформи місцевого самоврядування через механізм надання дотацій розвитку тим адміністративно-територіальним утворенням, які сформувалися шляхом добровільного об'єднання, зарекомендувало себе ефективним інструментом.

Однак це потребує значних коштів з державного бюджету чи зовнішніх джерел.

Досвід Литви демонструє також можливість виділення у структурі укрупнених базових адміністративно-територіальних одиниць менших територій з метою більш широкого залучення до процесу управління мешканців громад.

Приклад країн Балтійського регіону вказує також на важливість нормативно-правового закріплення параметрів міжмуніципальної співпраці, яка суттєво підвищує фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, а відтак й ефективне виконання завдання соціально-економічного розвитку територіальних одиниць.

Загалом досвід країн постсоціалістичного простору демонструє неоднорідність у підходах до запровадження реформи адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Водночас він показує можливості застосування різних моделей територіальної організації влади.

У Словацькій Республіці вона відмінна від застосованих у країнах Балтії. З моменту здобуття незалежності реформування системи адміністративно-територіального устрою в цій державі відбувалося в три етапи.

В результаті у Словаччині утвердилася дворівнева система регіонального управління та самоврядування. Було утворено 8 самоврядних країв, у тому числі Кошицький та Пряшівський, з якими Закарпатська область у рамках діяльності Карпатського єврорегіону підтримує тісні контакти та плідно співпрацює. Після цього відбулася децентралізація влади, тобто передача повноважень більшості функцій державного управління урядам самоврядних країв і територіальних громад сіл та міст – власне туди, де громадяни живуть. Було ліквідовано районну ланку управління, а її повноваження передано до громад міст і сіл, які тепер стали головною ланкою місцевого самоврядування. До компетенції уряду самоврядного краю належать питання соціальної сфери, а саме територіального планування і регіонального розвитку, обслуговування та експлуатації доріг, міжміського транспорту, утримання середніх шкіл і закладів охорони здоров'я, культури, соціальних установ, а також транскордонне і міжрегіональне співробітництво.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що адміністративно-територіальна реформа є обов'язковою умовою на шляху євроінтеграції. Разом з тим вибір її моделі – це прерогатива кожної держави. При цьому Україна може скористатися тими чи іншими елементами досвіду адміністративно-територіального реформування, який демонструють європейські країни. Зокрема, йдеться про таке:

- по-перше, для України доцільним є більш масштабне застосування механізмів стимулювання (у тому числі фінансового) об'єднання територіальних громад та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з відповідним збільшенням фінансових можливостей таких утворень при вирішенні ними соціально-економічних проблем розвитку громад;
- по-друге, важливим є досвід кооперації органів місцевого самоврядування або органів управління районів чи навіть областей для розв'язання важливих проблем розвитку територій, котрі потребують

фінансування, обсяги якого виходять за межі фінансових можливостей однієї адміністративно-територіальної одиниці. Це збільшить оперативність управлінських дій, розвантажить державний бюджет та стимулюватиме місцеві ініціативи;

- по-третє, необхідне укрупнення найбільш слабких у фінансовому сенсі адміністративно-територіальних одиниць, не спроможних повноцінно виконувати функції місцевого самоврядування, шляхом їх злиття або приєднання до інших;
- по-четверте, доцільним для використання є досвід упровадження префектів як універсальних наглядових інституцій, зміст діяльності яких тісно пов'язаний з державним контролем за ефективністю та якістю розподілу бюджетних коштів на вирішення проблем територіального розвитку з можливим ветом префекта на рішення органів місцевого самоврядування у випадку виявлення порушень фінансової дисципліни;
- по-п'яте, в процесі формування просторово великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня необхідно надавати можливості для локального управління через інститути старост, наділяючи їх частиною повноважень органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць та відповідними ресурсами для забезпечення реалізації таких прав.

7.2. Концептуальні основи та сучасна практика реформування адміністративно-територіального устрою в Україні

7.2.1. Концептуальні підходи до проблематики реформування адміністративно-територіального устрою України

У публікаціях науковців та фахівців-практиків уже понад два десятиліття достатньо багато уваги приділялося проблематиці вдосконалення та реформування адміністративно-територіального устрою України. Існують різні погляди щодо мети, завдань, принципів, шляхів та способів здійснення адміністративно-територіальної реформи, вимог та критеріїв для виділення адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Загалом мета реформування вітчизняного адміністративно-територіального устрою, як правило, базувалася на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [84], ратифікованої Україною у 1997 р., та орієнтована на демократизацію й децентралізацію влади та управління.

Метою реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розробленій Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, визначено підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом створення органами місцевого самоврядування економічних й соціальних умов розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади територіальної доступності жителів громад до адміністративних, соціальних та інших послуг [85].

У роботах науковців наголошується на економічних, соціальних і важливих мотиваційних цілях адміністративно-територіальної реформи. Так, А. Лісовий і В. Рубан зазначають, що реформа адміністративно-територіального устрою України повинна створити систему управління місцевим і регіональним розвитком, яка б забезпечила ефективне використання наявного економічного потенціалу для підвищення рівня життя громадян, динамічний розвиток її адміністративно-територіальних утворень і країни в цілому [86].

Важливою, на наш погляд, є мотиваційний компонент реформування адміністративно-територіального устрою України. Варто погодитися з тим, що головною метою децентралізації управління слід вважати посилення мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей [87].

Науковці, які досліджують правові аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, вважають, що вона має привести до територіальної реорганізації публічної влади [3, с. 11–12]. При цьому виділяють дві її важливі складові. По-перше, законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування; по-друге, розробка цілісної концепції взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 13].

Висвітлені вище бачення загалом відповідають визначенню мети реформи, яка отримала офіційне трактування у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [88].

Важливим завданням таких змін є забезпечення повсюдності й повноти місцевого самоврядування. До реформи лише міста обласного значення мали відповідні правові та фінансові можливості. Поширення цього принципу на інші адміністративно-територіальні утворення базового рівня було ускладнене бюджетною неспроможністю більшості з них, насамперед сільських та селищних рад. З усіх громад базового рівня за станом на 01.05.2015 р. майже половина налічувала менше 1 тис. мешканців, а понад 3 тис. мешканців мало близько 8 % з них (рис. 7.7).

Розв’язання завдань місцевого самоврядування потребувало збільшення потенціалу спроможності громад. Останнє можна вирішувати як шляхом розукрупнення адміністративних районів, так й об’єднання громад. Прихильником першого підходу є А. Лісовий, який пропонував розукрупнення, розділення областей та районів на менші утворення – округи й громади [90]. Однак більшість науковців та практиків підтримувало принцип об’єднання громад. Принаймні цей шлях відповідає положенням Конституції України, котра передбачає добровільність цього процесу. Для створення правової бази об’єднання громад у межах чинної Конституції України 2015 р. ухвалено Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» № 157-VIII від 13.01.2016 р. Згідно з ним і проводиться реформа. Однак А. Ткачук [91],

І. Коліушко [92], вказують на недоліки принципу добровільності при об'єднанні громад, оскільки таким чином складно досягнути результату, який інтегрально відповідав би загальнодержавним, регіональним, місцевим прерогативам та інтересам мешканців.

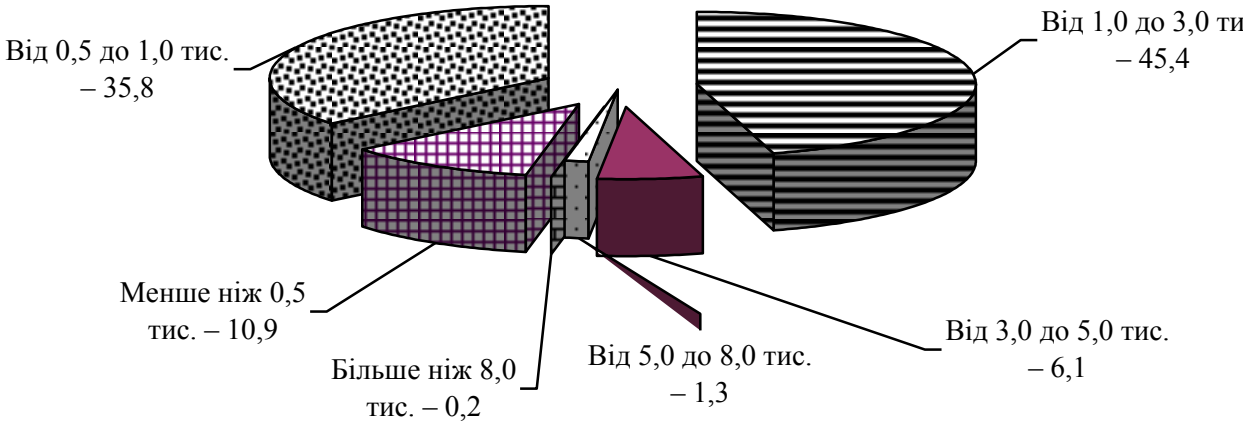


Рис. 7.7. Структура територіальних громад за чисельністю населення, % [81]

У процесі об'єднання громад виникає проблема, яку, на наш погляд, недооцінюють – втрати самоврядних прав більшістю населених пунктів. Передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» введення інституту старост вирішує лише частково. Тому варто погодитися з думкою, що не обов'язково руйнувати усталені основи місцевого самоврядування і позбавляти жителів більшості сіл права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Навпаки, важливо закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня [87]. Такий підхід перегукується з досвідом окремих країн, наприклад, Литви , Польщі.

Дискусійним є питання щодо ієрархії та рівнів системи адміністративно-територіального устрою. Пропонуються системи від 2 до 4-х рівнів. Дворівневу структуру розглядає А. Лісовий: утворення 50–60 земель чи округів (міні-областей: 52 округи та 8 міст-регіонів) та 3–3,5 тис. громад (міні-районів) [90]. Два рівні місцевого самоврядування: І рівень (базовий): 425 міст, 784 селищні ради, 10279 сільських рад, на основі яких потрібно сформувати повноцінні громади базового рівня; ІІ рівень: 24 області, АР Крим, Київ та Севастополь, 33 міста-агломерації (в майбутньому – 42 департаменти-паланки) виділяє О. Соскін [93]. Й. Вінський є прихильником фінської моделі: держава – район [94].

Чотирирівневу систему пропонував В. Семиноженко. Четвертий рівень – регіонально-адміністративний округ, який об'єднує кілька сусідніх областей зі спільними економічними, історико-географічними та культурними зв'язками [95]. На наш погляд, така пропозиція є похідною від російського досвіду запровадження федеральних округів. Практика ж продемонструвала їх низьку управлінську ефективність.

У процесі підготовки адміністративно-територіальної реформи у 2005 р. пропонувалося запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України. Перший – регіон (АРК, області, міста-регіони Київ і Севастополь); другий – райони, міста-райони; третій (низовий) – громади. Передбачалося, що окремі громади можуть мати статус міста-району – не менше 70 тис. мешканців, міста-регіону – понад 750 тис. [96].

Трирівневу ускладнену систему вбачає за доцільне формувати М. Пістун: регіональний рівень – губернії (міжобласні адміністративні утворення з 2–3 областей) та їх області; локальний – адміністративні райони; місцевий – територіальні громади [97].

Попередня вітчизняна практика базувалася, як правило, на трирівневому адміністративно-територіальному устрої. Тому варто погодитися з твердженням Ю. Ганущака, що найбільш доцільним є створення саме такої системи організації самоврядування: область – район – громада [98, с. 29–35]. Таку структуру передбачено й у схваленій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні: базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний (райони); регіональний (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). До неї маємо застереження тільки у частині м. Севастополь, яке, на наш погляд, не слід розглядати як адміністративно-територіальну одиницю регіонального рівня.

Чіткі критеріальні вимоги стосовно адміністративно-територіальних одиниць унеможливлюють суб'єктивізм та суперечливі ситуації у процесі їх формування. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить положення щодо основних умов його здійснення, однак не визначає низки важливих кількісних критеріїв формування територіальних громад стосовно площі території, кількості населення, транспортної доступності до центрів надання публічних послуг тощо.

Розробленою на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Методикою формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.) деталізовано просторові рамки таких громад через визначення зон доступності до їх адміністративних центрів: не більше як 20 км дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 км у разі, коли кількість жителів спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру понад 20 км становить не більш як 10 % населення такої громади загалом. Ця відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможливлює сполучення (ріки без мостів, гори) [99].

Визначені у Методиці параметри не кореспондуються з міркуваннями окремих науковців, які, на наш погляд, більшою мірою керуються принципом Європейської хартії місцевого самоврядування щодо близькості управління до громадянина. Зокрема, Ю. Ганущак стверджував, що села, розміщені на відстані понад 7 км, не сприймаються жителями як рідні, і їх штучне об'єднання породжуватиме відцентрові процеси. На його ж думку, верхня межа

кількості населення в сільській громаді не повинна перевищувати 10 тис. осіб [100]. У пізніших публікаціях автор відійшов від такого бачення і ареал територіальної громади уже розглядав з діаметром 30–40 км для сільської місцевості й 60–80 км навколо мегаполісів [98, с. 45].

На наш погляд, територіальні межі громади мають відповідати можливостям 5–20 хвилинної доступності будь-якого мешканця до послуг швидкої, пожежної допомоги, міліції, а також до школи, як це пропонувалося Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування [101].

Орієнтирів щодо кількості населення громад затверджена урядом Методика не наводить. Водночас низка науковців та фахівців-практиків у своїх публікаціях пропонувала різні кількісні критерії стосовно адміністративно-територіальних одиниць. У підготовленому в 2005 р. робочою групою з моделювання адміністративно-територіального устрою проекті Закону України «Про територіальний устрій України» кількість населення територіальної громади пропонувалася, як правило, не менш як 5 тис. осіб; при низькій щільності сільських мешканців – від 3,5 тис., а у виняткових випадках – від 1,5 тис. Для району – не менше 70 тис. осіб [96]. А. Лісовий розглядав кількість населення сільської територіальної громади близькою до 5 тис. зі старостою у кожному населеному пункті [90].

За обґрунтуваннями Ю. Ганущака, чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня може становити від 2,5 тис., районного – від 150 тис. осіб [98]. І. Коліушко розглядає територіальні громади з різною кількістю мешканців, а райони – 150–200 тис. осіб [92].

На наш погляд, ефективності територіальних громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня в суспільно-економічному аспекті можливо досягти у разі забезпечення спільних інтересів щодо вирішення завдань місцевого значення, необхідності брати безпосередню участь у їх розв’язанні. Це сприятиме подоланню рецидивів патерналістських очікувань й активізації потенціалу саморозвитку громад. Враховуючи зазначене, важко погодитися із закладеними в основу затвердженої урядом Методики формування спроможних територіальних громад орієнтирами на створення просторово надто великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, де спільність таких інтересів і можливостей, а також управлінські аспекти забезпечити.

7.2.2. Результати й проблеми початкового етапу адміністративно-територіальної реформи

Практичне втілення адміністративно-територіальної реформи й децентралізації публічної влади в Україні фактично розпочалося у 2015 р. За цей рік створено низку об’єднаних територіальних громад, які наділялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Водночас проявилися проблеми, які ускладнюють хід реформи. Їх аналіз є важливим у контексті подальшого поглиблення останньої.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні на першому підготовчому етапі (2014 р.) передбачалося [88]:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, вдосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання й установлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення; створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до ухвалення управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- сформувати законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачити надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури забезпечення послугами і транспортної доступності;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для виконання відповідних проектів;
- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;
- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Мінрегіон України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм його координації;
- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (наступні 3 роки – 2015–2017 рр.) передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- організувати місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему планування територій громад, вирішити

питання забезпечення новостворених громад схемами територіального устрою та генеральними планами.

Така послідовність заходів є правильною. Водночас аналіз реалізації завдань Концепції та досягнень демонструє непослідовність та неповноту вирішення низки завдань.

Так, за станом на 01.10.2016 р. до Конституції України не внесені зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад і розподілу повноважень між ними та проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи. Водночас слід зазначити, що Верховною Радою України прийнято постанову № 656-VIII від 31.08.2015 р. «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [102]. Схвалений документ передбачає низку змін до чинної Конституції України, котрі сприятимуть системній та результативній адміністративно-територіальній реформі. Згідно з ним передбачено трирівневу структуру адміністративно-територіальних одиниць – громади, райони, регіони (ст. 133 конституції, систему адміністративно-територіального устрою України визначає у складі: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, що не відповідає фактичному стану, оскільки не міста, селища і села реально є адміністративно-територіальними одиницями, а відповідні міські, селищні та сільські ради у своїх територіальних межах); передбачено формування виконавчих органів місцевого самоврядування на всіх рівнях (згідно зі ст. 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації); зі ст. 140 вилучається умова щодо лише добровільного об'єднання у громаду, і тільки жителів сіл.

У законопроекті запропоновано також механізм контролю з боку виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України через інститут префектів, що є доцільним. Інститути державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування функціонують практично у всіх країнах. В Україні потреба у такому інституті загострена ще й нестійким політичним становищем та необхідністю протидії антидержавним сепаратистським проявам, інспірованим окремими сусідніми країнами.

Не ухвалені акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, вдосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення. Розроблений проект Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) розміщений на сайті Мінрегіону і перебуває на стадії громадського обговорення.

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р. створено законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання. Цей документ містить низку контроверсійних положень.

У розділі IV ст. 6 цього Закону зазначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади можуть

об’єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. З цих формулювань випливає, що територіальні громади фактично розглядаються одиницями системи адміністративно-територіального устрою базового рівня, а це суперечить ст. 133 чинної Конституції України, якою такими одиницями визначені міста, селища і села. Конституцією (ст. 140) також передбачено об’єднання (і тільки добровільне) у сільську громаду жителів кількох сіл, про селищні та міські громади не йдеться.

Закон містить положення щодо перспективних планів формування територій громад, які розробляються згідно із затвердженою Кабінетом Міністрів України методикою, схвалюються обласними радами та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Доцільність таких планів як інструменту державного регулювання процесу реформування системи адміністративно-територіального устрою, котра б відповідала загальнодержавним, регіональним та локальним інтересам, сумнівів не викликає. Важливо також, що згідно зі змінами до Бюджетного кодексу України бюджети територіальних громад, які створюються на основі закону та перспективного плану формування територій громад, виділяються як окрема складова бюджетної системи місцевого самоврядування з власним режимом наповнення й використання. Водночас у Законі питання щодо процедури утворення об’єднаних територіальних громад (розділ ІІ) та підготовки перспективних планів формування територій громад (ст. 11 розділу ІІІ) безпосередньо не пов’язані. Це створює можливості для об’єднання територіальної громади поза таким планом, що загрожує принципу реалізації єдиної державної політики у сфері територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою.

Передбачені Бюджетним кодексом України новації для об’єднаних згідно з перспективним планом громад полягають у встановленні їх прямих відносин з державним бюджетом, гарантуванні трансфертів, що надаються державою для вирівнювання податкоспроможності територій, а також субвенцій (медичних, освітніх тощо), розширенні дохідної бази. Для об’єднаних територіальних громад розширено можливості щодо отримання субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Для громад, що об’єднуються поза перспективним планом, як і для тих, що не виявили взагалі такого бажання, окреслених можливостей не передбачено. Це суперечить засадам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами, які передбачені ст. 7 Бюджетного кодексу України.

Проблеми виникають через неодночасне формування об’єднаних територіальних громад. При об’єднанні громад з вищим середнього по адміністративному району бюджетним потенціалом втрачається бюджетний баланс у межах району й виникає дефіцит у разі фінансування витрат на утримання об’єктів соціальної інфраструктури, розташованих за межами об’єднаних громад. Необхідним є законодавче врегулювання цих питань.

Ухвалення у 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» створило законодавчу основу для реалізації права

таких громад на співпрацю [103]. Однак активним цей процес співробітництва назвати складно. За час дії Закону відповідно до Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, розміщеного на веб-сайті Мінрегіону, в Україні зареєстровано лише 37 таких угод. Слід зазначити, що у європейських країнах таке співробітництво також не набуло достатнього поширення аж до запровадження Європейським Союзом практики фінансової підтримки насамперед спільних проектів для двох чи більше громад.

Моделювання адміністративно-територіальних одиниць згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та підготовленою Мінрегіоном України й затвердженою постановою Кабінету Міністрів України «Методикою формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р. відбувається у процесі розробки й схвалення перспективних планів формування територій громад областей. У 2015 р. в 21 області (крім Закарпатської і Тернопільської) підготовлено й затверджено обласними радами відповідні плани. Вони передбачали створення 1206 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Вибори представницьких органів місцевого самоврядування у жовтні 2015 р. отримали можливість провести 159 новостворених громад.

Аналіз виявив, що на першому етапі у 2015 р. добровільно згуртувалося лише 786 міських, селищних та сільських рад з 11 519 (6,8 %). Більшість об'єднала 2–4 ради. Таких громад – 107 (67 %). Водночас були об'єднання, які охопили понад 20 рад (1 громада), 17–19 рад (6 відповідно). Це призвело до значної неоднорідності об'єднаних територіальних громад за кількістю населення й територією.

Понад 10 % створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад мають менше 3 тис. осіб населення, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність. Дослідження Світового банку свідчать, що економічно ефективною може бути діяльність органів місцевого самоврядування з кількістю жителів муніципалітетів не нижче 5–6 тис. осіб [96, с. 100]. Водночас у низці випадків (гірські, віддалені території) громади з меншою чисельністю мешканців цілком виправдані.

Найбільше було створено сільських та селищних об'єднаних територіальних громад – 138, з містами районного значення – 19, а обласного – одну – Лиманську Донецької області (у I кв. 2016 р. об'єднано ще 2 такі громади) (рис. 7.8).

Загалом у січні-вересні 2016 р. процес створення об'єднаних громад сповільнився. За станом на 01.10.2016 р. в Україні діяло 184 такі територіальні громади.

Загалом процесом об'єднання громад в Україні (крім тимчасово окупованих територій АРК, Донецької та Луганської областей) за станом на 01.10.2016 р. охоплено 813 сільських рад (з 9724), 48 селищних (з 599) та 26 міських (з 363), в підсумку – 887 рад. Частка одиниць адміністративно-територіального поділу, які об'єдналися та провели перші місцеві вибори, становить 8,1 %, що дає підстави оцінювати цей процес за вказаний період як недостатньо активний. У ньому взяло участь 8,2 % сільських, 8,0 селищних, 6,9 % міських рад (табл. 7.3).

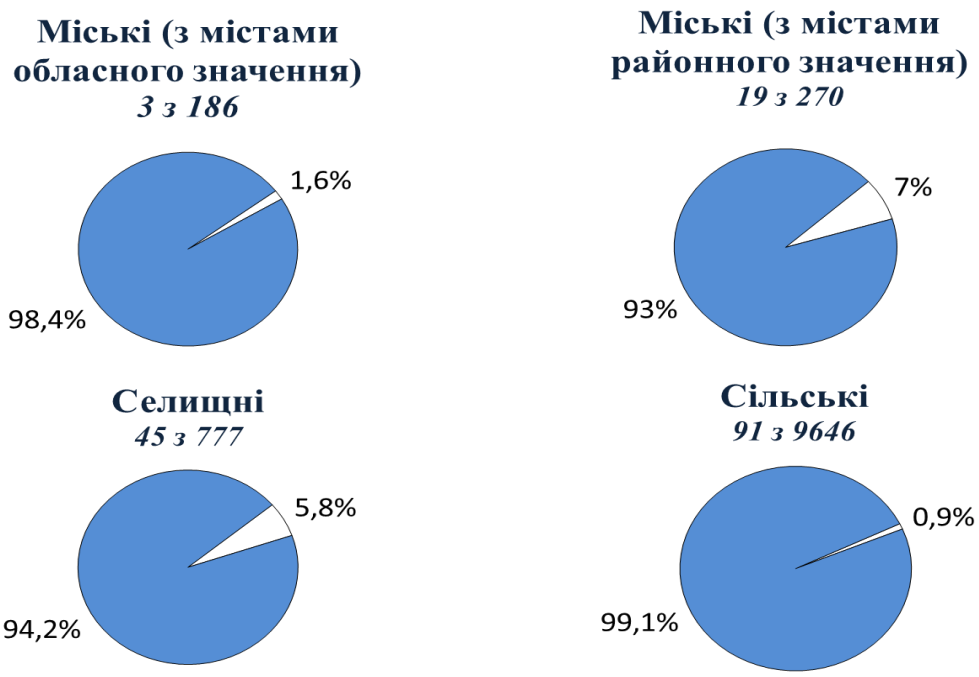


Рис. 7.8. Частка об'єднаних громад у їх загальній кількості за типами, за станом на 01.04.2016 р.

Таблиця 7.3

Об'єднання територіальних громад за станом на 01.10.2016 р.*

Область	Кількість міських, селищних, сільських рад (до об'єднання)**				Створено ОТГ, усього	Об'єднано міських, селищних, сільських рад, од. (%)			
	Усього	У тому числі				Усього	У тому числі		
		міських	селищних	сільських			міських	селищних	сільських
Вінницька	707	18	28	661	4	14/2,0	2/14,3	1/3,6	11/1,7
Волинська	412	11	22	379	7	26/6,3	1/9,1	3/13,6	23/6,1
Дніпропетровська	348	20	40	288	16	45/12,9	2/10,0	1/2,5	42/14,6
Донецька	289	-	-	-	3	20/6,9	1/-	0/0	19/-
Житомирська	631	12	40	579	10	54/8,6	0/0	5/12,5	49/8,5
Закарпатська	337	11	19	307	2	6/1,8	1/9,1	0/0	5/1,6
Запорізька	299	14	22	263	7	23/2,7	0/0	2/9,1	21/8,0
Івано-Франківська	516	15	24	477	4	19/3,7	0/0	1/4,2	18/3,8
Київська	661	26	30	605	2	6/0,9	0/0	1/3,3	5/0,8
Кіровоградська	415	12	27	376	3	9/2,2	3/25,0	0/0	6/1,6
Луганська	194	10	25	159	2	10/5,2	0/0	2/8,0	8/5,0
Львівська	711	44	34	633	16	58/8,2	2/4,5	2/5,9	54/8,5
Миколаївська	314	10	17	287	1	2/0,1	0/0	0/0	2/0,7
Одеська	490	19	32	439	8	40/8,2	2/10,5	1/3,1	37/8,4
Полтавська	503	15	21	467	14	48/9,5	2/13,3	3/14,3	43/9,2
Рівненська	365	11	16	338	14	43/11,8	1/9,1	2/12,5	40/11,8
Сумська	411	15	20	376	1	8/1,9	0/0	0/0	8/2,1
Тернопільська	615	18	17	580	26	166/27,0	4/27,2	8/47,1	154/26,6
Харківська	458	17	60	381	3	14/3,1	1/5,9	3/5,0	11/2,9
Херсонська	298	9	30	259	1	4/1,3	0/0	0/0	4/1,5
Хмельницька	605	13	24	568	22	213/35,2	3/23,1	10/41,7	200/35,2
Черкаська	556	16	15	525	3	8/1,4	0/0	0/0	8/1,5
Чернівецька	271	11	8	252	10	30/11,1	1/9,1	1/12,5	28/11,1
Чернігівська	569	16	28	525	5	19/3,3	0/0	2/7,1	17/1,3
Загалом	**10975**	**363*** **	**599*** **	**9724*** **	**184**	**887/8,1**	**25/6,9*** **	**48/8,0*** **	**794/8,2*** **

*Джерело: складено за даними [104].

**Без тимчасово окупованих територій.

***Без Донецької області.

Ці дані підтверджують зарубіжний досвід щодо труднощів добровільного об'єднання громад. Водночас зазначене свідчить про можливості активізації цього процесу у разі використання механізмів фінансового стимулювання. У 2016 бюджетному році такими стали цільові субвенції на формування інфраструктури громад відповідно до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Такий стимул частково позначився на активізації процесу об'єднання у другому півріччі 2016 р. У результаті Центральною виборчою комісією України погоджено звернення облдержадміністрацій щодо проведення у грудні 2016 р. перших виборів у 184 об'єднаних громадах (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

Об'єднані територіальні громади, у яких передбачене проведення перших виборів у грудні 2016 р.*

Область	Кількість об'єднаних територіальних громад, всього	Кількість міських, селищних, сільських рад, що об'єднуються, од. (%)			
		Усього	У тому числі		
			міських	селищних	сільських
Вінницька	17	52/7,4	2/11,1	6/21,4	44/6,7
Волинська	10	32/7,8	0/0	2/9,1	30/7,3
Дніпропетровська	18	47/13,5	0/0	9/22,5	38/13,2
Донецька	3	22/7,6	2/-	0/0	20/-
Житомирська	22	155/24,6	3/25	13/32,5	139/24
Закарпатська	1	3/0,9	0/0	0/0	3/1
Запорізька	9	27/9	1/7,1	1/4,5	25/9,5
Івано-Франківська	7	41/8	1/6,7	1/4,2	39/8,2
Київська	0	0/0	0/0	0/0	0/0
Кіровоградська	2	7/1,7	0/0	0/0	7/1,9
Луганська	1	3/1,5	0/0	0/0	3/1,9
Львівська	6	28/4	2/4,5	1/3	25/4
Миколаївська	19	70/22,3	1/10	6/35,3	63/22
Одеська	3	10/2	0/0	2/6,2	8/1,8
Полтавська	4	18/3,6	0/0	1/4,8	17/3,6
Рівненська	4	24/6,6	0/0	1/6,2	23/6,8
Сумська	15	66/16	1/6,7	6/30	59/15,7
Тернопільська	10	39/6,3	1/5,6	3/17,7	35/6
Харківська	1	2/0,4	0/0	1/1,7	1/0,3
Херсонська	11	39/13,1	0/0	4/44,4	35/13,5
Хмельницька	4	36/6	0/0	1/4,2	35/6,2
Черкаська	3	15/2,7	1/6,2	1/6,7	13/2,5
Чернівецька	6	26/9,6	3/27,3	1/12,5	22/8,7
Чернігівська	11	89/15,6	5/31,2	4/14,3	80/14
Загалом	**184**	**852/7,8**	**23/6,3****	**65/10,8****	**764/7,9****

*Без тимчасово окупованих територій.

**Без АРК Крим, Донецької області й тимчасово окупованих територій Луганської області.

Очікувано за станом на 01.01.2017 р. загальна кількість громад, що об'єдналися, становитиме 1 739 (15,9 % від наявних до початку реформи децентралізації), з них 48 – міських (13,2 %), 113 – селищних (18,8), 1 558 – сільських (16,1 %). Таким чином, на кінець року кількість об'єднаних територіальних громад може зрости удвічі (рис. 7.9).

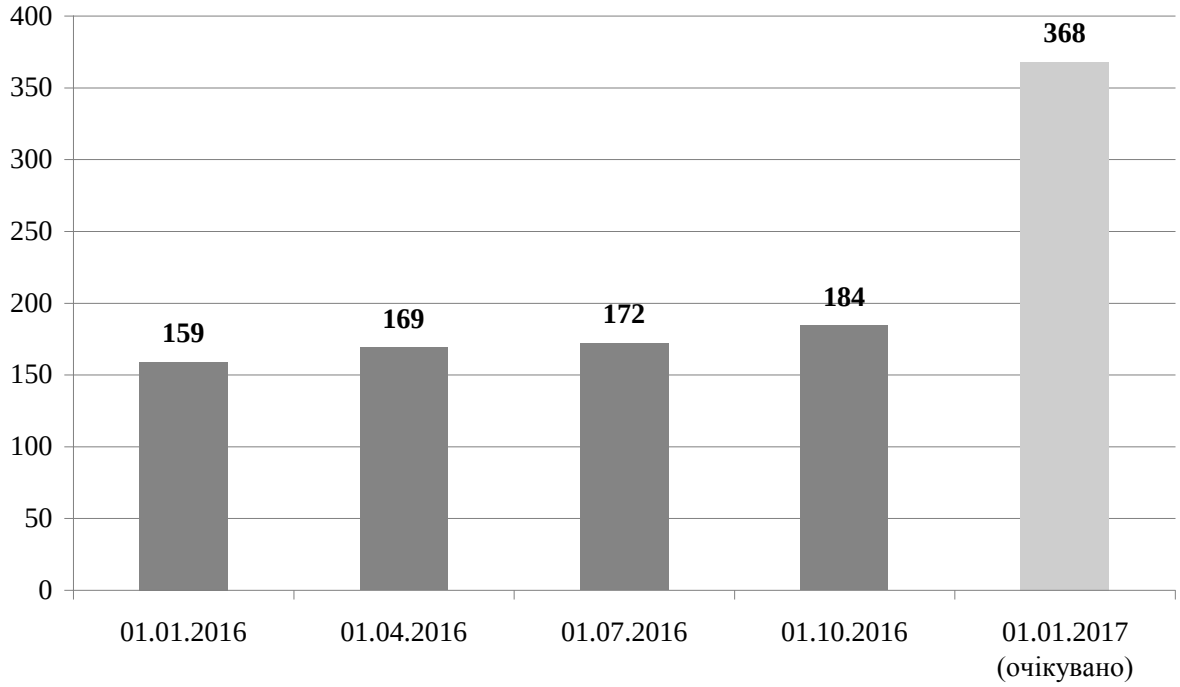


Рис. 7.9. Кількість об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися/ухвалено рішення ЦВК про проведення перших виборів

При цьому показник частки громад, які взяли участь у процесі об'єднання за 2 роки (15,9 %), невисокий. Згідно зі схваленою урядом Концепцією реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні нова територіальна основа місцевого самоврядування мала б сформуватися не пізніше 2017 р. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» № 656-VIII від 31 серпня 2015 р. також передбачає, що місцеві державні адміністрації можуть діяти не довше, як до 01.03.2018 р., що свідчить про необхідність завершення реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у 2017 році.

Таким чином, очікувані темпи реформування територіальної основи місцевого самоврядування не витримуються. Це спричинює проблеми, вирішення яких потребує зусиль:

- дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування соціальної сфери необ'єднаних громад, втративши при цьому дохідну базу з територій об'єднаних громад, як правило, фінансово більш спроможних);
- управлінський дисбаланс (неврегульованість низки питань розмежування повноважень між рівнями територіальних громад, району, області; необхідність утримання штату і у місцевих державних адміністраціях, і об'єднаних громадах з аналогічними функціями; зниження ефективності роботи райдержадміністрацій на тлі невизначеності перспектив їх діяльності тощо);
- необхідність виділення значних ресурсів державного бюджету для стимулювання об'єднання громад.

Фактично виникає необхідність або рішучого прискорення реформи у напрямі створення нової територіальної основи місцевого самоврядування й уникнення проблем різної категорійності місцевих бюджетів та владних повноважень на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, або адаптування управління й бюджетування до становища з функціонуванням різних категорій органів місцевого самоврядування на базовому рівні.

Рішуче прискорення реформи можливе двома шляхами. По-перше, через:

- внесення змін до Конституції України з відмовою від принципу виключної добровільності об'єднання громад та з одночасним введенням у конституційне поле об'єднання не лише сільських, а й міських та селищних громад;
- створення після внесення змін до Конституції об'єднаних територіальних громад адміністративними методами відповідно до затверджених у встановленому порядку перспективних планів їх формування (цьому має передувати перегляд перспективних планів на новій методичній основі, про необхідність чого йтиметься нижче).

По-друге, шляхом:

- внесення змін до Бюджетного кодексу України з наданням усім (об'єднаним і необ'єднаним громадам) рівного бюджетного статусу (як для об'єднаних громад), що вимушено підштовхуватиме громади з низьким бюджетним потенціалом до об'єднання;
- перебудови державної бюджетної політики та стратегії регіонального розвитку, перерозподілу бюджетних надходжень на користь місцевих бюджетів з доведенням їх частки у зведеному бюджеті держави до 30–35 % (в умовах наявних військово-політичних загроз Україні та її економічного стану це здійснити складно); значного збільшення участі державного бюджету у підтримці бюджетів та програм соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

На жаль, перший варіант (який вважаємо найбільш доцільним) реалізувати складно. Другий – не потребує змін до Конституції України, тому його реально виконати поетапно. Однак при цьому тривалий час одночасно функціонуватиме об'єднані та необ'єднані громади з відповідними труднощами управління.

Наявна в Україні тенденція до формування територіально й демографічно занадто неоднорідних адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня, як продемонстрував досвід Латвії, є невиправданою й нефункціональною [98]. Таке становище переважно зумовлене конституційною та законодавчою неврегульованістю багатьох питань адміністративно-територіального устрою.

Усунення негативних тенденцій та впорядкування процесу адміністративно-територіального реформування в Україні й забезпечення при цьому подальшого розвитку місцевого самоврядування на тлі із збереження міцної вертикалі державної виконавчої влади та загальної керованості держави потребують внесення відповідних змін до Конституції України, про що зазначено вище, ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій та розробки концептуальних основ і методики формування мережі

адміністративно-територіальних одиниць, які б сприяли вирішенню питання їх утворення, виходячи з поєднання загальнодержавних інтересів, прерогатив регіонального розвитку, територіальних громад і їх мешканців. Принцип добровільності об'єднання громад не забезпечує такого підходу. Не продуктивною у цьому аспекті слід визнати також спробу формування спроможних територіальних громад на основі затвердженої Кабінетом Міністрів України «Методики формування спроможних територіальних громад». Її недоліком вважаємо орієнтованість на створення надто великих за площею адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня з об'єднанням великої кількості населених пунктів, значна частина яких буде надмірно віддаленою від адміністративних центрів громад. Тут варто погодитися з думкою Б. Данилишина, що теоретично із збільшенням розміру громади зростають економічні вигоди завдяки ефекту від масштабу, проте знижується рівень її впливу на ухвалення рішень й, відповідно, управління віддаляється від мешканців [105].

На нашу думку, при цьому нехтуються найважливіші принципи і завдання, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні – демократизації суспільного життя, широкого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад та управління ними, активізації ініціативи мешканців громад, реалізації потенціалу їх саморозвитку, формування підвалин громадянського суспільства. У надмірно великих територіальних громадах розмивається спільність інтересів та зацікавленість мешканців у їх вирішенні.

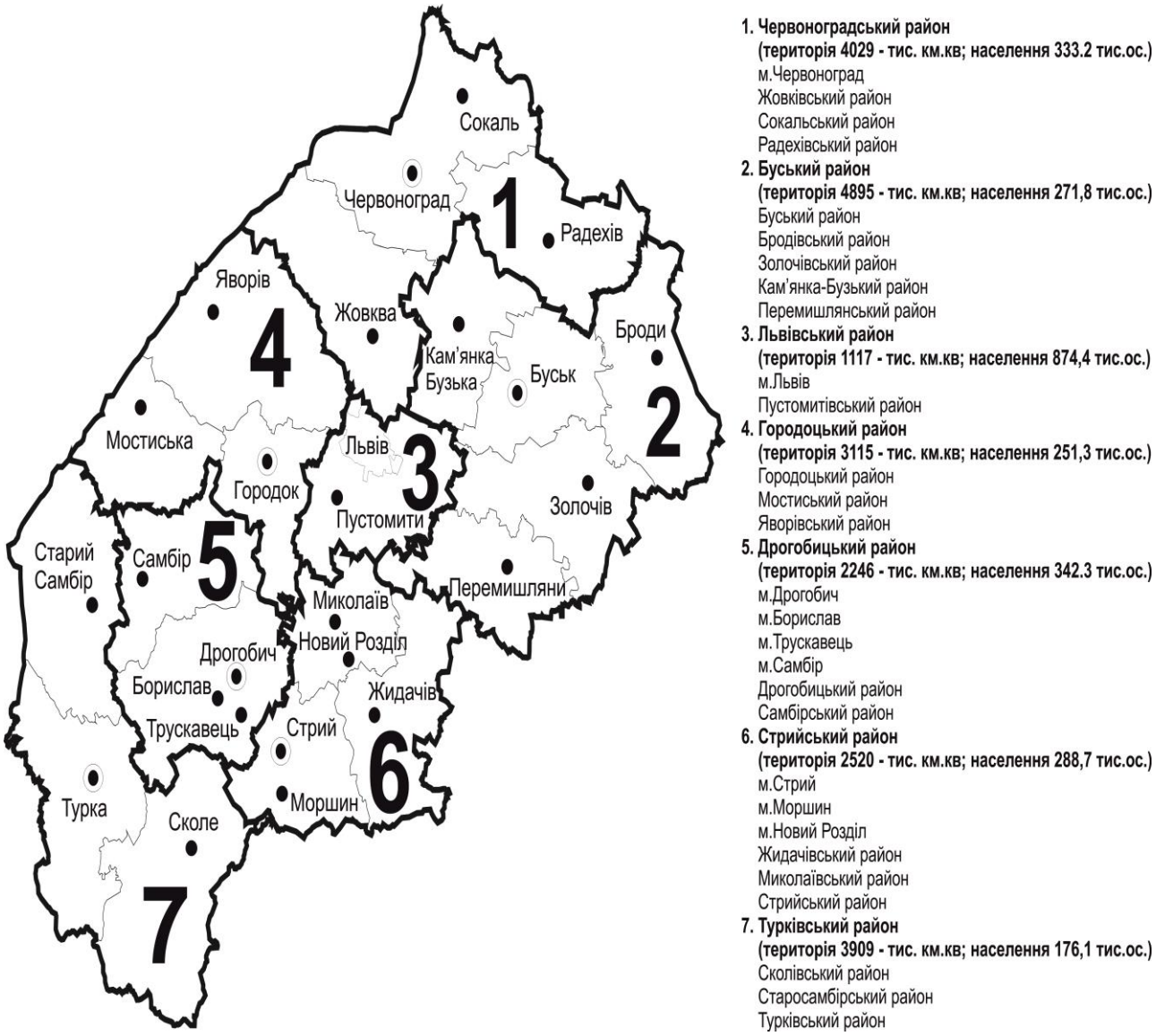
Згідно з Методикою, зона доступності потенційних адміністративних центрів може сягати 20 км і більше з часом прибуття для надання швидкої медичної та пожежної допомоги до 30 хв. Однак відстань між центром громади та її населеними пунктами понад 15 км призводитиме до ускладнення доступності мешканців до місць надання основних публічних послуг. Окрім цього, чинними нормативами час прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 20 хв; доступність при транспортному забезпеченні учнів шкіл I ступеня – 15 хв, а максимальний радіус обслуговування спеціальним транспортом учнів шкіл II–III ступеня не має бути більшим за 15 кілометрів.

Загалом у Методиці варто було б більше орієнтуватися не на скандинавський досвід формування великих за територією самоврядних територіальних одиниць з десятками тисяч населення, а на польський, де кількість жителів гмін у середньому становить 15 тис. (хоча є і відхилення від середнього значення), а територія – близько 130 км². Зазначимо, що в обґрунтуванні польської адміністративно-територіальної реформи брали участь відомі у світі фахівці. Досвід Польщі (без сліпого копіювання) може бути більш результативним в Україні, де розрив між структурами управління та мешканцями досить значний.

Зазначимо, що не слід обмежуватися реформуванням базового рівня адміністративно-територіального поділу. При розширенні повноважень об'єднаних територіальних громад змінюється функціональна роль районної

ланки в системі адміністративного устрою, наданні публічних послуг. Саме тут мають розглядатися спільні питання життєдіяльності територіальних громад, які складатимуть район, а також ті, доцільність вирішення яких більш ефективна на районному рівні. При цьому доречним є укрупнення районів з наближенням їх параметрів до європейських, які базуються на урахуванні запровадженої у ЄС Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS). У даному випадку, до рівня NUTS 3 – 150-800 тис. жителів.

Реформування районного рівня адміністративно-територіального поділу слід здійснювати з урахуванням економічних, демографічних, історичних, природно-географічних, інфраструктурних та інших важливих факторів, що пропонуємо розглянути на прикладі укрупнення адміністративних районів Львівської області (рис. 7.10).



1. Червоноградський район
(територія 4029 - тис. км.кв; населення 333.2 тис.ос.)
м.Червоноград
Жовківський район
Сокальський район
Радехівський район
2. Буський район
(територія 4895 - тис. км.кв; населення 271,8 тис.ос.)
Буський район
Бродівський район
Золочівський район
Кам'янка-Бузький район
Перемишлянський район
3. Львівський район
(територія 1117 - тис. км.кв; населення 874,4 тис.ос.)
м.Львів
Пустомитівський район
4. Городоцький район
(територія 3115 - тис. км.кв; населення 251,3 тис.ос.)
Городоцький район
Мостиський район
Яворівський район
5. Дрогобицький район
(територія 2246 - тис. км.кв; населення 342.3 тис.ос.)
м.Дрогобич
м.Борислав
м.Трускавець
м.Самбір
Дрогобицький район
Самбірський район
6. Стрийський район
(територія 2520 - тис. км.кв; населення 288,7 тис.ос.)
м.Стрий
м.Моршин
м.Новий Розділ
Жидачівський район
Миколаївський район
Стрийський район
7. Турківський район
(територія 3909 - тис. км.кв; населення 176,1 тис.ос.)
Сколівський район
Старосамбірський район
Турківський район

Рис. 7.10. Укрупнення адміністративних районів Львівської області (пропозиція Державної установи «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»)

Зокрема, запропоновано створити район, який охопить гірські території. Доцільність об'єднання в одному адміністративному районі гірських територій ґрунтується на необхідності урахування гірської специфіки в управлінні їх соціально-економічним розвитком, запровадження відповідних спеціальних механізмів державної підтримки, включаючи преференційне бюджетне вирівнювання. Ці завдання більш доцільно вирішувати у рамках гірського адміністративного утворення. Зазначимо, що за наявних механізмів бюджетного вирівнювання у гірських районах неможливо сформувати мережу об'єднаних територіальних громад з відповідними особливостям місцевості оптимальними просторовими параметрами.

Визначення Мінрегіону України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади дало можливість вирішити низку завдань з підготовки й реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Однак стає очевидним, що зусиль і можливостей одного міністерства недостатньо для системного вирішення пов'язаних з нею проблем, окремі з них потребують участі низки міністерств і відомств, а в окремих випадках – Верховної Ради України. Назрілим є питання утворення в системі центральних органів виконавчої влади спеціалізованого органу з управління реформуванням адміністративно-територіального устрою.

Інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні протягом 2014–2016 років можна вважати достатньо активною. Водночас інформаційні меседжі щодо реформи через необхідність виконання вимог добровільності об'єднання громад переважно зводилися до популяризації її переваг для мешканців об'єднаних громад і не розкривали труднощів досягнення таких переваг. Це загрожує дискредитацією реформи у разі можливих труднощів. Вважаємо, що таке «загравання» з мешканцями країни є непродуктивним. Інформаційні акценти слід робити на необхідності реформи як обов'язкового засобу подальшого розвитку і зміцнення держави через активізацію потенціалу саморозвитку територіальних об'єднань, пробудження громадсько-політичної активності та самоорганізацію їх мешканців у вирішенні питань життєдіяльності, зростання відповідальності кожного громадянина за благополуччя власне, громади й держави загалом.

Протягом 2014–2015 рр. здійснювалося формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень і ресурсного забезпечення. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» № 176-VIII від 10.02.2015 р. було внесено зміни до Бюджетного кодексу в частині питань децентралізації фінансів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 676-VIII від

04.09.2015 р. новостворені об'єднані територіальні громади отримали можливість взяти участь у місцевих виборах 2015 р. Водночас низка важливих законодавчих й нормативних актів, розробка яких була передбачена, не ухвалена. Зокрема:

- стосовно змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у т.ч. за межами населених пунктів;
- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України;
- законів про місцеві органи виконавчої влади, місцевий референдум;
- державних стандартів якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню тощо.

При низькій частці власних надходжень місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави вкрай необхідно збільшити роль дотацій бюджетного вирівнювання і насамперед базової дотації. Для гірських та інших проблемних територій її розміри мають служити основою фінансової спроможності територіальних громад для недопущення їх повної депресивності й вилюднення.

Як висновок зазначимо, що адміністративно-територіальну реформу в Україні розпочато. Її концептуальні основи, викладені у затвердженій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, загалом не викликають значних застережень, однак практика реформування у низці питань не відповідає ідеології та завданням затвердженої Концепції. Вагомою проблемою стало те, що реформа не отримала належного конституційного забезпечення. Робота щодо внесення змін до окремих положень чинної Конституції України, які на сьогодні блокують повномасштабне реформування адміністративно-територіального устрою країни, триває. Однак до її завершення конституційно можливим залишається шлях добровільного об'єднання громад, а це звужує можливості реформи, ставить складні завдання щодо забезпечення відповідності державним інтересам, раціональній організації суспільства й владних інституцій.

Подальші перспективи реформування адміністративно-територіального устрою й територіальної організації публічної влади в Україні полягають у забезпеченні:

- Введення процесу добровільного об'єднання територіальних громад у русло загальнодержавних інтересів; створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад, спроможних забезпечувати якісне надання основних публічних послуг з їх близькістю до мешканців; відмови від формування як недієздатних у цьому аспекті надмалих громад, так і надмірно великих за територією об'єднань, у яких зростає віддаленість між мешканцями і владою, погіршується доступність адміністративних та соціальних послуг, що спричинить незадоволення мешканців.
- Активізації роботи щодо внесення необхідних змін до Конституції України в частині питань адміністративно-територіального устрою, зокрема

стосовно відмови від принципу виключної добровільності об’єднання громад, а також щодо повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях, органів державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування.

- Внесення відповідних змін до методики формування території об’єднаних громад. Зокрема, встановлення як базового критерію 20-хвилинної транспортної доступності від населених пунктів до адміністративних центрів громад з урахуванням якості дорожньої мережі. Перевищення цього критерію допускати виключно за згодою мешканців населених пунктів, які розташовані поза зоною 20-хвилинної транспортної доступності.
- Створення умов та стимулів для саморозвитку територіальних громад, реалізації їх соціально-економічного потенціалу, у т.ч. через розширення дохідної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, подальше вдосконалення міжбюджетних відносин, реальну бюджетну децентралізацію.
- Надання додаткових субвенцій бюджетам об’єднаних громад на реалізацію заходів щодо оптимізації мережі освітніх, медичних закладів тощо з метою більш раціонального використання коштів на їх утримання.
- Перегляду розподілу повноважень у сфері освіти та охорони здоров’я; включення до компетенцій базового рівня адміністративно-територіального устрою утримання загальноосвітніх навчальних закладів I–II ступеня та закладів охорони здоров’я первинного рівня (ФАПи, амбулаторії).
- Внесення змін у виборче законодавство, передбачивши положення, які б унеможливлювали диктат представництва громад окремих населених пунктів у виборних органах влади територіальних об’єднань.
- Створення спеціального державного органу з проведення адміністративно-територіальної реформи та покладення на нього відповідальності за реалізацію її завдань.

7.2.3. Удосконалення методичних підходів до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня

Чинна Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р., згідно з якою мають розроблятися проекти перспективних планів формування громадських об’єднань, фактично нехтує основоположними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р., зокрема щодо прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, та ефективного й *близького* до громадянина управління, яке реалізується через органи місцевого самоврядування.

Методика спонукає до формування недопустимо великих територіальних об’єднань, у яких значний розрив між громадянином та владою в Україні

посилюється. Виникають не тільки проблеми доступності публічних послуг. У випадку віддаленості населених пунктів від центру до 25 км (наявні приклади перевищення встановленої граничної межі) для багатьох мешканців втрачається сутність громади, об'єднаної спільністю інтересів та відчуттям причетності до завдань розвитку території, які потребують вирішення. Відповідно, головне завдання, яке мала б реалізувати реформа, – спонукати до ініціативності мешканців, подолати рецидиви радянських патерналістських очікувань та включити їх у вирішення питань розвитку громад, залишається поза увагою.

На нашу думку, при цьому нехтуються найважливіші принципи і завдання, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні, – демократизації суспільного життя, широкого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад та управління ними, активізації ініціативи мешканців громад, реалізації потенціалу їх саморозвитку, формування підвалин громадянського суспільства.

При нав'язуванні надмірно великих територіальних громад посилаються на необхідність дотримання принципів їх фінансової спроможності, однак її трактування виконавчою владою неправильне, ситуативне, без урахування перспектив розвитку громад і не забезпечує реальну бюджетну децентралізацію, адже частка місцевих бюджетів у зведеному державному кошторисі зменшується.

Розрахунки фінансової спроможності здійснюються на основі наявних показників бюджетних надходжень. Така ситуація, що є наслідком незацікавленості необ'єднаних громад у збільшенні доходів місцевих бюджетів, фактично консервується у великих громадах. Бюджетна практика 2016 р. свідчить про значні резерви наповнення бюджетів громад. Це демонструють невеликі об'єднання, які, перебуваючи у жорстких бюджетних умовах, змушені вишукувати резерви доходів, що їм вдається.

Крім цього, кількаразове зростання периферійності територій у великих громадах жодним чином не кореспондується із завданнями подолання соціально-економічної депресивності територій в Україні, включення їх ресурсного потенціалу у процеси регіонального й загальнодержавного розвитку, які випливають з цілей державної регіональної політики, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. Остання передбачає: розвиток сільської місцевості; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів піднесення регіонів; запобігання збільшенню диспропорцій, що стримують розвиток останніх; підтримку економічно менш розвинутих і депресивних територій [106].

Пропонуємо розглянути принципи, послідовність та методичні положення щодо моделювання територіальних громад, які, на наш погляд, більшою мірою кореспондуються з положеннями Європейській хартії місцевого самоврядування й ідеології затвердженої Урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Такі методичні підходи націлені на створення самоврядно спроможних

адміністративно-територіальних одиниць з вищим економічним й соціально-демографічним потенціалом шляхом об'єднання наявних адміністративно-територіальних одиниць – сільських, селищних, міських рад, підвищення їх бюджетних можливостей та функціональної самостійності. При цьому передбачалося, що спроможність територіальних громад слід розглядати насамперед у контексті інфраструктурних, організаційних, кадрових можливостей щодо надання їх мешканцям соціальних, адміністративних й інших послуг. Повна фінансова самодостатність громад через високий рівень диференціації економічного потенціалу територій, про що уже зазначалося, може розглядатися тільки з урахуванням державного субсидіювання та бюджетного вирівнювання.

При розробці методичних підходів до формування ефективних територіальних громад враховувалася потреба відображення десятків найрізноманітніших чинників різних груп: економічних, соціальних, демографічних, природних, історичних, національних, ментальних, інфраструктурних тощо. Однаковою мірою це зробити неможливо. Водночас обов'язково необхідно врахувати наступні фактори.

Економічні. Економічне середовище багато в чому зумовлює фінансову самодостатність територіальних громад і, відповідно, можливості забезпечення мешканцям необхідних їм послуг. З відходом від бюджетної «рівняльної» позиції рівень економічного розвитку територіальних громад усе більшою мірою впливатиме на їх благополуччя. Тому під час моделювання адміністративно-територіальних одиниць важливо виявити ареали та центри наявної чи потенційної економічної активності. Їх доцільно розглядати як ядра об'єднаних економічно спроможних територіальних громад.

Інфраструктурні. Надання необхідних населенню адміністративних, соціальних, культурних, комунальних та інших послуг потребує відповідних інфраструктурних об'єктів. Їх наявність та розміщення розглядаються як один з вирішальних чинників при визначенні складу територіальних громад, їх адміністративних центрів.

Адміністративно-управлінські. Доступність населенню та якість адміністративних послуг – важлива вимога, котрої слід дотримуватися в процесі адміністративно-територіальної реформи. Це потребує особливої уваги до визначення центрів надання таких послуг і наявності підготовлених для цього фахівців.

Природно-географічні. У багатьох випадках вони мають вирішальний вплив на транспортну доступність до центрів надання необхідних населенню послуг та можливості комунікацій у межах територіальних громад. Гірські хребти, ріки, болотні та лісові масиви є природними межами, які розділяють територіальні спільноти людей.

Демографічні. Чисельність, статево-віковий, національний, етнокультурний склад та динаміка населення, міграційні потоки, включаючи локальні трудоміграційні, потребують аналізу і врахування в процесі моделюванні адміністративно-територіальних одиниць.

Історичні. Досвід місцевого самоврядування громад, виконання

населеними пунктами функцій адміністративних центрів у минулому також важливі під час моделювання територіальних громад.

Комплексно ці чинники спільно з системою принципів щодо територій громад визначають суть процесу їх просторового моделювання, який, на наш погляд, має відповідати вимогам:

- утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (АТБР) та встановлення їх меж здійснюються відповідно до Конституції України й вимог чинного законодавства;
- формування територіальних громад як нових АТБР проводиться шляхом об'єднання наявних сільських, селищних, міських рад з урахуванням економічних, соціальних, демографічних, етнокультурних, географічних, історичних особливостей їх території;
- наявні АТБР з високим соціально-економічним й управлінським потенціалом (насамперед міські ради) можуть бути перереєстровані в територіальні громади без процедури об'єднання;
- на території кожної територіальної громади мають перебувати інфраструктурні об'єкти, необхідні для забезпечення їх дієздатності та виконання передбачених законом завдань і повноважень;
- на території АТБР не може існувати кілька територіальних громад зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;
- АТБР повинні межувати між собою, не може існувати територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування (виняток – окремі режимні території);
- у процесі визначення меж АТБР має бути врахований принцип територіальної доступності соціальних, адміністративних та громадських послуг;
- назва територіальної громади кореспондується з назвою населеного пункту, який є її адміністративним центром.

У процесі моделювання територіальних громад доцільно також дотримувалися вимог щодо:

- застосовування методу укрупнення (об'єднання) наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних міських рад), як правило, без розриву їх територій між новостворюваними;
- уникнення об'єднання АТБР, які дотепер входять до різних адміністративних районів, за винятком окремих випадків;
- урахування під час вибору адміністративного центру територіальної громади зручності місця розташування відповідного населеного пункту як центру надання адміністративних, соціальних та інших послуг усім мешканцям територіальної громади, а також його історії як адміністративного центру в минулому, наявності у ньому відповідних інфраструктурних об'єктів.

На основі запропонованих методичних рекомендацій – для Львівської області було змодельовано 111 територіальних громад (рис. 7.11).



Рис. 7.11. Об’єднані територіальні громади Львівської області (пропозиція Державної установи «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього Національної академії наук України»)

Вважаємо за необхідне запровадити етапність у реалізації перспективних планів формування територій громад. Створення останніх з очевидно високими фінансовими можливостями, які забезпечують бездефіцитний бюджет за чинних податково-бюджетних умов, можна провести безвідкладно після затвердження перспективного плану. Формування громад, забезпечення фінансової спроможності яких потребує пошуку резервів власних надходжень, зумовлюватиметься можливостями й ефективністю оптимізації бюджетних витрат в освітній та інших сферах, слід проводити на наступному етапі з урахуванням результатів поглибленого аналізу фінансового стану й

збалансування витратної частини бюджетів. Низка громад (гірські, периферійні сільські території) самостійно не матиме можливостей досягнути фінансової спроможності без зростання обсягів державної підтримки їх бюджетів через базові дотації та субвенції тощо. Формування цієї категорії громад слід здійснити після внесення відповідних змін до бюджетного законодавства, однак вони також мають право бути включеними до перспективних планів.

7.2.4. Обґрунтування параметрів об'єднаних територіальних громад

Сформовані в Україні об'єднані територіальні громади значно різняться за чисельністю жителів та кількістю населених пунктів (рис. 7.12).

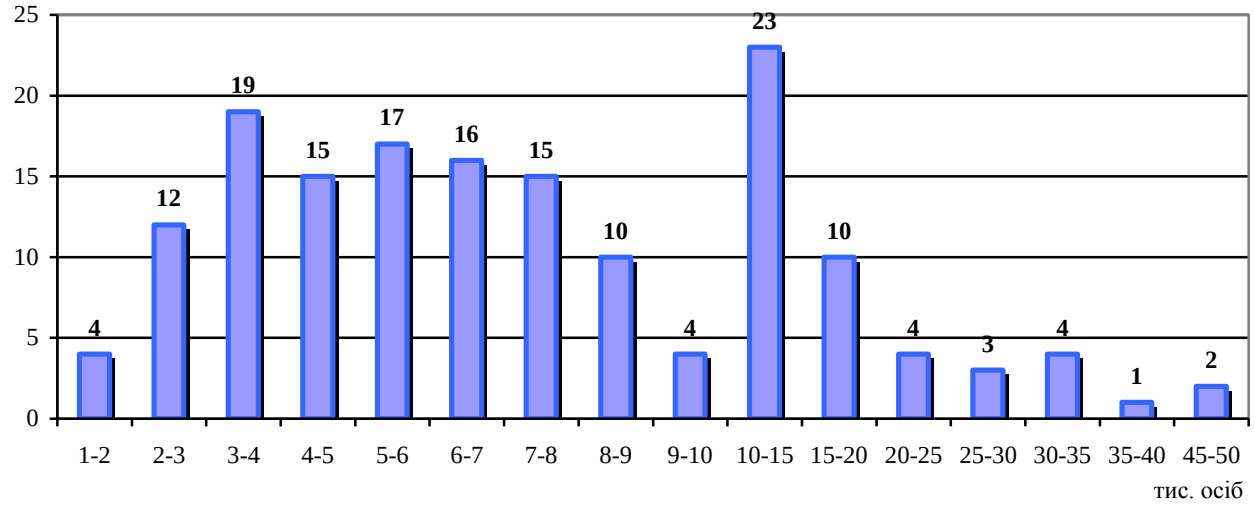


Рис. 7.12. Кількість сформованих у 2015 р. об'єднаних територіальних громад за чисельністю мешканців [107]

Це спричиняє проблеми регулювання бюджетного забезпечення об'єднань, зокрема в частині фінансування соціальних послуг. Особливо відчутно це на рівні малочисельних громад. Окрім цього, вартість послуг суттєво різниться в надто малих громадах (до 2 тис. мешканців) і в громадах з населенням понад 30 тис. осіб.

У територіальних об'єднаннях, чисельність жителів яких не перевищує 3 тис. осіб, показник власних доходів на одного мешканця є найнижчим – 1 194,23 грн; з населенням понад 5 тис. – вищі і майже не залежать від подальшого збільшення його чисельності (рис. 7.13).

Кількість жителів впливає на власну фінансову спроможність громад. В територіальних об'єднаннях з чисельністю 1–3 тис. осіб рівень фінансової незалежності становить 75,32 %; 3–5 тис. – 75,16; 5–10 тис. – 76,34 %. У громадах з населенням понад 10 тис. цей показник вищий за попередні на 7–8 %, однак у разі подальшого зростання кількості мешканців громад приріст за критерієм фінансової незалежності є незначним (рис. 7.14).

Формування громад супроводжується реорганізацією адміністративно-управлінського апарату, що впливає на обсяги видатків (рис. 7.15), зокрема:

- чим більше територіальне об'єднання, тим меншою є частка витрат на

утримання їх службовців у загальних видатках місцевого бюджету (в громадах з кількістю жителів 1–3 тис. він становить 36,28 %, тобто понад 1/3 усіх видатків, а де проживає 15 тис. і більше осіб – у середньому 16,5 %);

- у великих громадах та ж кількість службовців обслуговує більше мешканців, таким чином досягається більш ефективне використання праці управлінського персоналу та, відповідно, знижується вартість соціальної послуги. В об'єднаннях з населенням 1–3 тис. осіб на одного управлінця припадає 144 мешканці; 15 тис. і більше – 354.

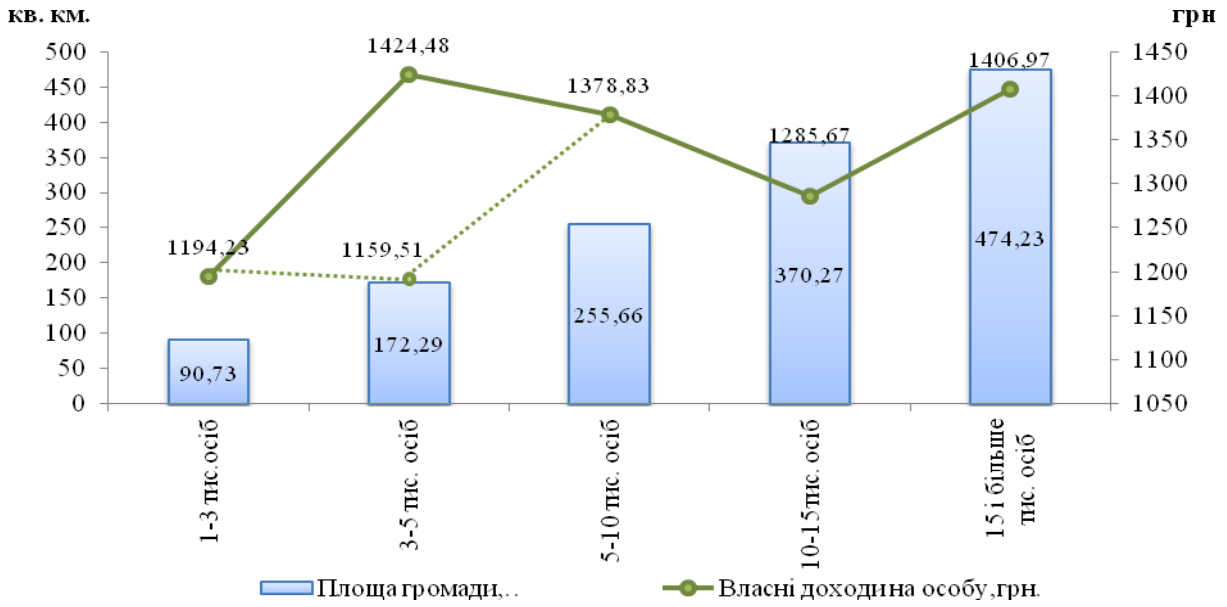


Рис. 7.13. Середні значення питомих показників власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад у розрізі їх груп за кількістю населення, 2016 р. [107]

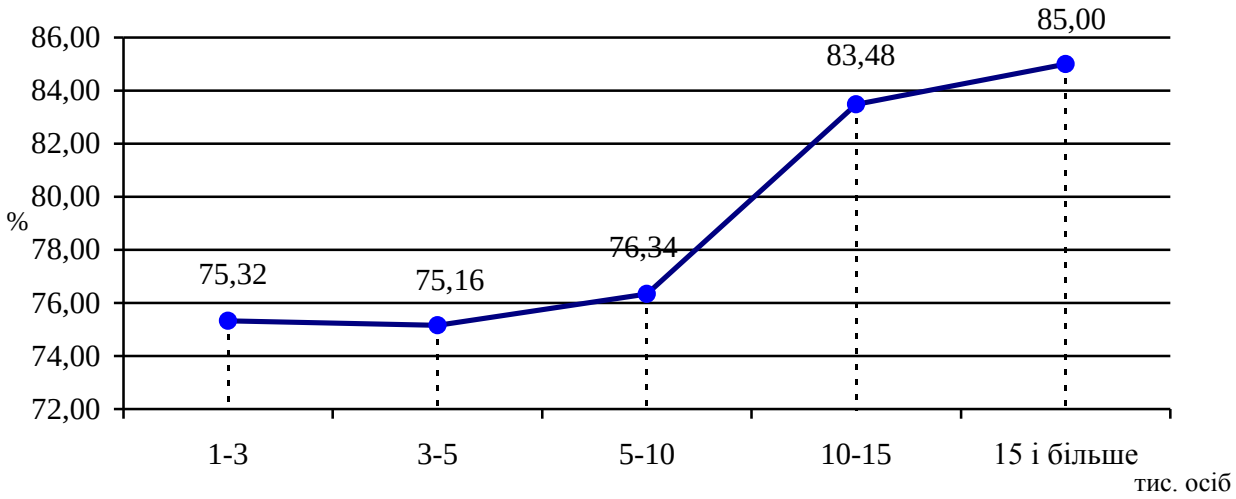


Рис. 7.14. Рівні фінансової незалежності об'єднаних територіальних громад, 2016 р. [101]

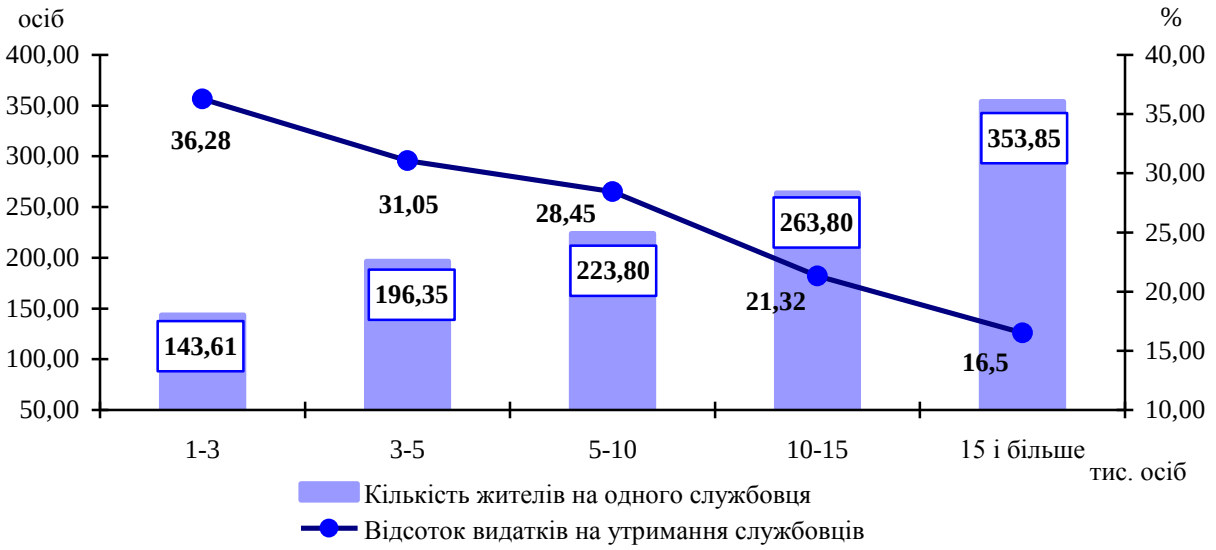


Рис. 7.15. Залежність видатків місцевих бюджетів на утримання органів управління об'єднаних територіальних громад від кількості мешканців [107]

Проте слід зауважити, що збільшення навантаження на одного управлінця може спричинити зниження якості надання соціальної чи управлінської послуги, а це може призвести до незручностей для мешканців громади. З огляду на це, можемо стверджувати, що найбільш ефективними у співвідношенні «ціна – послуга – якість» будуть громади з кількістю мешканців 10–15 тис. осіб.

Окрім того, варто звернути увагу на питання доступності до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Концепція формування останніх передбачає створення інтегрованого єдиного місця прийому громадян і представників підприємництва та інших суб'єктів господарювання, де вони можуть отримати ширший перелік послуг. Зрозуміло, що найімовірніше у процесі об'єднання територіальних громад ЦНАП буде розташовано в центрі громади з відповідною інфраструктурою, зокрема приміщенням. Тому важливою є транспортна доступність до центру, котра у територіально великих громадах погіршується. З огляду на це очевидними є переваги середніх і менших громад, оскільки у них відстань до центру значно коротша, а один службовець ЦНАП обслуговуватиме невелику кількість громадян.

Отже, наближеним до оптимального буде рівень надання адміністративних послуг у громадах з населенням від 10 до 15 тис. осіб. У разі більшої кількості жителів необхідно створювати додаткові центри їх надання, що потребує додаткових бюджетних ресурсів.

Аналогічною є ситуація у сфері надання освітніх і медичних послуг. Реформою децентралізації передбачене надання освітньої субвенції для фінансування освітніх установ. У 2016 р. її розмір становив 9,3 тис. грн у розрахунку на одного учня. Однак у більшості територіальних об'єднань вартість освітньої послуги є значно вищою. Різниця між реальною потребою та освітньою субвенцією фінансується з власних бюджетних надходжень громади, що для багатьох з них є важким тягарем.

У 2016 р. в громадах з чисельністю 1–3 тис. жителів середній рівень видатків на одного учня становить 16,84 тис. грн; 3–5 тис. – 16,42 тис. грн. Там, де кількість населення становить 5–10 тис. осіб, цей показник нижчий – 15,03 тис. грн; 10–15 тис. – 12,25 тис. грн, а в більших громадах знову зростає до 12,47 тис. гривень.

Зважаючи на зазначене вище, доцільно розглянути оптимальну кількість населення громад, виходячи з ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (рис. 7.16).

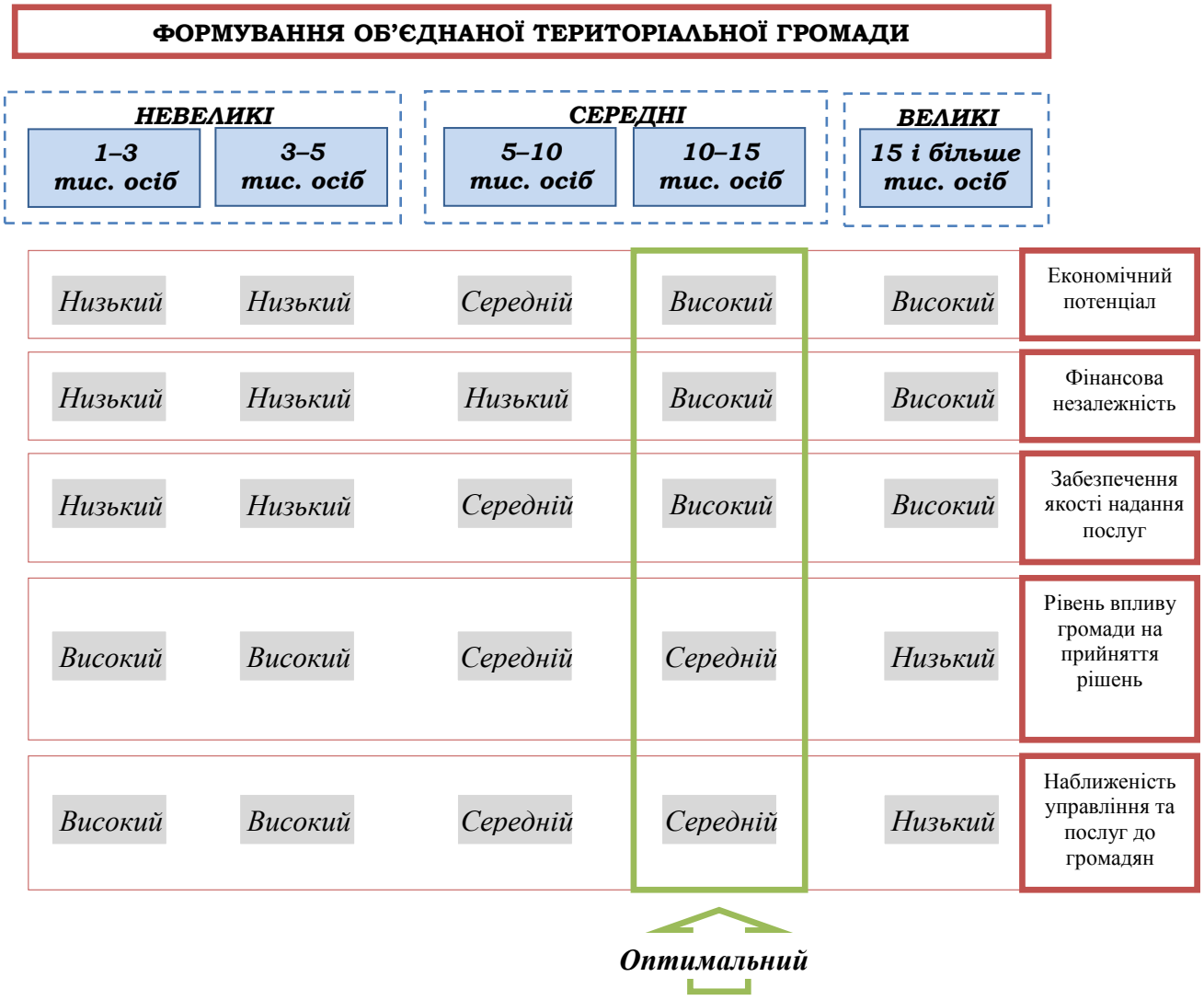


Рис. 7.16. Матриця визначення оптимальних параметрів об'єднаної територіальної громади

Встановлено, що зростання чисельності жителів громади сприяє нарощенню її економічного потенціалу, фінансовій незалежності, а також наданню якісних послуг населенню. Попри те, з розширенням громад управління та послуги стають більш віддаленими від жителів, знижуються їх можливості впливати на ухвалення важливих рішень. У громадських об'єднаннях з населенням понад 15 тис. осіб також не прослідковується ефект приросту рівня фінансової незалежності, а витрати в освітній сфері збільшуються.

Таким чином, громади з чисельністю 10–15 тис. мешканців, у яких не перевищуватимуться параметри допустимої транспортної доступності до адміністративного центру, можна вважати близькими до оптимальних під час формування громадських об'єднань.

7.3. Фінансова спроможність територіальних громад і міжбюджетні відносини в контексті адміністративно-територіальної реформи

7.3.1. Теоретичні засади реформування фінансових відносин на місцевому рівні в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації

Упродовж останніх років поняття *бюджетна децентралізація* стало невід'ємною частиною суспільних дискусій, а питання розвитку територіальних громад дедалі активніше обговорюються у вітчизняній економічній науці. І це не дивно, адже чинна система місцевого самоврядування в Україні вирізняється низькою ефективністю та нездатністю задовольнити потреби суспільства в наданні якісних послуг (адміністративних, соціальних та ін.). Більшість наявних територіальних громад через надмірну подрібненість та слабкість фінансової бази неспроможна виконувати в повному обсязі повноваження органів місцевого самоврядування. Зазначене доводить, що проведення масштабної реформи державного управління з перерозподілом функцій і повноважень від центральних до місцевих органів влади є назрілою та об'єктивною потребою в Україні.

З іншого боку, сучасні процеси в Україні, що стосуються взаємовідносин між бюджетами різних рівнів і передбачають зміцнення самостійності місцевих бюджетів, а відтак і місцевого самоврядування, потребують вироблення нових підходів до ефективного управління формуванням та використанням бюджетних ресурсів на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць.

Вплив бюджетної децентралізації на соціально-економічні процеси на місцях, його ступінь, причини активізації, моделі бюджетної децентралізації і, що не менш важливо, умови та готовність суспільства до її реалізації – це невеликий перелік питань, для вирішення яких в умовах наявних суспільно-політичних викликів та процесів у сфері державних фінансів в Україні необхідні поглибленого дослідження й обговорення. Формування дієздатної системи місцевого самоврядування потребує децентралізації влади, а це, своєю чергою, проведення повномасштабної реформи державних фінансів, основною детермінантою в якій є децентралізація бюджетних ресурсів.

У європейській економічній літературі зміст бюджетної децентралізації розкривається через такі підходи [108]:

- *децентралізація доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного самоврядного рівня завдань і функцій та право самостійно встановлювати їх розміри;

- *децентралізація видатків* – надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
- *процесуальна й організаційна самостійність* – право самостійно під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль.

Зосередивши увагу на реформуванні фінансових відносин і розподілі повноважень між рівнями влади, варто наголосити, що основним чинником для розмежування функцій між бюджетними ланками є адміністративно-територіальний устрій як найважливіша складова організації держави, що визначає моделі організації місцевих фінансів – федеративні, унітарні та країн з регіональною автономією.

Так, федеративним країнам властивий чітко виражений розподіл функцій між ланками бюджетної системи, а організація міжбюджетних відносин відповідає моделі бюджетного федералізму, котра може бути представлена двома типами – децентралізованим (дає змогу забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів за рахунок надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень – притаманний США), та кооперативним (спрямований на забезпечення територіальної справедливості – використовується в Німеччині).

Для унітарних країн характерна модель бюджетного унітаризму, відповідно до якої суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому центральні органи сповідують політику вирівнювання фінансового потенціалу територій та встановлення єдиних стандартів якості суспільних послуг, більша частина яких для населення фінансується з місцевих бюджетів. До таких країн, належать Швеція, Нідерланди, Великобританія, Португалія, Норвегія. При цьому принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися.

Щодо країн, в яких територіальний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих органів влади, то в цьому випадку розподіл функцій між ланками бюджетної системи майже відсутній, а суспільні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи. До таких країн належать Італія та Іспанія.

Відмінності між моделями організації фінансових відносин можна відслідкувати за формами бюджетної децентралізації (табл. 7.5).

Важливо зазначити, що незалежно від виду моделі бюджетної децентралізації їй властива певна особливість: реалізується в системі державних фінансів, зберігаються єдині для країни загалом правила оподаткування, спільні підходи до формування та виконання бюджетів.

Очевидно, що залежно від характеру взаємодії органів влади на всіх рівнях бюджетної сфери форми бюджетної децентралізації матимуть свої переваги та недоліки, відрізнятимуться масштабом і характером процесів реалізації. Однак дослідження практики бюджетної децентралізації свідчать, що її реалізація (через реформи міжбюджетних відносин, зміну механізмів вирівнювання, регулювання тощо) здатна продукувати ефективне місцеве управління, підвищити якість контролю за місцевими фінансами.

Таблиця 7.5

Форми бюджетної децентралізації*

Вид бюджетної децентралізації	Зміст
Деволюція	Форма бюджетної децентралізації, відповідно до якої відбувається делегування повноважень органам місцевого самоврядування в окремих сферах і забезпечується самостійність у прийнятті управлінських рішень щодо надання суспільних благ та фінансування своєї діяльності. Передбачає наявність власної ресурсної бази, необхідної для вирішення завдань певної території
Деконцентрація	Передбачає розподіл відповідальності в межах країни за рівнями влади, при цьому не послаблюючи вертикалі державного управління (місцеві органи підпорядковані центральній владі). За такої форми децентралізації органи місцевого самоврядування можуть мати (або не мати) право самостійно ухвалювати управлінські рішення. По суті, деконцентрація знижує навантаження центральної влади з надання суспільних благ та означає передачу на нижчі рівні відповідальності за виконання функцій держави
Делегування	Передбачає делегування центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування за організацію та надання суспільних благ населенню, але власне процес перебуває під контролем центру, тобто нормативно-правове регулювання закріплене за центральною владою

*Джерело: складено з використанням [109].

Оскільки тип бюджетної децентралізації залежить від державного укладу країни, то основним критерієм відповідності її окремого виду сучасним тенденціям розвитку як суспільного сектору, так й управління державними фінансами є наявність незалежних органів місцевого самоврядування, наділених правом автономності щодо реалізації бюджетної політики. Важливо наголосити, що прояви різних форм бюджетної децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність і ступінь впливу на соціально-економічний розвиток залежать від того, яким чином сформовані підходи до її реалізації. На думку фахівців, бюджетна децентралізація повинна виходити з таких базових позицій [110]:

- наявність кількох рівнів системи органів влади з чітким розмежуванням повноважень;
- органи місцевого самоврядування мають бути наділені достатніми повноваженнями в межах своїх територій, у тому числі і щодо нормативно-правового регулювання;
- центральна влада повинна забезпечувати вільне переміщення товарів, послуг і факторів виробництва між територіями;
- наявність жорстоких бюджетних рамок для всіх рівнів влади, обмежене використання розподілу доходів;
- наявність інституційних гарантій того, що розмежування повноважень між рівнями влади матиме стійкий та довготерміновий характер.

Таким чином, бюджетну децентралізацію слід розглядати як систему відносин, що виникають між різними рівнями влади в процесі розподілу повноважень щодо ухвалення управлінських рішень з формування та використання бюджетних ресурсів. Обговорюючи її сутність, важливо чітко усвідомлювати, що, по-перше, бюджетна децентралізація і дерегулювання не є синонімами і самоціллю. Основне призначення першої – максимально ефективно реалізувати функції держави шляхом вдосконалення міжбюджетних відносин, а також контролю за бюджетним процесом. По-друге, бюджетна децентралізація не заперечує централізацію, якщо система «центр – регіони» побудована виважено з чітким розподілом зон впливу та компетенцій.

В умовах децентралізації владних відносин в Україні актуалізуються дослідження, пов'язані з ефективним управлінням державними фінансами на місцевому рівні. Теоретико-методологічною основою вдосконалення територіальної організації влади шляхом формування самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад слугуватимуть положення теорії бюджетної децентралізації. Концепція останньої в економічній літературі посідає основне місце в теорії суспільних фінансів та вважається важливою складовою бюджетної політики. З іншого боку, в науковому середовищі активно побутує думка, що бюджетна децентралізація є одним із механізмів бюджетного федералізму, а за певних обставин – необхідною умовою його реалізації. Теоретичною основою, на базі якої формувалась парадигма бюджетного федералізму, слугували роботи У. Оутса [111] та Ч. Тібу [112], Р. Масгрейва [113]. Вони вперше ввели поняття *бюджетного федералізму*, під яким розуміли автономне функціонування бюджетів окремих рівнів влади, бюджетні взаємовідносини за чітко встановленими правилами, при цьому мають бути збережені такі умови: розмежування владних повноважень за видатками; наділення всіх владних ланок фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень; згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою бюджетних трансфертів для досягнення визначених стандартів суспільних послуг по всій території країни.

В основі теорії бюджетного федералізму закладена фундаментальна ідея (*теорема децентралізації У. Оутса, 1972 р.*) про те, що «якщо в ізольованому територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага, і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [111]. Тобто рівень влади, найближчий до споживачів бюджетних послуг, здатний забезпечити ефективне витрачання бюджетних коштів на задоволення суспільних благ та послуг, причому вигоди від них покривають вартість, яку готові платити покупці. Хоча при цьому тривалий час залишалося незрозумілим, чому економічні агенти між територіями були розподілені таким чином, що їх вподобання схожі в одній адміністративно-територіальній одиниці, але відмінні між регіонами. Згідно з *гіпотезою Тібу (1956 р., в науці*

отримала назву «голосування ногами») економічні агенти самі обирають адміністративно-територіальну одиницю з достатнім рівнем суспільних благ та податкового навантаження, котре відповідатиме їх уподобанням. Результати досліджень засвідчують, що практична реалізація припущення Тібу обмежена через відсутність ідеальних місцевих благ; неможливість провести адміністративно-територіальний поділ відповідно до оптимальних умов виробництва локальних суспільних благ. Відповідно до згаданих вище теорій, суть бюджетного федералізму зводиться до того, що рішення, які ухвалюються на кожному рівні влади в частині надання суспільних благ, мають відображати вподобання населення відповідної території.

Загальноприйнятою є думка, що бюджетний федералізм властивий державам з федеративним типом устрою, для якого характерна конкретна модель (*американська, німецька*). Її вибір залежить від типу організації бюджетної системи країни (*централізованого, децентралізованого чи комбінованого*). Цілком очевидно, що бюджетна децентралізація як метод реалізації політики бюджетного федералізму забезпечує найбільш ефективні результати державного управління бюджетними коштами саме у федеративних країнах. Для унітарних держав процеси бюджетної децентралізації є не менш успішними та інтенсивними, при цьому акценти переносяться на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та передачу владних повноважень на місця.

Доцільність упровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення. У цьому аспекті проявляються очевидні переваги порівняно з централізацією. Так, у фінансовій літературі питання ефективності бюджетної децентралізації дослідники розглядають виходячи з двох позицій: зіставляючи переваги централізованого і децентралізованого способу надання суспільних благ [114, 115] та у контексті обґрунтування самостійності органів місцевого самоврядування [116, 117].

Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації, існують чималі ризики. Одним серед них є домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними. За оцінками експертів, надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою такої функції, як стабілізація та перерозподіл доходів [118]. В умовах фінансово-економічної нестабільності (кризи) цілі державної і місцевої влади в питаннях реалізації бюджетної політики можуть мати різні пріоритети, а це означає, що стратегія вирівнювання бюджетної забезпеченості буде неефективною.

Співвідношення локальних (місцевих) ефектів від надання суспільних послуг та результативності їх створення – інші потенційні перешкоди на шляху бюджетної децентралізації. Йдеться про ризики, обумовлені «ефектом масштабу»: скорочення витрат на одиницю наданої послуги на тлі зростання обсягів їх надання (вартість послуги зменшується у разі збільшенні охочих її отримати). Цей аргумент експерти часто використовують у процесі обґрунтування доцільності об’єднання адміністративно-територіальних

одиниць. Аналізуючи ризики бюджетної децентралізації в цьому руслі, необхідно чітко розуміти мінімальний розмір адміністративно-територіальної одиниці, щоб забезпечити оптимальне співвідношення ціна/якість суспільної послуги та максимальний соціально-економічний ефект.

З огляду на переваги та суперечності бюджетної децентралізації, варто зазначити, що ці зміни є важливими та безальтернативними. Цей процес у багатьох унітарних країнах започатковано 1985 р. з ухваленням Європейської хартії місцевого самоврядування [119] (її вже підписало 47 держав, у т.ч. й Україна), що є пріоритетним документом формування демократичної моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях.

З моменту проголошення незалежності і до сьогодні в Україні не вдалося створити ефективну систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість унеможливили децентралізацію національної бюджетної системи. Проблема розподілу повноважень між центром та місцевими громадами завжди була перешкодою для української влади. Окрім того, потрібно визнати, що органи влади на місцях, прагнучи отримати додаткові бюджетні ресурси, уникали додаткових функцій, тобто існувала своєрідна вітчизняна модель бюджетної децентралізації. В кінці 90-х років вперше було оголошено про наміри запровадження бюджетної децентралізації, яка мала сприяти фінансовій автономії органів місцевого самоврядування та стимулювати розвиток територіальних громад. Однак вона не супроводжувалася адміністративно-територіальною реформою, ієрархічна система управління була постійним джерелом конфліктів та дестимулюючим чинником розвитку. Щоб знизити напругу в стосунках органів влади різних рівнів, на початку 2000-х рр. у бюджетній системі Україні проведено інституційні зміни, які дали змогу державі встановити прямі міжбюджетні відносини з обласним, районними та бюджетами міст обласного значення (табл. 7.6). Варто наголосити, що бюджетно-податкові новації 2010–2011 рр. здебільшого стосувалися регіонального рівня (областей, міст Києва та Севастополя, АРК), у той час як бюджети територіальних громад не зазнали суттєвих змін.

Внаслідок цих змін мала відбутися реформа адміністративно-територіального устрою з одночасним створенням спроможних громад, які б взяли на себе відповідальність за якісне надання суспільних послуг. Однак цей процес та відповідно, і розпочата бюджетна децентралізація не були завершені.

З огляду на зазначене вище одним з основних завдань модернізації економіки України на сучасному етапі розвитку визначено реформування системи територіальної організації влади та проведення повномасштабної децентралізації бюджетних ресурсів, яка дасть змогу сформувати ефективну систему місцевого самоврядування.

Започатковані 2014 р. бюджетно-податкові реформи в Україні мали забезпечити нову фінансову основу місцевого самоврядування. По суті, започатковано черговий етап бюджетної децентралізації та створення фінансово самодостатніх територіальних громад, пов’язаних безпосередньо з Державним бюджетом України.

Таблиця 7.6

Особливості формування фінансових відносин на місцевому рівні: еволюційний аспект*

Період	Нормативно-правова база	Характеристика
1990–2000	Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (№ 533-XII від 07.12.1990 р.); Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» (1993 р.); Хартія про місцеве самоврядування (ратифікована в Україні в 1997 р.); Конституція України (1996 р.); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.); Закон України «Про бюджетну систему» (1995 р.)	Започатковано процес створення правової основи формування місцевих бюджетів: вперше утворено місцеві бюджети окремо від Державного; ратифікувавши Хартію, було відновлено інститут місцевого самоврядування в Україні і, відповідно, закладено передумови для децентралізації; Конституцією закріплено фундаментальне право органів місцевого самоврядування на певні фінансові ресурси, визначено їх матеріальну основу; недосконале законодавство часто дублювало норми та принципи організації фінансово-матеріальної основи місцевих бюджетів та слугувало бар'єром, який перешкоджав формуванню їх достатньої дохідної бази; бюджетні відносини регулювались законом, який був пережитком радянської системи державних фінансів та не відповідав проголошеним принципам місцевого самоврядування; бюджетні відносини мали характер нашарувань, видатки формувались на основі фінансового забезпечення наявної мережі бюджетних установ, а міжбюджетні відносини були непрозорими, тому управління місцевими фінансами виявилося неефективним, не стимулювало до нарощення власних доходів
2001–2009	Бюджетний Кодекс України (2001 р.); Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (№ 341/2001 від 25.05.2001 р.); Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 р.); Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (№ 2850-IV від 08.09.2005 р.); Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р.); Концепцією реформування місцевих бюджетів (розпорядження Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05. 2007 р.)	Ухваленим Бюджетним кодексом України (2001 р.) вирішено низку проблем: встановлено прямі взаємовідносини між Державним і місцевими бюджетами, розподілено дохідні джерела між різними рівнями останніх (без застосування відрахувань), їх доходи і видатки поділено на два кошики (№ 1 – враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, 2 – не враховуються); надано право місцевим бюджетам здійснювати запозичення та кредитування; затверджено формульний розподіл міжбюджетних трансфертів між бюджетами різних рівнів; започатковано реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин у частині вдосконалення механізмів розрахунку та надання міжбюджетних трансфертів, зміцнення дохідної спроможності кожного рівня бюджетної системи; чіткого розподілу бюджетних повноважень, переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування; Концепцією реформування місцевих бюджетів започатковано ідею перетворення місцевими бюджетами на інструмент соціально-економічного розвитку АТУ (шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; забезпечення прозорості процесу формування та виконання останніх)

*Джерело: складено на основі відповідних нормативно-правових актів.

Продовження табл. 7.6

Період	Нормативно-правова база	Характеристика
2010–2013	Бюджетний Кодекс України (2010 р.); Податковий кодекс України (2010 р.); постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку надання Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад середньострокових позик та їх погашення» (№ 1203 від 29.12.2010 р.); «Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» (№ 1204 від 29.12.2010 р.); «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» (№ 110 від 16.02.2011 р.); «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» (№ 1149 від 08.12.2010 р.)	Бюджетно-податкова реформа 2010–2011 рр. привела до змін у системі функціонування місцевих бюджетів, а саме: відновлено інститут бюджетної резолюції; уточнено структуру загального і спеціального фондів (диференційована кредитна політика, закріплена можливість фінансування спецфонду, що дає змогу залучати боргові ресурси під конкретні програми); деталізовано власні надходження бюджетних установ; визначено перелік джерел доходів загального фонду; вперше чітко зафіксовано захищені статті видатків бюджету; запроваджено механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтованого на стратегічні пріоритетні завдання (складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди); розширено можливості здійснення зовнішніх запозичень для місцевих органів влади (дозволено здійснювати запозичення містам з чисельністю понад 500 тис. жителів, а кредити від міжнародних організацій – усім міським радам); реформовано наявні місцеві податки і збори (плата за землю повністю зараховується до місцевого бюджету, як і податок на нерухоме майно; єдиний податок передано до бюджету розвитку); розширено перелік джерел надходжень другого кошика; конкретизовано сфери надання цільових субвенцій і напрями їх використання
2014 р. і донині	«Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р.); «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» (Постанова Кабінету Міністрів України № 38506 від 08.2014 р.); Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (№ 71-VIII від 28.12.2014 р.); Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (№ 79-VIII від 28.12.2014 р.); Закон України «Про засади державної регіональної політики» (№ 156-VIII від 05.02.2015 р.); Указ Президента України про «Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (№ 5/2015 від 12.01.2015 р.)	Розпочато реформу місцевого самоврядування й територіальної організації влади; започатковано процес створення належних фінансово-організаційних умов місцевого самоврядування шляхом реалізації бюджетної та податкової реформ у частині забезпечення бюджетної автономії та зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування. Починаючи з 01.2015 р., *у частині зміцнення бюджетної незалежності та фінансової самостійності*: дозволено самостійне формування місцевих бюджетів та незалежно від термінів прийняття Державного бюджету, затвердження місцевих бюджетів; спрощено процедуру здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій – згідно з принципом «мовчазної згоди» за погодженням з Мінфіном; дозволено здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення; надано право органам місцевого самоврядування самостійно вибирати установу для обслуговування коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ; встановлено єдині нормативи відрахувань з ПДФО та ПНП за кожною ланкою бюджету; відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів; відмінено формування кошиків № 1 і № 2 доходів та передбачено єдиний кошик доходів загального фонду; запроваджено нову систему вирівнювання податкоспроможності територій (за ПНП – для обласних бюджетів та ПДФО – для бюджетів міст, районів та обласних). У частині *зміцнення податкової бази*: скасовано місцеві збори (туристичний збір, збір за паркування транспортного засобу; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності); скорочено кількість податків з 22 до 9 (у т.ч. шляхом об’єднання); запроваджено нові нормативи відрахувань з ПДФО, Державного бюджету – 25 %); запроваджено акцизний податок з кінцевих продаж; змінено розподіл коштів екологічного податку; розширено джерела надходжень до загального фонду (передано із спеціального фонду – єдиний, екологічний і податок на нерухоме майно). Запроваджено нові підходи до формування та спрямування міжбюджетних трансфертів (базова, реверсна та стабілізаційна дотації; освітня, медична та субвенція на підготовку робітничих кадрів, а також субвенції на забезпечення медичних заходів окремих програм)

З 2015 р. особливістю бюджетної децентралізації стає нова модель міжбюджетних відносин (запроваджена змінами до Бюджетного кодексу України № 79-VIII від 28.12.2014 р.), відповідно до якої скасовано дотації вирівнювання (вилучення) і запроваджено базові, реверсні дотації та субвенції: на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, освітню, медичну, на підготовку робітничих кадрів. Окрім того, джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок переданих з державного бюджету низки податків та запроваджено нові збори.

Верховна Рада України ухвалила низку законів (див. табл. 7.6), якими: унормувала питання формування та виконання бюджетів ОТГ, розширила їх повноваження на участь у податкових відносинах, у тому числі і щодо встановлення місцевих податків і зборів, а Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, що дало можливість органам місцевого самоврядування розробити та схвалити у регіонах перспективні плани формування спроможних територіальних громад.

Водночас слід визнати, що бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але в результаті призвела до низки суперечностей. Отримавши такі фінансові інструменти, місцеві громади мали б виявити зацікавленість щодо успішної діяльності підприємств приватного сектору, відповідного нарощування дохідної бази та, як наслідок, – впливати на економічне зростання території. Також варто зазначити, що, попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), оскільки з 2015 р. об’єднані територіальні громади отримують 60 % замість 75 %, а обласні бюджети – 15 %, а не 25 %. Компенсація за рахунок, наприклад, податку на майно не рятує ситуації, позаяк на цей момент відсутня належна інформаційна база цього виду оподаткування (про житлові будинки, квартири тощо), а отже, неможливо спрогнозувати обсяги надходжень за цим податком.

Вивчення розвитку територіальних громад сьогодні неможливе без дослідження їх спроможності. Реформа адміністративно-територіального устрою та напрям на децентралізацію визначили об’єднання територіальних громад як фундамент формування якісно нової системи місцевого самоврядування. Ухвала Закону України «Про об’єднання територіальних громад» та затвердження урядом Методики формування спроможних територіальних громад окреслили основний вектор реформування – утворення та розвиток спроможних адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня. Забезпечення спроможності та самостійності громад можливе у разі ефективного використання місцевих ресурсів (за умов їх наявності), при цьому саме фінансові ресурси як одна зі складових сукупності наявних ресурсів характеризуються здатністю пов’язувати інші ресурси і певною мірою можуть їх заміняти [120]. Відповідно, ця характеристика визначає пріоритетне місце саме фінансової спроможності розвитку територіальної громади як основу та запоруку успішного реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл й ефективне використання для подолання дестабілізаторів та збалансування соціально-економічного розвитку у коротко- і довгостроковій перспективі.

При цьому слід наголосити, що фінансову спроможність територіальної громади не слід прирівнювати виключно до обсягів власного бюджетного ресурсу. Зважаючи на те, що громада виконує і низку делегованих повноважень, фінансування яких має здійснюватись за рахунок субвенцій, бюджетні трансферти теж відіграють вагому роль у забезпеченні фінансової спроможності кожного територіального об'єднання. Водночас наголосимо, що, на нашу думку, основою формування фінансової спроможності територіальної громади є її здатність акумулювати власний фінансовий ресурс.

Під час проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні, як уже зазначалося, проблемі забезпечення фінансової спроможності новоутворених територіальних громад приділяється особлива увага. Першим кроком у цьому напрямі стало прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і формування стабільних джерел бюджетних доходів для їх реалізації, а також стимулювання АТУ до об'єднання шляхом переходу новоутворених громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом з ресурсним забезпеченням рівня міст обласного значення.

7.3.2. Проблеми та ризики функціонування системи місцевих фінансів в Україні

Незважаючи на досить тривалий процес імплементації принципів бюджетного децентралізму у систему міжбюджетних відносин в Україні, отримати значних результатів досі не вдалося. Модернізацію інструментарію місцевих фінансів та міжбюджетних відносин для досягнення бюджетної децентралізації було здійснено впродовж 2015–2016 рр. шляхом внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [121; 122]. Основним завданням стала передача органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації. Планувалось забезпечити наповнення місцевих бюджетів та їх фінансову спроможність за рахунок введення нових податків (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання окремих груп товарів), зміни бази та ставок оподаткування податку на нерухоме майно, зміни у розподілі між різними рівнями бюджетів таких податків, як ПДФО, тощо (табл. 7.7).

Аналізуючи ефективність імплементованих змін у формуванні доходів місцевих бюджетів, складно зробити однозначні висновки. Введені зміни забезпечили абсолютний та відносний приріст доходів місцевих бюджетів загалом, однак доходи місцевих бюджетів зростали нижчими темпами, ніж державного (49,8 %) та зведеного (43,0 %) [123].

Таблиця 7.7

Нові підходи до формування доходів місцевих бюджетів
згідно зі змінами до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015, 2016 рр.*

Вид податку	2015	2016
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів)	Новий податок – ставка 5 %	Продовжено чинність – ставка 5 %
Єдиний податок	Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Надходження до загального фонду
Податок на нерухоме майно	Зміна бази та ставок оподаткування (ставка 2 %); включення до бази оподаткування комерційного (нежитлового) майна. Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Ставка 3 %; додаткова ставка податку в розмірі 25 тис. грн для квартир площею понад 300 м², будинків – понад 500 м²
Екологічний податок	Зміна у розподілі податку: 20 % до Державного та 80 % до місцевих бюджетів (попередньо до місцевих бюджетів – 35 %); передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Продовжено
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Скасовано	-
Збір за місця паркування транспортних засобів	Скасовано	-
Податок на прибуток підприємств	Закріплення за обласними бюджетами та бюджетом м. Києва 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору	Продовжено
Плата за надання інших адміністративних послуг	Передача 100 % з Державного бюджету до місцевих бюджетів	Продовжено
Державне мито	Передача 100 % з Державного бюджету до місцевих бюджетів	Продовжено
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	З 2015 р. пропорція змінилася: до обласного бюджету відраховується 15 %, до бюджету Києва – 40 %, до бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районних бюджетів – 60 %, до держбюджету – 25 %	Змінена базова ставка податку на доходи фізичних осіб (18 %); встановлена єдина ставка єдиного соціального внеску у розмірі 22 % для роботодавців

*Джерело: Бюджетний та Податковий кодекси України.

Нарощування податкової складової Державного бюджету відбувалось

переважно за рахунок ПДВ, обсяг якого зріс на 39,4 млрд грн, або 28,4 %, порівняно з попереднім роком, та ПДФО, котрий збільшився у 3,5 разу, що зумовлене частковим зарахуванням його надходжень до Державного бюджету.

Наслідком стало зменшення частки доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного, зокрема упродовж 2014–2015 рр. – з 22,2 % до 18,5 %. Одночасно посилювалась залежність місцевих бюджетів від трансфертів з Державного (рис. 7.17).

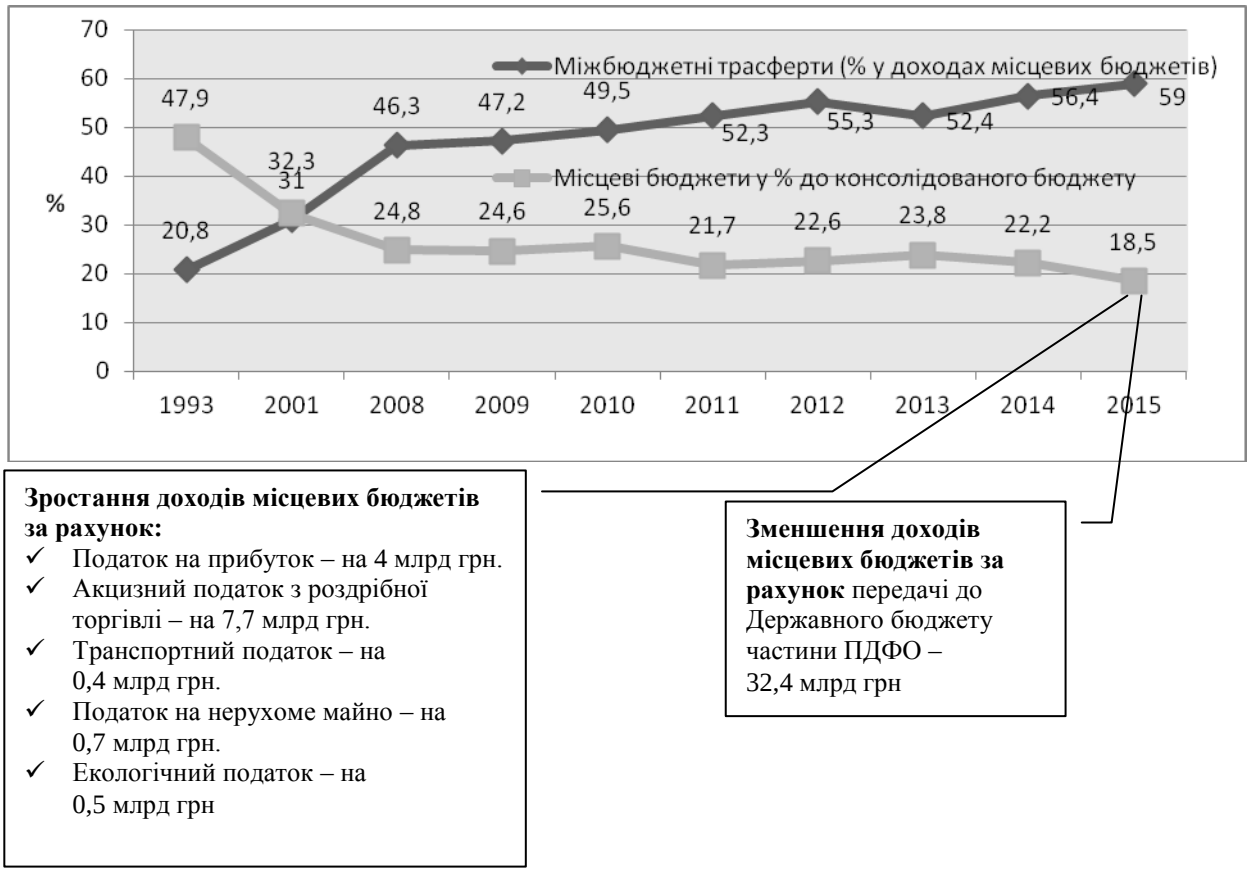


Рис. 7.17. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету України, 1993–2015 рр. (*за даними звітів про виконання Державного бюджету України за відповідні роки*)

Важливим чинником, який посилив централізацію бюджетного ресурсу в Державному бюджеті, став перерозподіл з 2015 р. на користь останнього найбільш вагомого (за обсягом надходжень до 2015 р.) джерела доходів місцевих бюджетів ПДФО. Так, за рахунок передачі до Державного бюджету 25 % доходів від ПДФО на місцевому рівні втрачено у 2015 р. 32,4 млрд грн, тоді як завдяки нововведеним або перерозподіленим на місця податкам (податок на прибуток, акцизний податок з роздрібної торгівлі, транспортний, на нерухоме майно, екологічний) їх доходи зросли лише на 13,3 млрд грн, що приблизно у 2,5 разу менше. Зазначене свідчить, *що у 2015 р. досягти задекларованої мети – перерозподілу фінансових ресурсів між Державним на місцевими бюджетами на користь останніх – не вдалось*.

Особливу увагу слід звернути на роль акцизного податку у реалізації

реформи місцевого самоврядування. З 2015 р. до місцевих бюджетів такий податок на роздрібний продаж алкогольних напоїв, тютюнових виробів і нафтопродуктів зараховується за місцем розташування об'єктів торгівлі, а від реалізації нафтопродуктів автозаправних пунктів. Попри те, що саме цей податок став одним з основних джерел власних доходів бюджетів низки територіальних громад, він відіграє далеко неоднозначну роль у процесах їх об'єднання. Йдеться про те, що громади, які розташовані недалеко від автомагістралей і на території яких побудовані автозаправні станції, отримують значні надходження від акцизного податку на роздрібний продаж: 5 % від ціни проданого палива спрямовуються до місцевого бюджету. Водночас цим громадам, оскільки вони не об'єднались, не передано повноваження щодо освіти, медицини тощо. Тобто основна частина отриманого від акцизного податку ресурсу спрямовується на заробітну плату управлінського апарату та, можливо, на освітлення вулиць і їх ремонт. Ситуація вигідна для громади: отримання додаткових коштів без суттєвої відповідальності. Тому можемо стверджувати, що передача усієї суми надходжень до бюджетів базового рівня практично зупинила процес об'єднання для таких громад. З іншого боку, важливим є питання низької ефективності використання окремими громадами коштів, які надійшли від акцизного податку до місцевих бюджетів. Наприклад, у Львівській області (за даними департаменту фінансів Львівської ОДА) до сільського бюджету с. Річки Жовківського району надійшло в 2015 р. понад 7 млн грн податку від реалізації нафтопродуктів, і залишок коштів на рахунку загального фонду становить майже 8 млн грн, спеціального фонду – 5 млн. Значне перевищення таких ресурсів на рахунках органів місцевого самоврядування над потребою в коштах у фінансуванні делегованих державою повноважень не призводить до їх ефективного й економного витрачання.

З огляду на це, доцільно змінити механізм розподілу коштів: 5 % від продажу підакцизних товарів повинні спрямовуватися винятково для потреб об'єднаних територіальних громад або для району, якщо таких не створено. Іншим варіантом може бути «розщеплення» доходів від акцизного податку між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць. З метою справедливого розподілу фінансових ресурсів, покращення стану автомобільних доріг доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України і частину акцизного податку від реалізації нафтопродуктів акумулювати в обласному бюджеті з подальшим їх спрямуванням на їх ремонт в інших населених пунктах.

Важливими новаціями, які б сприяли бюджетній децентралізації, були зміни у міжбюджетних відносинах, пов'язані із застосуванням фінансового вирівнювання податкоспроможності територій. Зокрема, з 1 січня 2015 р. ліквідовано поняття доходів і видатків, що враховуються або ні під час визначення міжбюджетних трансфертів. Слід зазначити, що сучасна система вирівнювання є більш прогресивною, ніж балансування, оскільки повинна посилити зацікавленість місцевих органів влади щодо залучення додаткових надходжень та розширити наявну базу оподаткування.

Нову систему вирівнювання загалом можна характеризувати як

стимулюючу. Адже якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів вилучали всі кошти до Державного бюджету, то наразі лише 50 % з метою вирівнювання спроможності інших територій. Внаслідок цього в Україні майже кількість дотаційних місцевих бюджетів зменшилась на 22 %, а бюджетів-донорів – зросла на 11,5 %. Крім того, 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими (у 2014 р. таких не було взагалі). Однак слід наголосити, що *зменшення кількості дотаційних бюджетів та зростання бюджетів-донорів відбулося не за рахунок збільшення їх доходів та зміцнення фінансової стійкості, а завдяки зміні підходів до визначення місцевих бюджетів, які потребують вирівнювання у системі міжбюджетних відносинах*.

Негативним аспектом нової системи стали наслідки вирівнювання для економічно слабких територіальних громад, адже вони втратили значну частину доходів у вигляді офіційних трансфертів. Це може поглибити внутрішньорегіональну диференціацію за рівнем соціально-економічного розвитку окремих громад, адже такий механізм залишає без фінансової бази розвитку значну частину громад, які не володіють достатнім власним економічним потенціалом для подолання депресивності.

Ще одним дискусійним моментом нової системи є прийняття ПДФО в ролі єдиного критерію для розрахунку обсягів дотації вирівнювання на рівні територіальних громад. Адже аналіз податкових надходжень місцевих бюджетів базового рівня вказує на вагому частку й інших податків у структурі доходів. А для окремих населених пунктів обсяги доходів від акцизного податку або рентні платежі значно перевищують розраховані надходження від ПДФО. На нашу думку, об'єктивність системи вирівнювання на базовому рівні можна суттєво підвищити шляхом включення до бази оцінки податкоспроможності території, окрім ПДФО, обсягів надходжень від акцизного податку та рентних платежів у розрахунку на 1 особу.

Бюджетна децентралізація характеризується не лише перерозподілом фінансового ресурсу між Державним та місцевими бюджетами на користь останніх, але і змінами у структурі надходжень до різних рівнів місцевих бюджетів на користь найнижчого. Аналіз свідчить, що запропоновані зміни у бюджетному процесі у 2015 р. не забезпечили позитивні зрушення на місцевому рівні. Проблемою залишається те, що не відбулось зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів базової ланки (сіл, селищ), адже частка доходів селищ у загальній структурі місцевих бюджетів у 2015 р. порівняно з 2009 р. зменшилась – з 5,24 до 4,44 % та з 1,68 до 1,30 % відповідно. Водночас за рахунок зростання доходів загального фонду збільшилися надходження до районних бюджетів. Отже, *у системі місцевих фінансів спостерігається тенденція до перерозподілу на користь обласного та районних бюджетів та зменшення частки бюджетного ресурсу базових адміністративно-територіальних утворень – міст, селищ та сіл.*

Новим рішенням у напрямі децентралізації фінансових ресурсів у країні стала зміна схеми фінансування таких галузей соціальної сфери, як освіта та охорона здоров'я. Починаючи з 2015 р., вони фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, а відповідальність за це повністю лежить на профільних міністерствах. Така система, з одного боку, має стимулювати

останні до ефективного витрачання фінансових ресурсів, а з іншого – сприяти ухваленню рішень місцевими органами влади щодо оптимізації мережі бюджетних установ та їх штатів у відповідних сферах. Важливою новацією є те, що залишки коштів за освітньою та медичною субвенціями в кінці року зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і можуть бути використані у наступному бюджетному періоді, а це стимулює місцеву владу до економії коштів. Крім того, ці статті видатків стали більш прогнозованими.

Однак слід наголосити, що підвищення ефективності фінансування галузей освіти та охорони здоров'я насамперед зосереджене у площині оптимізації мережі профільних закладів, яка не відповідає сучасній економічній та демографічній ситуації у регіонах. Комплекс заходів щодо вирішення цієї проблеми вжито у 2015 р., а саме: знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів, реорганізацію та закриття медичних установ. Наразі їх діяльність можна припинити за рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади. Такі заходи є, з одного боку, не популярними, але з іншого – вкрай необхідними для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів.

Нововведенням у 2016 р. стало започаткування процесу формування мережі опорних шкіл у сільській місцевості, що сприятиме не лише упорядкуванню освітньої мережі, але й підвищенню якості знань учнів. Водночас слід констатувати наявність дисонансу між межами освітніх округів та об'єднаними територіальними громадами. Йдеться про те, що мережа перших (у тому числі й опорних шкіл) формувалась до реалізації реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою і тому вона не відповідає затвердженому плану формування громад. Тобто наявна ситуація, коли опорна школа розташована поза межами територіального об'єднання, що суперечить Концепції реформування місцевого самоврядування, згідно з якою громада несе повну відповідальність за середню освіту, що передбачає наявність хоча б однієї повнокомплектної середньої школи.

Таким чином, хоча загалом запропонований підхід щодо фінансування послуг за рахунок освітньої та медичної субвенцій є виправданий, адже спонукає місцеві органи влади сприяти енергоефективності, проте механізм його дії потребує вдосконалення.

Значною проблемою освітньої сфери стала зміна підходів до фінансового забезпечення професійно-технічної освіти. Впроваджена у 2015 р. субвенція з Державного бюджету на фінансування робітничих кадрів уже в наступному році була скасована, а фінансову відповідальність за це перекладено на місцевий рівень, зокрема обласний та міст обласного підпорядкування. Однак при цьому не було надано відповідні ресурси на їх фінансування. Тому склалась ситуація, коли більшість міст обласного значення були не спроможними виділити необхідні кошти для зазначених закладів і, як наслідок, реалізація таких новацій призвела до погіршення якості освіти і закриття професійно-технічних закладів. Для вирішення фінансових проблем останніх та підтримки тих бюджетів, де обмежений фінансовий ресурс, урядом у 2016 р.

виділено додатково 500 млн грн. Це рішення є досить важливим, слід врахувати, що оскільки такі заклади надають учням ту ж освіту, що і старша школа, й одночасно виконують соціальну функцію, адже навчаються там здебільшого діти бідніших прошарків населення та з сільської місцевості.

Аналіз результатів адміністративно-територіальної реформи, отриманих від імплементації новацій у частині бюджетної децентралізації, свідчить як про позитивні аспекти, так і низку ризиків. На нашу думку, критеріальною перевагою є спрямованість змін на подолання патерналістської моделі міжбюджетних відносин в Україні та стимулювання територіальних громад до ефективного використання власного соціально-економічного потенціалу. Водночас здійснені кроки несуть низку ризиків як локального, так і національного рівня. До основних з них належать такі:

- *поглиблення внутрішньо- та міжрегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку територій*: диференціація потенціалу окремих громад обумовлює нерівномірність темпів їх розвитку, яка може бути підсилена невідповідним використанням податково-бюджетних інструментів. Наприклад, включення акцизного податку до доходів місцевих бюджетів спонукало до посилення внутрішньорегіональних асиметрій, адже значно вищі надходження від нього отримали бюджети громад, що розташовані у приміській чи зоні автотранспортних магістралей. Такі об'єднання традиційно характеризуються значно більшими власними доходами бюджетів, а отже, і можливістю фінансувати власні проекти розвитку. Натомість економічно слабкі території практично позбавлені доходів від введення акцизного податку;
- *наявність суперечностей між необхідністю регіональним органом управління регулювати процеси внутрішньорегіональної диференціації та втратою ними частини функцій* і контролю над фінансовими потоками й рішеннями територіальних громад. Зазначене потребує перегляду ідеології регіональної політики та визначення дієвості її інструментів у нових умовах;
- *ризик формування недієздатних (неефективних) територіальних громад при застосуванні критерію фінансової спроможності до обґрунтування перспективного плану об'єднання громад.* Зазначене може спричинити створення надмалих територіальних громад (ситуативна фінансова спроможність), які не володіють достатнім соціально-економічним потенціалом, зокрема людським; надвеликих територіальних об'єднань, у яких втрачається зв'язок між мешканцем та владою; виникнення ареалів депресивності в межах районів, які залишаються після утворення сильніших громад. Фінансова спроможність має розглядатись не як самоціль, а підґрунтя для формування стимулів щодо ефективного використання потенціалу територіальної громади, забезпечення економічного розвитку, реформування мережі освітніх та медичних закладів, оптимізації структури органів управління;
- *ризик зниження якості суспільних послуг, що надаються у слаборозвинутих громадах з низьким рівнем бюджетних доходів.* Відсутність «ефекту масштабу» в малих громадах обумовлює здорожчання суспільних послуг для їх мешканців. Водночас кошти, що передаються для фінансування суспільних послуг у вигляді субвенцій, не враховують цього і не покривають

витрат на їх надання. Відсутність достатнього власного бюджетного ресурсу на дофінансування витрат у слаборозвинутих громадах спонукатиме до зниження якості суспільних послуг.

Виникнення низки проблем та ризиків під час імплементації сучасних реформ значною мірою обумовлені відсутністю системного підходу до їх реалізації. Окреслені ризики не повинні перешкоджати реалізації бюджетної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, їх необхідно враховувати на подальших етапах та нівелювати.

Водночас доцільно розробити цілісну стратегію щодо моделі бюджетної децентралізації, обґрунтувати її глибину (частка переданих на місцевий рівень ресурсів і повноважень безпосередньо залежить від рівня територіальної диференціації соціально-економічного розвитку в державі), а також інструментарій реалізації.

7.3.3. Аналіз фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (на прикладі Львівської області)

У 2016 р. започатковано функціонування об'єднаних територіальних громад на нових принципах формування і використання бюджетних ресурсів, які спрямовані на подолання патерналістської моделі фінансових відносин між Державним та місцевими бюджетами й стимулювання територіальних громад до ефективного використання власного фінансово-економічного потенціалу. Однак результати імплементації механізмів фінансової децентралізації впродовж 2016 р., а також її подальші напрями (згідно з проектом закону про Державний бюджет України на 2017 р.) не можна визнати виключно позитивними. Розглянемо основні проблеми, ризики та шляхи підвищення ефективності фінансового забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні з конкретизацією на прикладі Львівської області.

Проблеми формування доходів бюджетів об'єднаних громад. Фінансова спроможність останніх залежить насамперед від можливостей формування дохідної бази місцевих бюджетів. Обсяг доходів (з трансфертами) загального фонду громад в Україні за І півріччя 2016 р. становив 3093 млн грн, що у 7 разів перевищує доходи місцевих бюджетів (які увійшли до складу об'єднання) за І півріччя 2015 р. Таке значне зростання відбулось переважно за рахунок прямого отримання субвенції з Державного бюджету. Водночас оновлена структура джерел формування власних доходів дала змогу упродовж цього періоду збільшити їх удвічі у громадах, зокрема за рахунок надходжень від ПДФО.

Так, на Львівщині (де з початку 2016 р. повноцінно функціонує 15 об'єднаних територіальних громад) завдяки об'єднанню територій планувалося також удвічі збільшити їх власні доходи: з 28 до 54 млн грн. Найефективнішим таке об'єднання стало для Новокалинівської територіальної громади, власні доходи якої за рік очікувано зростуть у 5,5 разу (рис. 7.18). Загалом середній темп збільшення власних доходів об'єднаних територій Львівщини за 2015–

2016 рр. згідно із затвердженими бюджетами становить 1,9 разу. Фактичні надходження будуть більшими, оскільки за підсумками І півріччя 2016 р. до бюджетів об'єднаних територіальних громад Львівщини надійшло 72 % запланованих на рік власних доходів [124], що обумовлено передачею доходів від ПДФО. Обсяги власних доходів визначають рівень самостійності бюджетів об'єднаних територій.

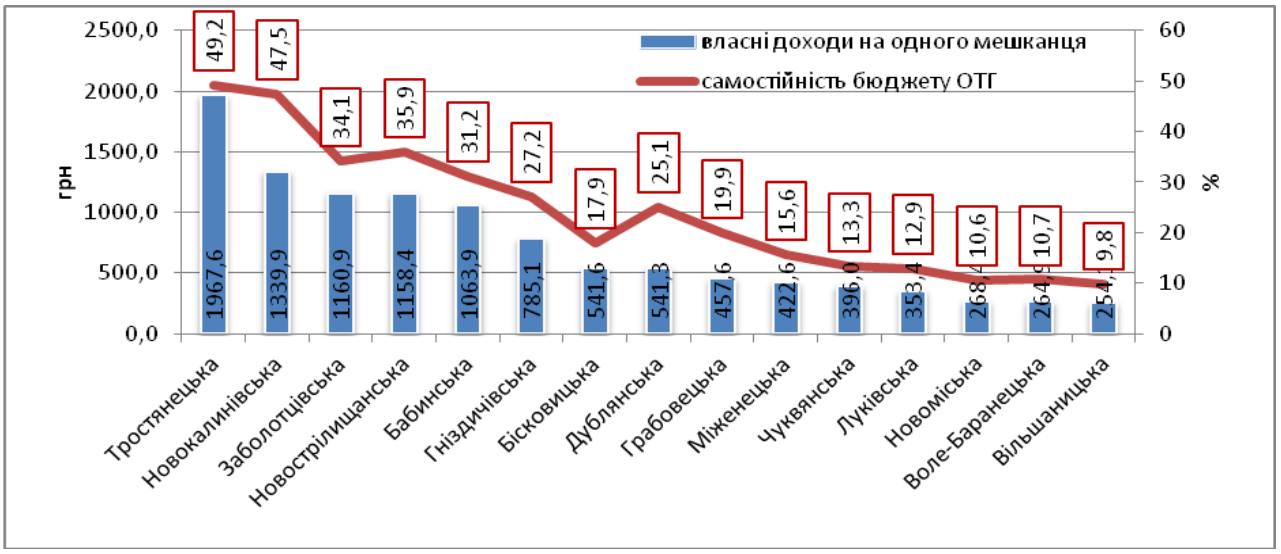


Рис. 7.18. Власні доходи об'єднаних територіальних громад Львівської області у 2016 р. (*за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області*)

Дотаційність бюджетів, що характеризується часткою субвенцій та дотацій у загальних доходах об'єднаних територіальних громад, у І півріччі 2016 р. становила 56 %. Це означає, що значна частина утворених громад характеризувались низьким рівнем фінансової спроможності, особливо стосовно малих об'єднань чисельністю до 5 тис. мешканців, а також про суттєву залежність розвитку громад від політики уряду щодо їх фінансової підтримки.

З одного боку, рішення уряду щодо підтримки усіх територіальних громад, які виявили бажання об'єднатись, і переведення їх на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом можна вважати правильним, оскільки більшість з них змогли мобілізувати власний потенціал та отримати позитивні фінансові результати, а отже, продемонстрували позитивний досвід об'єднання для інших територій. З іншого боку, не всі громади змогли ефективно виконувати покладені на них функції через відсутність кадрового і фінансового ресурсу. Сьогодні відносно таких необхідно розглянути питання їх територіального розширення або включення до складу інших громад. Зазначене вказує на необхідність чіткого дотримання відповідності новоутворених громад визначеним критеріям спроможності під час ухвалення рішення щодо передачі їм повноважень і фінансових ресурсів. Слід додати, що близько 80 територіальних об'єднань, у яких призначено вибори на кінець 2016 р., не відповідають Перспективному плану територій громад.

Проблемою формування фінансового ресурсу об'єднаних територій є те, що їх власні доходи у багатьох випадках не забезпечуються функціонуванням потужних підприємств і створенням нових робочих місць, а формуються за рахунок акцизного податку на пальне, алкогольну продукцію й тютюнові вироби. Зокрема, Тростянецька об'єднана територіальна громада одну третину своїх доходів отримує за рахунок надходжень акцизного податку з нафтопродуктів (на її території функціонує 5 автозаправних станцій, які обслуговують трасу Київ–Чоп), близько 43 % становить орендна плата юридичних осіб за землю та надра (розташовані піщані, кам'яні та вапняні кар'єри). Слід звернути увагу, що близько 20 % доходів від ПДФО – податок, сплачений бюджетними організаціями, тобто нараховується на заробітну плату працівників цієї сфери та повертається у той же бюджет. Отже, дохідність фінансово найбільш спроможної громади Львівщини слабо пов'язана з економічною діяльністю та створенням нових робочих місць (рис. 7.19).

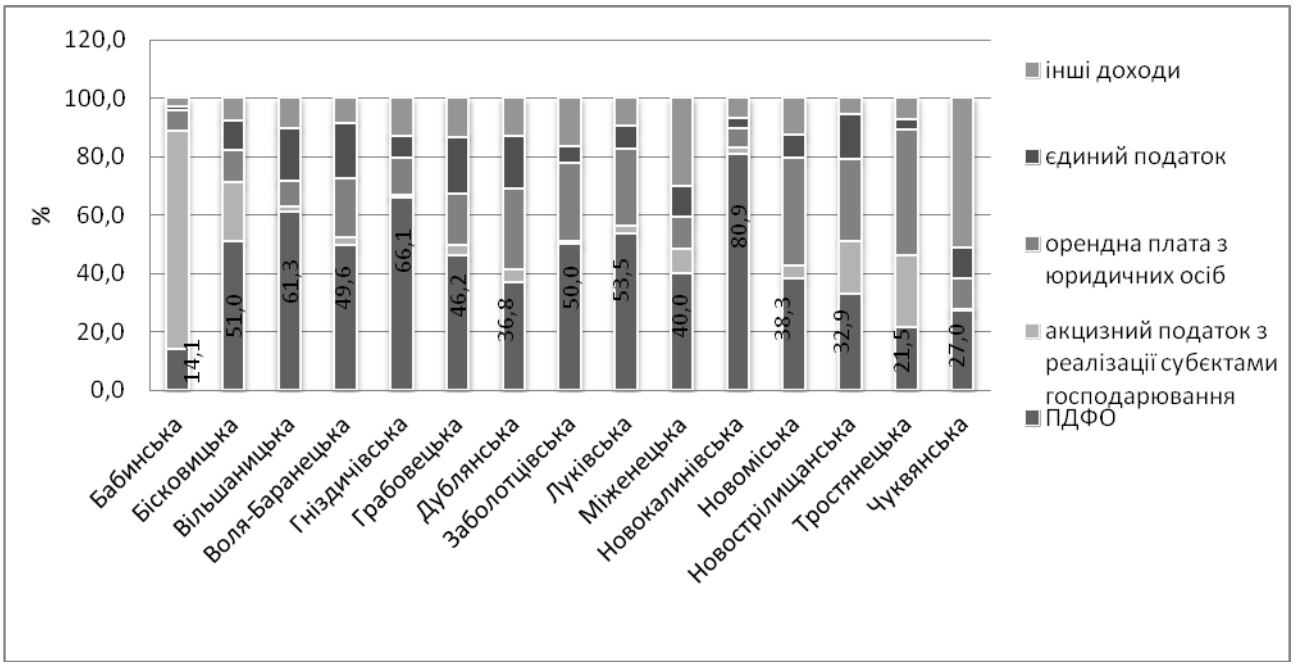


Рис. 7.19. Структура доходів (без трансфертів) об'єднаних територіальних громад Львівської області у 2016 р. (*за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області*)

ПДФО залишається одним зі структуроформуючих податків і становить близько половини податкових надходжень громад – 24,5 млн грн. За результатами 6-ти місяців 2016 р. усі об'єднання, за винятком Заболотцівської та Новострілищанської, продемонстрували значне перевиконання плану надходжень від цього податку.

Суттєво різниться потенціал наповнення бюджетів територіальних громад за рахунок податку на майно, що включає податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плату за землю. Основні бюджетні надходження цього

виду для більшості об'єднаних територій здійснюються за рахунок земельного податку. Його частка зросла також у зв'язку з підвищенням у 2016 р. ставки земельного податку. Водночас бюджетонаповнююча роль земельного податку занижується маніпулюванням землею з боку місцевих рад (ставки податків і нормативно-грошову оцінку землі встановлює місцева рада). Щодо податку на нерухомість, то його частка у структурі місцевих бюджетів має тенденцію до зростання, що пов'язано з підвищенням ставки оподаткування. Однак слід звернути увагу на проблеми адміністрування й сплати податку на нерухомість, які зумовлені існуванням значної частки належним чином не зареєстрованої нерухомості, а також низькою платоспроможністю сільського населення.

Важливим бюджетонаповнюючим джерелом багатьох громад став акцизний податок у реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі окремих груп товарів. Суттєва асиметрія у наповнення бюджетів цим податком (її розмах – 392,5 разу) спричинена нерівномірною розвиненістю торговельної мережі, залежністю від розташування й категорій транспортних магістралей та розміщення автозаправних станцій.

Доцільним є збереження доходів від сплати акцизного податку на алкогольну продукцію й тютюнові вироби за місцевими бюджетами базового рівня, але слід наголосити на неоднозначній ролі цього податку на пальне як джерела формування бюджетів сіл, селищ, міст, що пов'язане з ризиками:

1) *поглиблення внутрішньорегіональних асиметрій розвитку територій*: більш суттєві надходження від акцизного податку на пальне отримують бюджети громад, що розташовані у приміській чи зоні автотранспортних магістралей. Такі об'єднання традиційно характеризуються значно вищими доходами бюджетів. Натомість економічно слабкі території практично позбавлені доходів від введення акцизного податку;

2) *уповільнення темпів об'єднання громад, оскільки ті з них, які отримали значний додатковий фінансовий ресурс від* акцизного податку на пальне, не мають стимулів до об'єднання;

3) *неефективного використання ресурсу, одержаного від акцизного податку на пальне територіальними громадами базового рівня* (за винятком міст та об'єднаних територій). Це обумовлено тим, що інші громади, які не об'єднались, не несуть відповідальності за розвиток дорожнього господарства. Як наслідок, значна частина одержаних коштів спрямовується на фінансування управлінських чи інших (не пов'язаних з дорожнім господарством) видатків.

З огляду на це, доцільно залишити доходи від акцизного податку на пальне за містами обласного значення та об'єднаними громадами, а доходи, які одержують інші територіальні утворення, спрямувати до районного та обласного бюджетів.

Однією з проблем, яка виникла в процесі активізації об'єднання територіальних громад у межах одного району, є «оголення» дохідної бази районного бюджету. У Львівській області така ситуація виникла у Самбірському районі, де створено 8 громад. Таке об'єднання відбулося за добровільним принципом, як правило, завдяки територіальним утворенням з вищим економічним та фінансовим потенціалом. Як наслідок, наповнення районного бюджету за

рахунок основного податку – ПДФО – різко скоротилося – у понад одну третину. Аналогічна ситуація з наповненням районного бюджету за рахунок інших податкових надходжень. Це істотно вплинуло на зростання дефіциту бюджету Самбірського району та рівень фінансування його видатків.

Формування міжбюджетних відносин об'єднаних територіальних громад. Важливим кроком до підвищення їх спроможності став перехід до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом та отримання безпосередньо з нього дотацій та субвенцій (у тому числі освітньої та на охорону здоров'я).

У 2016 р. об'єднані громади Львівської області отримали освітню, медичну субвенції та базову дотацію з Державного бюджету. Обсяг останньої на одного мешканця громади Львівщини у 2016 р. становить 264,0 – 480,7 грн, що значно вище цього показника загалом по області – 171,3 грн. Це пов'язано з нижчим рівнем доходів бюджетів сільських територіальних об'єднань. Лише Новокалинівська громада, яка характеризувалась високою податковою спроможністю, за результатами фінансового вирівнювання у 2016 р. перерахувала до Державного бюджету 258,8 тис. грн реверсної дотації [125].

Іншим важливим напрямом стимулювання соціально-економічного розвитку таких об'єднань є фінансування проектів Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР). У 2016 р. 7 з 27 проектів, що подавали територіальні громади Львівської області до ДФРР, було погоджено для фінансування. Загальна сума, виділена фондом на їх реалізацію, становила 29 901 тис. грн. Основними напрямами використання коштів ДФРР були: реконструкція освітніх закладів, водо- і тепломереж задля енергозбереження.

Загалом можемо констатувати, що, попри зростання обсягів власних доходів, місцеві бюджети більшості об'єднаних громад Львівщини все ж характеризуються високим рівнем залежності від офіційних трансфертів з Державного бюджету.

Фінансування видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад Львівщини.

Територіальні громади, об'єднавшись, отримують повноваження аналогічні до міст обласного значення (зокрема, управління загальноосвітніми навчальними закладами, культурними та охорони здоров'я первинного і вторинного рівня), а також безпосередньо отримують освітню та медичну субвенцію, базову (реверсну) дотацію. Поділяємо думку, що отримавши фінансовий ресурс, на об'єднані громади одночасно покладаються повноваження та відповідальність. Однак негативним аспектом фінансової децентралізації є те, що *темпи зростання дохідної частини місцевих бюджетів значно нижчі порівняно з видатковою частиною. При цьому втрачається основна ідея реформи, яка полягає не лише в перерозподілі фінансового ресурсу між рівнями бюджетної системи, а побудові системи державного управління на принципах субсидіарності і передачі повноважень на рівень, де вони реалізовуватимуться найбільш ефективно.* Натомість сьогодні на місцеві бюджети покладається відповідальність за фінансування низки невластивих їм повноважень, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

Видаткова частина бюджетів громадських об’єднань у 2016 р. (відповідно до планових показників) суттєво збільшилась (у 2,5 разу) порівняно з попереднім роком (рис. 7.20) – загалом з 79,1 до 199,3 млн грн. Найбільшим є їх збільшення у Воле-Баранецькій територіальній громаді – 9,2 разу, найменшим – у Дублянській – 1,4 разу.

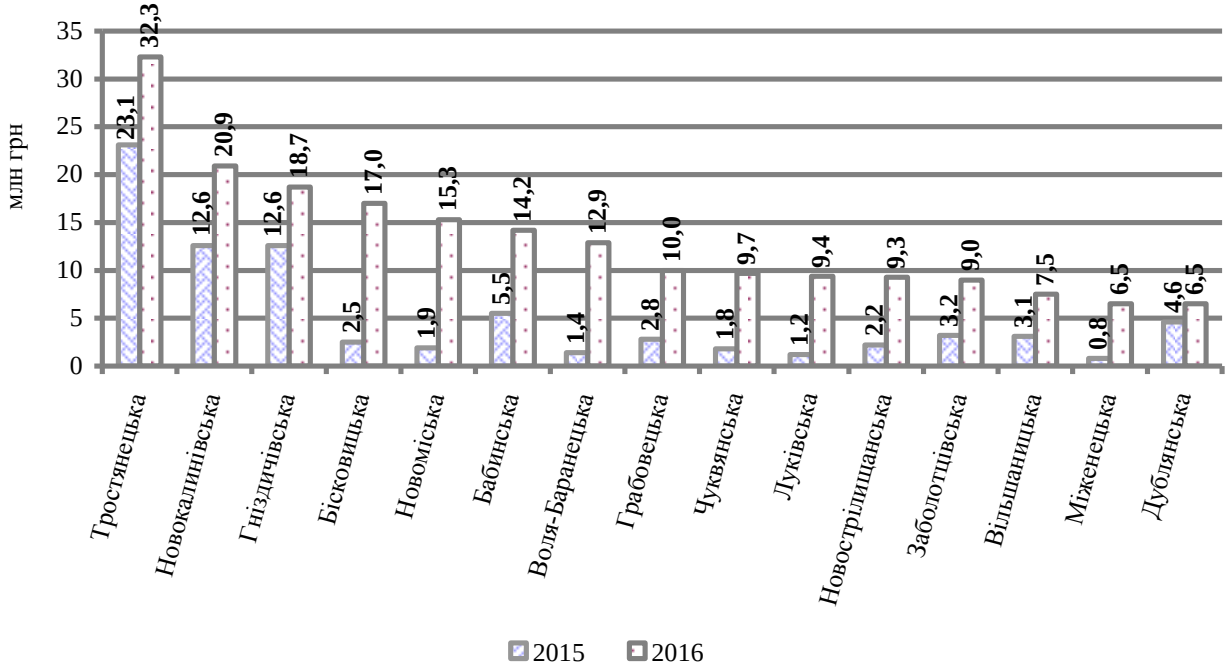


Рис. 7.20. Динаміка видатків бюджетів об’єднаних територіальних громад Львівщини, 2015–2016 рр., млн грн (*за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області*)

До основних напрямів видатків бюджетів об’єднаних територій належить фінансування управлінського апарату громади, мережі закладів освіти та охорони здоров’я. Після об’єднання та суттєвого розширення повноважень перед громадами постало питання вибору моделі апарату управління. Зарубіжний досвід Польщі засвідчує залежність якісної та кількісної структури органів управління громади від чисельності мешканців. Зокрема, у гмінах з населенням до 6 тис. осіб, задіяно в середньому 20 працівників штату управління (тобто в розрахунку близько трьохсот мешканців на одного службовця). Таке співвідношення характерне лише для чотирьох з 15 новоутворених об’єднань Львівщини, натомість в інших – воно значно менше. Слід звернути увагу, що частка управлінських видатків у власних доходах громад є досить високою – для однієї третини з них у Львівській області вона перевищує 40 %.

Вагома частка видатків об’єднаних територій спрямовується на фінансування освітніх закладів. Окрім дошкільних, вони тепер фінансують (переважно за рахунок освітньої субвенції з Державного бюджету) заклади загальної середньої освіти. Обсяг освітньої субвенції для бюджетів громад розраховують з використанням нормативу бюджетної забезпеченості на одного учня (9,3 тис. грн) та відповідних коригуючих коефіцієнтів, які враховують

статус місцевості, наповнюваність класів. Однак чинні на сьогодні нормативи не відповідають соціальним стандартам, як наслідок, обсяг реальних видатків на одного учня для об'єднаних громад Львівщини суттєво перевищує обсяг одержаної освітньої субвенції (рис. 7.21).

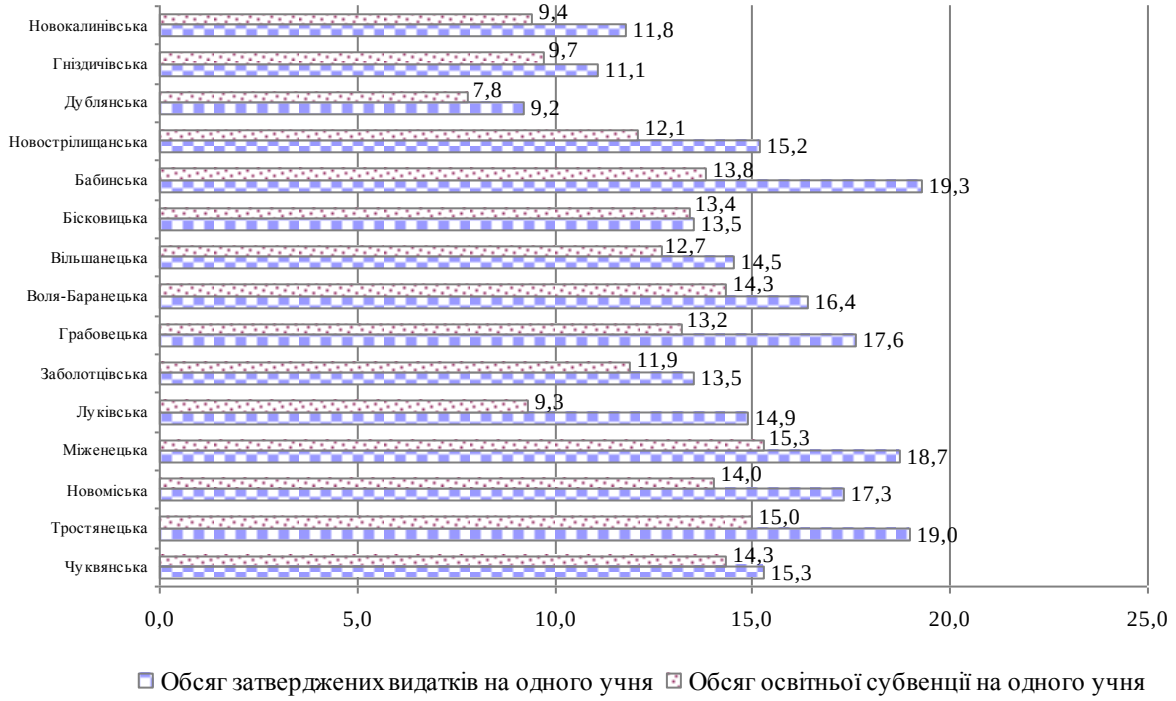


Рис. 7.21. Видатки об'єднаних територіальних громад Львівської області на загальну середню освіту у 2016 р., тис. грн (*за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації*)

На жаль, переважно це обумовлено не додатковими можливостями громади спрямовувати власні кошти в освіту, а наявністю великої кількості малокомплектних шкіл, що є дуже витратними, та дошкільних відділень при загальноосвітніх закладах (фінансування яких не покривається освітньою субвенцією). Як наслідок, громади спрямовують власний фінансовий ресурс на дофінансування освітніх видатків. Водночас зазначимо, що вже перші результати 2016 р. демонструють найвищу активність об'єднань у реформуванні освітньої мережі. Новацією проекту Державного бюджету 2017 р. є розрахунок освітньої субвенції виключно для фінансування педагогічного персоналу, що може негативно вплинути на якість освітньої послуги. Адже органи місцевого самоврядування, які не володіють достатнім ресурсом для дофінансування видатків на освіту, скорочуватимуть педагогічний персонал з метою економії коштів для виплати заробітної платні допоміжному персоналу. В особливо складній ситуації опиняться малокомплектні сільські школи, в яких частка непедагогічного персоналу сягає 50 %.

Водночас формування ефективної з соціального та фінансового погляду освітньої мережі є практично неможливим без *вироблення і затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним з делегованих державою місцевому самоврядуванню*

повноважень (зокрема, у сфері освіти). Зокрема, доцільно надати можливість органам місцевого самоврядування встановлювати мінімальне і максимальне значення таких нормативів залежно від обсягів фінансових ресурсів, переглядати застосування галузевих стандартів надання послуг та нормативів у процесі здійсненні видатків з місцевих бюджетів, а саме щодо мережі, штатних нормативів, робочого навантаження.

Сучасний етап реформування сфери охорони здоров'я в Україні характеризується відсутністю скоординованості між процесами створення об'єднаних територіальних громад та формування госпітальних округів, а також розмежування в цьому руслі рівнів надання медичної допомоги. Реформа охорони здоров'я в принципі має відбуватись з метою забезпечення соціальної, структурної та медико-економічної ефективності, що, відповідно, потребує глибокого наукового обґрунтування, значних фінансових ресурсів та запровадження перехідного періоду для її реалізації. На нашу думку, *зважаючи саме на соціальний ефект функціонування системи охорони здоров'я, її докорінне реформування не може бути безпосередньо пов'язаним з будь-якими іншими змінами.*

Процес узгодження реформи місцевого самоврядування та сфери охорони здоров'я суттєво ускладнюється і введенням з 2017 р. (згідно з інформацією Міністерства охорони здоров'я) принципу фінансування «гроші йдуть за пацієнтом» через механізм укладання прямої угоди з лікарем первинної ланки, в якій чітко прописуватиметься обсяг послуг медичного працівника. При цьому надання медичних послуг не буде прив'язаним до території проживання, і пацієнт зможе обирати не лише серед спеціалістів закладу охорони здоров'я за місцем проживання, але й серед лікарів інших закладів чи медпрацівників, котрі працюватимуть як приватні підприємці. Заробіток лікарів при цьому залежатиме від кількості укладених з ними угод. А отже, функціонування закладів первинного рівня надання медичних послуг, їх фінансування безпосередньо визначатимуться кількістю договорів між мешканцями громади та лікарем, причому без прив'язки до місця розташування закладу та проживання пацієнта. Унаслідок цього можливі проблеми «перетікання» коштів, отриманих громадою у вигляді медичної субвенції, до інших об'єднань, де якість послуг та кваліфікація медичного персоналу може бути вищою, ніж за місцем проживання мешканця громади. Це, своєю чергою, може призвести до скорочення як персоналу закладів охорони здоров'я в межах окремих об'єднаних територій, так і цілковитого закриття як неефективних окремих з них.

Функціонування системи охорони здоров'я в умовах децентралізації та співпраці з об'єднаними громадами (*на законодавчому рівні такий підхід означений досі не був*) передбачало перерозподіл обсягу медичної субвенції таких утворень між первинним та вторинним рівнем надання медичної допомоги в пропорції 70 до 30 %. Тобто 70 % медичної субвенції мали перераховуватись у вигляді трансферту районному (іншому місцевому) бюджету за послуги вторинного рівня медичної допомоги. Впродовж 2016 р. в середньому об'єднані громади перераховували у відповідні районні/міські

бюджети від 4,4 % (Херсонська область) до 210 % (Київська область) коштів. Тобто саме на ці бюджети в 13 регіонах України лягло додаткове навантаження щодо утримання закладів охорони здоров'я вторинного рівня надання медичної допомоги. Це призводить до неналежного фінансування вторинної медичної допомоги в умовах прямих міжбюджетних відносин Державного бюджету з об'єднаними територіальними громадами. Така ситуація потребує вироблення та чіткого нормативно-правового врегулювання механізму розподілу коштів медичної субвенції між первинним (для бюджетів об'єднань) та вторинним рівнями надання медичної допомоги (для районних і міських бюджетів).

Загалом слід зазначити, що новації щодо формування доходів місцевих бюджетів, закріплені у Податковому та Бюджетному кодексах України у 2015 р., хоч і мали позитивний вплив на формування доходів місцевих бюджетів, однак досягнути окреслених цілей не вдалося. З огляду на це, доцільною є реалізація таких напрямів імплементації реформи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації, як:

- подальше розширення дохідної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, вдосконалення міжбюджетних відносин, проведення реальної бюджетної децентралізації. Це дозволить стимулюватиме ефективне використання власного соціально-економічного потенціалу територіальних громад;
- фінансова підтримка об'єднаних територій, які активно здійснюють оптимізацію мережі освітніх, медичних закладів тощо, а також реалізують заходи щодо енергозбереження та раціонального використання коштів на їх утримання;
- перегляд розподілу повноважень в сфері освіти та охорони здоров'я для якнайповнішої реалізації принципу субсидіарності та досягнення відповідного ефекту від реформ у соціальній сфері;
- розробка й затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень із наданням права органам місцевого самоврядування встановлювати мінімальне і максимальне значення таких нормативів залежно від обсягів фінансових ресурсів, переглядати застосування галузевих стандартів надання послуг та нормативів під час здійснення видатків з місцевих бюджетів, зокрема щодо мережі, штатних нормативів, робочого навантаження.

Висновки до розділу 7

Обраний в Україні шлях реформування через децентралізацію влади, удосконалення її територіальної організації, розвиток місцевого самоврядування зі збільшенням як його потенціалу, так і соціально-економічної ролі стосовно територіального й державного розвитку відповідає теоретичним і практичним засадам побудови сучасної системи адміністративно-територіального устрою в унітарній демократичній державі.

Водночас транзитний характер суспільних відносин в Україні, яка прагне вибудувати правову демократичну державу, стикається зі значними труднощами інституційного, ментального, політичного й економічного змісту і має враховуватися в процесі реформування адміністративно-територіального устрою. Аналіз останнього у 2015–2016 рр. виявив, що особливості сучасного етапу розвитку України у механізмах та інституційному забезпеченні проведення вітчизняної адміністративно-територіальної реформи враховані недостатньо. Реалізація окремих завдань, що потребували вирішення у ході змін як-от оптимізація владних повноважень та з надання публічних послуг у системі адміністративно-територіальних одиниць за їх рівнями, мобілізація потенціалу територіального розвитку базової ланки адміністративно-територіального поділу та його максимальне включення у розв'язання економічних проблем, більш ефективне поєднання принципів централізації й децентралізації в управлінні державою, вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій тощо, значною мірою не забезпечується.

Висвітлено методологічні підвалини здійснення реформи адміністративно-територіального устрою, запропоновано методи її реалізації, здійснено аналіз досягнень та недоліків практичного здійснення реформи. Зокрема, не заперечуючи правильності шляху децентралізації владних повноважень, підвищення ролі місцевого самоврядування, зосереджено увагу на необхідності збереження й удосконалення дієвої вертикалі державної влади. Доцільно переглянути окремі підходи до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад, просторові параметри яких не мають суперечити принципам спільних інтересів мешканців таких громад, їх мотивації щодо участі у вирішенні питань забезпечення життєдіяльності територіальних об'єднань, мобілізації місцевих ресурсів для їх розвитку, близькості влади та громадян, розвитку громадянського суспільства. Необхідно враховувати висвітлені історичні аспекти еволюції адміністративно-територіального поділу сучасних теренів України, європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою.

На основі оцінки процесів здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні та її результатів запропоновано низку заходів щодо її вдосконалення у частині методичних підходів до об'єднання громад, визначення параметрів адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення фінансової спроможності територій, поліпшення міжбюджетних відносин та механізму бюджетного вирівнювання, особливо щодо гірських і периферійних сільських територій, нормативно-правової підтримки реформи, організації її проведення.

Загострено також увагу на необхідності вирішення питань конституційного забезпечення адміністративно-територіальної реформи, оскільки окремі важливі її елементи суперечать положенням чинної Конституції України. Також неоднозначними є спроби децентралізувати владні повноваження, перекласти низку важливих соціальних функцій, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, на територіальні громади без відповідної децентралізації у бюджетно-фінансовій сфері.

Узагальнені результати полягають у наступному:

- розвинуто теоретико-методологічні положення щодо реформування адміністративно-територіального устрою України на засадах демократизації системи державного управління, розвитку місцевого самоврядування, поєднання централізації й децентралізації публічної влади з пріоритетом загальнодержавних інтересів і дотриманням принципів унітарності держави;
- здійснено теоретичне обґрунтування місії та завдань інституту префектів як представників інституції державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування та захисту унітарності країни;
- обґрунтовано систему базових (інфраструктурна, кадрова, економічна спроможність; бюджетна незалежність; територіальна цілісність; відповідність історично сформованій системі розселення; комунікативна доступність центрів надання публічних послуг; перспективність; максимізація використання територіального потенціалу) та спеціальних (демократичність; гармонізація загальнодержавних, регіональних і локальних інтересів; поєднання централізації та децентралізації в управлінні; компетенційна субсидіарність; відповідність повноважень і ресурсного забезпечення) принципів формування адміністративно-територіальних одиниць;
- розроблено критерії моделювання адміністративно-територіальних одиниць; їх просторово-функціональні схеми локального (територіальні громади) й субрегіонального (райони) рівня;
- запропоновано матрицю визначення оптимальних параметрів об'єднаних територіальних громад за критеріями фінансової ефективності, функціональної здатності, доступності адміністративних та соціальних послуг для населення;
- визначено методичні прийоми моделювання об'єднаних територіальних громад, апробовані у процесі розробки перспективного плану формування територій громад Львівської області;
- проаналізовано практичні заходи щодо адміністративно-територіального реформування в Україні; встановлено низку невідповідностей фактичних й суспільно необхідних результатів реформи, окреслено сутність соціально-економічних ризиків здійснюваного процесу та подано пропозиції щодо їх усунення;
- удосконалено методологію дослідження бюджетної децентралізації у контексті оцінювання фінансової спроможності базового рівня адміністративно-територіального устрою як найважливішої ланки в системі місцевого самоврядування;
- запропоновано шляхи подолання бюджетних диспропорцій, підвищення фінансової спроможності територіальних громад, гармонізації міжбюджетних відносин в умовах дискретності процесу створення об'єднаних територіальних громад.

Економічну значимість одержаних результатів становлять розглянуті можливості активізації територіального й загальнодержавного соціально-економічного розвитку через мобілізацію потенціалу саморозвитку територіальних громад, їх активне включення у розв'язання питань місцевого значення, подолання патерналістських очікувань.

Соціальна роль наведеного вище полягає в обґрунтуванні шляхів поліпшення якості життя населення в процесі розвитку місцевого самоврядування; екологічна – у підвищенні спроможності вирішувати проблеми забезпечення якості природного довкілля у територіальних громадах, районах і регіонах.

Визначення шляхів, методів і механізмів реформування адміністративно-територіального устрою України має практичне значення.

Запропоновані результати досліджень доцільно використати у сфері управління загальнодержавним і територіальним розвитком.

Підготовлені науково-методичні й практичні рекомендації були схвалені та застосовані у роботі Верховної Ради України, центральних і регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій.

Література до розділу 7

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 301 с.
2. Верменич Я. Зміни адміністративно-територіального устрою України XX–XXI ст. / Я. Верменич, О. Андрощук. – К. : Інститут історії України НАН України, 2014. – 182 с.
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : [монографія] / [І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман та ін. ; за ред. І.О. Кресіної]. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
4. Копєйчиков В.В. Державна влада і питання формування громадянського суспільства в Україні / В.В. Копєйчиков // Правова держава. – К., 1995. – Вип. 6. – С. 44.
5. Хріпливець Д.Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д.Є. Хріпливець // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 9. – Режим доступу : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188.
6. Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : [монографія] / за заг. ред. П.І. Шевчука, І.Р. Залуцького. – Л. : ЛРІДУ НАНУ, 2009. – 348 с.
7. Шумляєва І.Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / І.Д. Шумляєва. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf.
8. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
9. Зайчук О.В. Теорія держави і права: академічний курс : підручник [Електронний ресурс] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/503.htm

10. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Шевчук Л. Т. – Л., 2007. – 254 с.

11. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD% 5Clibrary_nadu%5CNavch_Posybniky%5C047a8658-7f2e-41aa-90e3-2ebf37d4593.pdf

12. Структура та повноваження місцевого самоврядування по країнах. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org.wiki

13. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. – К., 2009. – 613 с.

14. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – 384 с.

15. Кравців В.С. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні / В.С. Кравців, П.В. Жук // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 5–8.

16. Кравців В.С. Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: питання реформування / В.С. Кравців, П.В. Жук // Бюлетень Західного наукового центру: 2011 / НАН України ; МОНМС України. Західний науковий центр. – Л. : ПАІС, 2011. – С. 130–144.

17. Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 1852-VIII від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

18. Проект закону України «Про префектів» від 16.11.2015 р. / Мін-во рег. роз-ку, будівництва та житлово-комун. госп. України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/01/prefekti-6.11.

19. Давиденко К. Не керувати, а наглядати: як префекти замінять рай – і облдержадміністрації [Електронний ресурс] / К. Давиденко. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/16/7092462.

20. Вовканич С.Й. Суспільні трансформації в умовах глобалізації: соціогуманістичні імперативи, неекономічні чинники та євроінтеграційні пріоритети / С.Й. Вовканич // Регіональна економіка. – 2014. – № 1. – С. 66–80.

21. Вовканич С.Й. Аксіологія державотворчих процесів в умовах соціально-економічних змін, нових викликів і загроз національній безпеці / С.Й. Вовканич // Стратегічна панорама. – 2015. – № 1. – С. 76–83.

22. Вовканич С.Й. Соціогуманістичні засади ідеології духовно-інтелектуального забезпечення державотворення в Україні, або Імперативи (р)еволюційних трансформацій гуманітарної політики в умовах загроз буттю українськості / С.Й. Вовканич. – Л. : ІРД НАН України, 2014. – 38 с. – (Препр. наук. доп.).

23. Українська Національна Ідея як духовно-інтелектуальний код соборності народу: етнічний, інтеграційний та цивілізаційний вектори : матеріали круглого столу / за ред. професора В.С. Кравціва. – Л. : ІРД НАН України, 2011. – 62 с.

24. Толстогузов О.В. Типология подходов к региональным экономическим исследованиям и категория экономического пространства [Электронный ресурс] / О.В. Толстогузов – Режим доступа : http://cyberleninka.ru/article/n/tipologiya-podhodov-k-regionalnym-ekonomicheskim-issledovaniyam-i-kategoriya-ekonomich eskogo-prostranstva.

25. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 159–164.

26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» № 385 від 6 серпня 2014 р. [Електронний ресурс] − Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF.

27. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 510 с.

28. Коломийчук В.С. Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку) / В.С. Коломийчук. – Т. : Укрмедкнига, 2001. – 440 с.

29. Садова У.Я. Адміністративно-територіальна реформа і регіональна соціальна політика в Україні / У.Я. Садова // Регіональна політика в Україні: сучасні форми та методи реалізації : зб. наук. праць – Л. : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2005. – Вип. 2(52). – 524 с.

30. Формування моделі розподілу влади «центр – місцевість»: теорія і практика : аналіт. зап. за матер. Міжнар. наук.-практ. конф. в рамках Сьомих регіональних та муніципальних читань, (Тернопіль, 9–10 жовт. 2014 р.) // Вісник ТНЕУ. – 2014. – № 4. – 164 с.

31. Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації : [монографія] / наук. ред. М.І. Мельник ; НАН України. Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України». – Л., 2016. – 552 с.

32. Кузнецов М.М. формирование системы расселения Крыма под влиянием транспортного фактора / М.М. Кузнецов // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2004. – Т. 17 (56), № 4. – С. 325–336. – (Серия «География»).

33. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу : наук.-аналіт. доп. / наук. ред. М.І. Мельник ; НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Л., 2014. – С. 65.

34. Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. – М. : Медиа-пресс, 2013. – 664 с.

35. Тітенко З.В. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіального устрою обласного регіону (на прикладі Одеської області) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. геогр. наук : спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія» / З.В. Тітенко. – О., 2007. – 19 с.

36. Зайцева Ю.С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований / Ю.С. Зайцева. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2007. – С. 106.

37. Нудельман В. Адміністративно-територіальна реформа: не нашкодь! [Електронний ресурс] / В. Нудельман. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/adminis trativno-teritorialna-reforma-ne-nashkod_.html.

38. Романюк С.А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : [монографія] / С.А. Романюк. – К. : НАДУ, 2013. – 404 с.

39. Статистичний щорічник Львівської області за 2014 рік : стат. зб. ; ГУС у Лівів. обл. – Л., 2015. – Ч. 2. – 260 с.

40. Білик Р.Р. Забезпечення економічної безпеки на рівні територіальної громади: принципи, підходи, критерії [Електронний ресурс] / Р.Р. Білик // Економіка. Управління. Інновації. – Вип. 3 (15). – 2015. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?...2.

41. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / НАН України, Національний інститут стратегічних досліджень, 2015). – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1841.

42. Чаплигін О.К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О.К. Чаплигін. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-ook/db/ 2007-1-1/doc/5/03.pdf

43. Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект : аналіт. зап. / М. Новіков, О. Гайко [Електронний ресурс] // Регіональній філіал НІСД у м. Харкові. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/844.

44. Забейворота Т.В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади / Т.В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3(46). – С. 251–257.

45. Русін В.В. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування / В.В. Русін // Вісник ТНЕУ. – 2013. – № 4. – С. 52–62.

46. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

47. Дробот І. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / І. Дробот, І. Шуляр // Публічне адміністрування: теорія та практика : електронний зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 1(5). – Режим доступу : http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouzd.pdf.

48. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі [Електронний ресурс] / Д. Марчук. – Режим доступу : http://glavcom.ua/articles/2695.html.

49. Срібна Т. Тенденції розвитку демократичної трансформації політичних режимів України і Республіки Польщі у порівняльному аналізі / Т. Срібна // Вісник НТУУ «КПІ». – К., 2012. – Вип. 4 (16). – С. 101. – (Політологія. Соціологія. Право).

50. Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики / П. Щенсни // Україна на шляху до Європейського

Союзу ; [ред. Ян Хофмолк, Катажина Смик, Агнешка Амброзяк, Олександер Марковіч]. – Варшава, 2006. – С. 136.

51. Бочаров С.В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С.В. Бочаров // Наука. Релігія. Суспільство. – 2010. – № 4. – С. 61.

52. Stefaniuk M. Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009 / Marek Stefaniuk, Jan Szreniawski // Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi ; [red. J. Supernat]. – Wrocław, 2009. – S. 674–675.

53. Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000) / Michał Kulesza // Studia Iuridica. –2000. – Nr 38. – S. 82.

54. Федонюк С.В. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) / С.В. Федонюк // Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України : матер. Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.) ; за ред. С. В. Федонюка. – Луцьк, 2009. – С. 62.

55. Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації / Європейська інтеграція: досвід Польщі та України : зб. наук. праць. – 2013 – С. 155–164.

56. Апончик Т.М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України / Т.М. Апончик // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – 2012. – № 1(13). – С. 120.

57. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4(9). – С. 250.

58. Серьогін С. Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України / С. Серьогін, Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4(18). – С. 195–201.

59. Ткачук А. Латвія: довга дорога реформи : робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К. : Легальний статус: К.І.С., 2015. – С. 54.

60. Філіпченко С. Місцеве самоврядування в Латвії (за матеріалами Латвійської Асоціації Місцевого і регіонального) [Електронний ресурс] / С. Філіпченко. – Режим доступу: http://tergromada.blogspot.com/2015/03/blog-post_30.html.

61. Ткачук А. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / А. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – С. 48.

62. Крикун М. Поширення польського адміністративно-територіального устрою на українських землях / М. Крикун // Подільське воєводство у XVII–XVIII століттях. Статті і матеріали. – Л., 2011. – С.23.

63. Dąbkowski P. Podział administracyjny Wójewództwa Ruskiego i Bełzkiego w XV w / Przemysław Dąbkowski. – Lwów, 1939. – S. 337.

64. Кордуба М. Найважніший момент в історії України / М. Кордуба // Літературно-науковий вісник. – Л., 1930. – Т. 102, кн. VI. – С. 539–546.

65. Білоус Н.О. Магдебурзьке право / Н.О. Білоус // Енциклопедія історії України. – К., 2009. – Т.6. –С. 413–415.

66. Бойко І. Органи влади і право в Галичині у складі Польського королівства (1349–1569 рр.) / І. Бойко. – Л., 2009. – 343 с.

67. Полонська-Василенко Н. Історія України. – Т. 2: Від середини XVII століття до 1923 року / Н. Полонська-Василенко. – К., 1993. – С. 608.

68. Горобець В. Полково-сотенний устрій Гетьманату / Віктор Горобець // Історія українського козацтва : нариси: у 2 т. – К., 2006. – Т. 1. – 839 с.

69. Буковина в контексті європейських міжнародних відносин / ред. В.М. Ботушанський. – Чернівці, 2005. – 744 с.

70. Добжанський О. Національний рух українців Буковини другої половини XIX – початку XX ст. / О. Добжанський. – Чернівці, 1999. – С.91.

71. Левицький К. Наш закон громадський або які ми маємо права і повинності в громаді [Електронний ресурс] / К. Левицький. – Л. : Просвіта, 1889. – ч. 119 – Режим доступу : http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Levitsky_K_A.

72. Едер П. Правові основи організації та діяльність Вищого Крайового суду у Львові (1855–1918 рр.): історико-правове дослідження: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Павло Едер. – Л., 2015. – 241 с.

73. Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na rok 1871. – Lwow, 1871. – S. 233–296.

74. Петришин Г. Порівняльний аналіз урбанізаційних процесів у Галичині та інших землях Австрійської імперії / Г. Петришин // Історичне картознавство України. – Львів – Київ – Нью-Йорк, 2004. – 522 с.

75. Мазурок О. Міста Східної Галичини, Північної Буковини і Закарпаття у другій половині XIX – на початку XX століть (1848-1918 рр.). Етносоціальний та економічний аспекти / О. Мазурок. – Ужгород, 2012. – Т. 1: Етносоціальний розвиток міст. – 687 с.

76. Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій українських земель [Електронний ресурс:] / Я. Верменич // Енциклопедія історії України. – К., 2003. – Т.1. – Режим доступу : http://history.org.ua/index.php?Termin=Administratyvny_podil.

77. Чехович В.А. Земства [Електронний ресурс] / В.А. Чехович // Енциклопедія історії України. – К., 2005. – Т. 3. – Режим доступу : http://history.org.ua/index.php?termin=Zemstva.

78. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е.В. Ковешников. – М., 2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.su/book_z011_page_8.html.

79. Українська Центральна Рада : документи і матеріали у 2 т. – К. : Наукова думка, 1997.

Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.– 424 с. – (Пам’ятки історії України. Серія V: Джерела новітньої історії).

80. Шаблій О. Суспільна географія / О. Шаблій. – Л., 2015. – Кн. 2. – 252 с.

81. Віднянський С. Закарпатська Україна / С. Віднянський // Енциклопедія

історії України. – К., 2005. – Т. 3. – С. 203–204.

82. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946. – К.: Українське видавництво політичної літератури, 1947. – 541 с.

83. Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій українських земель / Я. Верменич [Електронний ресурс:] // Енциклопедія історії України. – Т.1. – К., 2003. – Режим доступу: http://history.org.ua/index.php?termin=Administratyvny_podil.

84. Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. / Я. Верменич. – К. : Інститут історії України, 2009.

Ч. 1. – 2009. – 245 с.

85. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

86. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:civil-rada.in.ua.

87. Лісовий А.В. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України / А.В. Лісовий, Н.І. Рубан // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 28–39.

88. Попова О. Місцеве самоврядування: вивихи реформ / Попова О., Бородіна О., Прокопа І. // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – № 21 (13 червня). – С. 5.

89. Розвиток місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-istsevoho-samovryaduvannya.

90. Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи / А. Лісовий // Економіст. – 2008. – № 8. – С. 26–30.

91. Нова-стара модель: наша хата – скраю // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 51. – С. 4.

92. Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.ua/ua/news/2014.

93. Соскін О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: порівняльний аналіз моделей [Електронний ресурс] / О. Соскін. – Режим доступу : http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html.

94. Як нам облаштувати Україну, або що робити з адміністративно-територіальною реформою // Дзеркало тижня. – 2007. – № 31(660). – С. 3.

95. Семиноженко В. Федерація без федералізації / В. Семиноженко // День. – 2014. – 15 травня. – С. 4–5.

96. Реформа для людини : зб. мат. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К., 2005. – 238 с.

97. Пістун М. Регіони врятує децентралізація / М. Пістун // Урядовий кур'єр. – 2014. – 26 березня. – С. 3.

98. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак //

Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія-А, 2013. – 160 с.

99. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 16.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

100. Ганущак Ю. Суспільний договір між державою та самоврядуванням / Ю. Ганущак // Дзеркало тижня. Україна. – 2005. – № 30 (5 серпня). – С. 5–6.

101. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://municipal.gov.ua.

102. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» № 656-VIII від 31.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-19.

103. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.

104. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.Minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-amovrya duvannya/reformuvannya/veb-sayt.

105. Данилишин Б.М. Як децентралізувати управління в Україні [Електронний ресурс] / Б.М. Данилишин. – Режим доступу : http:www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472.

106. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-014-п#n11.

107. Комплексний підхід до реалізації реформи децентралізації влади. Впроваджуємо реформи. Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – 2016. – 1 березня. – Режим доступу : http://reforms.in.ua/ua/news/ kompleksnyy-idhid-do-realizaciyi-reformy-decentralizaciyi-vlady.

108. Ruśkowski E. Finanse lokalne po akcesji, 2 wyd / Ruśkowski E., Salachna J. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp.., 2007. – S. 271.

109. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / О.О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.

110. Круш П.В. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір: підручник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 320 с.

111. Ларина С.Е. Модели реализации стратегии бюджетной децентрализации [Электронный ресурс] / С.Е. Ларина, П.А. Высоцкий // Бизнес в законе. – 2009. – № 5. – Режим доступа : http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-realizatsii-strategii-byudzhetnoy-detsentralizatsii.

112. Oates W.E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions / W.E. Oates // National Tax Journal. – 2008. – Vol. 61. – June. – P. 313–334.

113. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures / Tiebout Ch. // Journal of Political Economy. – 1956. – October. – P. 416–424.
114. Musgrave R. The Theory of Public Finance / R. Musgrave. – New York : McGraw-Hill, 1959. – P. 263.
115. Христенко В.В. Межбюджетные отношения в управлении региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В.В. Христенко – М. : Дело, 2002. – 179 с.
116. Родионова В. М. О бюджетной политике и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации / В. М. Родионова // Финансы. – 2008. – № 7. – С. 24–29.
117. Игудин А.Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления / А.Г. Игудин // Финансы. – 2006. – № 7 – С. 11–15.
118. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31.
119. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization. / R. Prud'homme // The World Bank Research Observer, 1995. – 10 (2). – P. 201–220.
120. European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm.
121. Вахович І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / І.М. Вахович, І.М. Камінська. – Луцьк : Луцький національний технічний університет, 2008. – 298 с.
122. Податковий кодекс України №2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 2755-17.
123. Бюджетний кодекс України №2456-VI від 9.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/ 2456-17.
124. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monito ring%20Quarter%202015/KV_IV_2015_Monitoring_ukr.pdf.
125. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 ОТГ. І півріччя 2016 р. [Електронний ресурс] / Децентралізація влади. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf.
126. Місцеве самоврядування в Україні 2015 року [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу : http://auc.org.ua/sites/default/files/stanlg_2015_0.pdf.

РОЗДІЛ 8
ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

8.1. Загальна правова характеристика регіоналізації державного управління економікою

8.1.1. Поняття та форми регіоналізації державного управління економікою

З формуванням нової парадигми регіональної політики в Україні [1], спрямованої згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. [2] на підвищення економічного, соціального і регіонального розвитку, відновлення економіки менш розвинених регіонів та нівелюванням відмінностей між ними, зважаючи на їх особливості та потреби, виникла необхідність встановлення чітких концептуальних меж з метою чіткого розуміння регіональних процесів та розробки відповідних пропозицій.

Процеси самоідентифікації регіонів як самостійних одиниць у ланці державного управління на сьогодні відбуваються через призму європейських категорій *регіоналізації* та *регіоналізму*. Саме цим зумовлюється потреба у поглибленому науковому аналізі з метою визначення особливостей наведених понять, адже у наукових джерелах трапляються різні підходи, які ототожнюють ці терміни [3, с. 107–110; 4, с. 196–202].

У контексті необхідності формування в Україні нової регіональної політики з метою усунення суттєвих міжрегіональних диспропорцій та підвищення конкурентоспроможності регіонів доцільно проаналізувати досвід країн-членів Європейського Союзу, де спостерігається посилення процесів регіоналізації, що ведуть до трансформації регіонів важливих учасників європейського політичного та економічного поля.

Передусім зауважимо, що з метою уніфікації підходів до викладення наукового матеріалу регіон доцільно розглядати через призму норм вітчизняного законодавства. Зокрема, згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. *регіоном* визнається територія Автономної Республіки Крим, області, міста Київ та Севастополь (ст. 1) [5].

Практика правозастосування країн-членів ЄС свідчить про більш гнучкий підхід до розуміння регіону, асоціюючи його як з окремою адміністративно-територіальною одиницею, так і кількома, що межують одна з одною. Проте впровадження такого підходу у вітчизняну систему правового регулювання адміністративно-територіального устрою потребує додаткового обґрунтування й дослідження.

Поділяємо думку В.К. Симоненка про те, що різні погляди та підходи до визначення цього поняття ускладнюють формування спільної позиції. Проте, спираючись на приклади зарубіжної та вітчизняної наукової літератури,

дослідник інтерпретує *регіон* як господарську територію, яка виокремлюється в межах країни своїм економіко-географічним положенням, природними та трудовими ресурсами, спеціалізацією й структурою господарства, спільністю екологічних, демографічних тощо проблем, роллю в міжнародному розподілі праці [6, с. 27].

У цілому запропонований науковцем підхід до визначення у науковій площині поняття *регіон* є слушним.

Отже, аналіз основних європейських документів у сфері регіональної політики та розвитку виявив, що процеси створення регіонів, органів влади з відповідними повноваженнями в них, а також розширення прав та можливостей регіональних інституцій, враховуючи його специфіку, можна охопити поняттям *регіоналізація*, змістовно спрямованим на створення необхідних умов для економічного піднесення регіонів. Так, 1970 р. Конференцією місцевих влад Європи (згодом перейменовано в Постійну конференцію місцевих і регіональних влад Європи з 1994 р. – Конгрес місцевих та регіональних влад) ухвалено Резолюцію № 67 щодо проблем регіоналізації у Європі, де вказано, що європейська інтеграція буде штучним явищем, якщо до неї не залучати регіони [7]. У прийнятій в подальшому значній кількості документів, зокрема Резолюції № 117 Постійної конференції місцевих та регіональних влад Європи про регіональні інститути 1980 р. [8], Хартії з регіоналізації 1988 р. європейського парламентського співтовариства [9], резолюціях Конгресу місцевих та регіональних влад № 8 та рекомендаціях № 6 (останні підготовлені 1994 р. за підсумками Конференції «Регіоналізація у Європі: оцінка та перспективи», Женеві, Швейцарія) [10], Проекті «Європейської Хартії регіонального самоврядування» [11], наголошувалося на важливості саме регіоналізації. У них виділено такі ознаки останньої: наявність територіальних органів, що перебувають між місцевим та загальнодержавним рівнем влади; наділення їх значними повноваженнями, які здійснюються переважно під їх відповідальність у сферах регіонального та економічного планування і культури; передача функцій центральних органів влади на регіональний рівень; наділення органів регіональної влади законодавчими повноваженнями, що не перешкоджають державним інтересам; фінансова автономія регіонів.

У 1996 р. Асамблея Європейських регіонів ухвалює Декларацію, назва якої містить нове поняття *регіоналізм*. Відповідно до передмови документа Декларація є керівництвом для регіонів на шляху розширення та зміцнення їх повноважень. При цьому вжито і поняття *регіоналізація*. У статті 13 Декларації наведено таке формулювання: «Асамблея Європейських регіонів прагне до розвитку та зміцнення регіоналізму у Європі. У світлі широкого багатоманіття регіональних форм та напрямів розвитку цей документ, який не є юридично обов'язковим, спрямований на сприяння деяким регіонам у визначенні цілей та підходів до регіоналізації». При цьому в ній є посилання на вищевказану Хартію саме з регіоналізації 1988 р. та Проект «Європейської Хартії регіонального самоврядування» 1996 р., де вживається лише поняття *регіоналізація*. Зі змісту Декларації про регіоналізм можна зробити висновок про ототожнення понять *регіоналізму* та *регіоналізації*, адже у документі

розглядаються ознаки саме останньої. Втім, у науковій літературі наголошується на їх відмінностях [12, с. 476; 13–15]. Відповідно до досліджень окремих авторів, *регіоналізм* передбачає існування стратегії регіональних еліт, яка спрямована на перерозподіл повноважень від центру до регіонів. *Регіоналізація* описує та аналізує реальний процес перерозподілу повноважень на користь регіонів, а також врахування регіональних інтересів та потреб в економіці [16, с. 278; 17, с. 18]. Тобто перший відображає лише наміри перерозподілити повноваження, а друга їх реальний перерозподіл, «процес, за допомогою якого центральні інституції відповідають на регіональні вимоги» [15]. Такої позиції дотримуються й інші науковці. На їх думку, регіоналізм, як правило, стосується офіційного проекту, політики або схеми, яка просувається регіональними органами влади. Як певний проект регіоналізм – це сукупність ідей, норм, цінностей та принципів, що є спільними для людей, котрі беруть участь у ньому. У цьому контексті ознаки одного регіонального проекту відрізнятимуться від іншого. Процес, який необхідний для досягнення мети проекту, охоплюється поняттям регіоналізація [18]. Близькою до вказаної вище є позиція щодо визначення регіоналізму, відповідно до якої останній стосується концепції та політики, котра передбачає більше контролю над рішеннями у регіонах, як правило, через створення відповідних інституцій із законодавчими повноваженнями. Регіоналізм визначається як ідеологія та політичний рух, сутність яких полягає у контролі над політичними, економічними та соціальними питаннями на власній території. Він передбачає, що регіон існує насамперед у свідомості людей передусім як результат історичного та соціально-економічного процесу [14, с. 124].

Румунські автори у своїх дослідженнях також вказують на відмінності між цими поняттями. Так, згідно з їх позицією регіоналізація стосується формування нового рівня управління спільно з регіональними інституціями та переданням окремих владних повноважень на регіональний рівень. Регіоналізм своєю чергою, передбачає, що регіон визначається саме групою людей з відповідними культурними й лінгвістичними характеристиками, що обумовлюють створення відповідних органів. Він характеризується усвідомленням спільних інтересів та прагнень місцевих спільнот управляти цими інтересами [19, с. 6]. Регіоналізм відповідає глибоким переконанням людей нести відповідальність за вирішення питань, які стосуються їх безпосередньо [20].

Майже ідентичним є підхід іншого зарубіжного вченого, згідно з яким регіон з позицій регіоналізму визначається у контексті сукупності людських, культурних та мовних ознак, котрі обумовлюють створення політичного органу з певною автономією і характеризуються усвідомленням окремих спільних інтересів і прагненням місцевих спільнот управляти ними. Саме тому регіоналізм вважається відносно спонтанним, зорієнтованим у напрямі знизу вгору, що ґрунтується на регіональних особливостях, співробітництві у сфері культури, традиціях, мові, притаманний певній географічній області, яка вирізняється своїм способом життя та мисленням. Цей процес ініціюється та підтримується місцевими спільнотами і просувається на центральний рівень. У

цьому контексті регіоналізм є більш гнучким і може привести до утворення регіонів, які не становлять адміністративно-територіальну одиницю в прямому розумінні і може охоплювати декілька адміністративних регіонів або навіть кордони інших держав. Прикладами регіоналізму є Південний Тіроль (Італія), Корсика (Франція), Баварія (Німеччина), Каталонія (Іспанія), Шотландія (Великобританія) [21, с. 95].

Під регіоналізацією зазвичай розуміють створення нового рівня у державній територіальній організації шляхом формування регіональних інституцій та передачі адміністративних функцій на регіональний рівень. Нові територіально-адміністративні одиниці перебувають на середньому рівні влади – між центральним та муніципалітетами [22, с. 35]. Регіоналізація є наслідком політичного рішення щодо адміністративно-територіальної реорганізації країни. Залежно від внутрішньої організації держави вона реалізується за допомогою правових та адміністративних методів на основі рішення про формування та делегування повноважень на регіональний рівень. Прикладами слугують країни Західної Європи. Так, у Республіці Франція регіоналізація відбувалася шляхом створення територій з інституційною структурою з делегованими повноваженнями від центральних органів влади. Аналогічне стосується й Королівства Іспанія. Таким чином, регіоналізація – це процес, який відбувається зверху вниз, коли центральні органи влади його ініціюють та беруть у ньому участь [21, с. 96].

У Тлумачному словнику української мови регіоналізм визначено як підхід до вирішення яких-небудь проблем з позиції інтересів регіону, а регіоналізація – як здійснення політики регіоналізму [23].

Досить часто у зарубіжній літературі додатково виділяють деякі відмінності регіоналізму та регіоналізації, про які йшлося вище: якщо процеси першого розвиваються знизу, з регіонів, то друга, навпаки, йде згори, з національного рівня, є результатом дій, що здійснює держава або окремі центральні органи влади [13, с. 40; 17, с. 189; 19, с. 6]. На думку окремих авторів, регіоналізм походить знизу вгору, коли власне спільнота обізнана з наявними регіональними диспропорціями, економічною відсталістю, надмірною централізацією тощо. А регіоналізація – це процес, який відбувається зверху вниз, за якого саме держава визнає існування регіональних диспропорцій і діє шляхом інституціоналізації регіональної політики [12, с. 477].

Як правило, регіоналізм передує регіоналізації [24, с. 32]. Наприклад, в окремих країнах-членах ЄС остання виникла у відповідь на прояви регіоналізму, що започатковано в так званих історичних регіонах з розвиненою самосвідомістю та ідентичністю. В інших випадках зберігається віковий регіональний поділ. До таких належать Бельгія, Іспанія, Нідерланди та меншою мірою Італія [25]. При цьому, як наголошують окремі автори, не завжди регіоналізм приводить до регіоналізації [17, с. 189]. До речі, відправною точкою для останньої є наявність регіональних дисбалансів, а точніше – їх усвідомлення, що супроводжується розробленням стратегії з децентралізації, концентрації на регіональному рівні господарської діяльності. Останній етап

регіонального процесу характеризується створенням регіональних інституцій і наданням їм повноважень з ухваленням рішень, що лише підтверджує рух процесів регіоналізації згори вниз. Окремі дослідники вказують на взаємодію між ними. Так, у результаті динамічних процесів потреби регіону реалізуються через державну політику, яка впливає на регіональні настрої і формує відповідну реакцію у регіонах [26, с. 183].

На основі викладеного вище співвідношення регіоналізму та регіоналізації у загальному можна сформулювати таким чином: «держава може визнати регіональну ідентичність і вжити необхідних заходів, щоб гарантувати участь регіонів в управлінні своїми власними справами» [26, с. 183].

Регіоналізм, як правило, передбачає більший обсяг владних та управлінських повноважень у регіонах, посилюючи ідентичність та культурні аспекти. У свою чергу, регіоналізація спрямована на прискорення економічного розвитку та збалансований розподіл ресурсів між центральним і регіональним або національним та європейським рівнями з наданням допомоги менш розвиненим територіям [20, с. 122]. Вона також має сприяти більш ефективному управлінню та скороченню регіональних відмінностей [27, с. 661].

У науковій літературі також пропонується розглядати регіоналізацію, аналогічно до муніципалізації, як один з видів децентралізації. Крім того, наголошується, що в Європі питання розвитку децентралізації зазвичай безпосередньо залежало від регіоналізму. У цьому разі регіон отримував більше значення, оскільки був першим рівнем розвитку економіки та політики в країні [28, с. 66].

До речі, децентралізацію розглядають однією з основних умов формування ефективної моделі управління та становлення економічно сильних регіонів до 2020 року, про що йдеться у підрозділі «Стратегічне бачення і мета регіонального розвитку до 2020 року» Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [29].

Слушною є думка О.П. Подцерковного про те, що окремим завданням децентралізації має стати проведення регіоналізації економічної політики. Як зауважує дослідник, важливо наділити регіони такою владою, здатною забезпечити сприятливі умови для розвитку економічних свобод, організації та здійснення бізнесу як передумови подальшого наповнення місцевих бюджетів, формування економічної основи для розвитку [30, с. 427].

Водночас ефективність децентралізації державного управління економікою, а в підсумку – регіоналізації багато в чому залежить від обраної правової форми.

Зокрема, в науковій літературі йдеться про такі *правові форми регіоналізації* [31, с. 47]:

- регіоналізація через федеральні утворення (полягає в переході від повної державної єдності (унітаризму) або повної державної самостійності до федеративного територіального устрою та його подальшого розвитку);
- регіональна автономія (з одного боку, є формою децентралізації державної влади, іншого – інституціалізації регіональної влади) [32, с. 112];

- регіональна децентралізація – це процес надання права на самоврядування територіальним одиницям вищого рівня. Проте, на відміну від інституту автономії, загальнонаціональні інтереси регіональної ланки реалізуються через відокремлену від самоврядування систему органів державної влади та/або через делегування відповідних повноважень органам самоврядування;
- регіоналізація через наявні місцеві органи влади. Цей процес полягає у створенні органами місцевого самоврядування на договірних засадах цільових регіональних установ, які створюють так званий ефект управлінського синергізму: отриманий спільними зусиллями окремих органів місцевого самоврядування результат є значно вищим за їх номінальну суму. При цьому територіальна основа зазначених утворень, як правило, не збігається з адміністративно-територіальними одиницями, хоча згодом на їх базі виникає регіональний поділ країни;
- адміністративна регіоналізація, що утворюється за зразком т.зв. регіонального клону, а саме в територіальній структурі країни відокремлюється велика територія для виконання функцій державної влади. Самоврядні права їй не надаються або імітуються через можливості створення в межах адміністративних регіонів представницьких органів без власної адміністрації [33, с. 57].

Окрім форм, у науковій літературі також виділяють типи децентралізації – *політична, адміністративна і фіскальна* [34, с. 53].

При цьому *політична децентралізація* проявляється у закріпленні інституту виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області). Водночас у наукових джерелах відзначається, що така децентралізація, змінюючи рівень автономії та відповідальності місцевих органів влади, менше впливає на компетенцію, оскільки не розширює повноважень органів, що обрані [34, с. 54].

У свою чергу, *адміністративна децентралізація* стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень безпосередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їх повноважень, системи управління, планування, моніторингу й оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація передбачає поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю залежно від ступеня фіскальної децентралізації в країні, а також включає взаємозв’язки з вищими та нижчими адміністративними структурами й тими, що перебувають на тому ж організаційно-правовому рівні, та механізми взаємодії з ключовими суб’єктами приватного права [34, с. 54].

Важливо відзначити, що *фіскальна децентралізація* стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру витрат і можливості подолання фінансових дисбалансів. Окрім того, про що йдеться у наукових джерелах, характеристика змісту фінансової децентралізації зумовлює необхідність вирішення так званої проблеми призначення, тобто відповідність

повноважень у фінансовій сфері й обсягу ресурсів на різних рівнях здійснення влади [34, с. 57].

Загалом домінує думка, що в чистому вигляді вищенаведені форми й типи децентралізації (регіоналізації) не мають практичного втілення. Відбувається пошук найбільш оптимальної моделі поєднання їх переваг та нівелювання можливих недоліків, що формує індивідуальну схему організації взаємовідносин між державою й регіонами.

Наразі простежуються певні спроби закласти нові правові підвалини для формування істотно вдосконаленої системи управління регіонами та вирішення місцевих справ. Зокрема, такими є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [35]; План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р від 22.09.2016 р. [36] тощо.

До речі, у згаданому Плані заходів окремим пунктом виділено позицію щодо супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (п. 3).

Як відомо, свого часу Президентом України було презентовано основні положення цього законопроекту, який зареєстровано у Верховній Раді України (за № 2217а від 01.07.2015 р.). Зокрема, зазначеним документом передбачено виклад у новій редакції окремих статей Конституції України, які стосуються питань місцевого самоврядування й територіальної організації влади.

Серед можливих новацій у тексті законопроекту наведено положення про створення виконавчих комітетів районних та обласних рад, що в підсумку може значно посилити статус регіональних органів влади, наділивши їх значним обсягом повноважень, які закономірно мають бути передані від районних та обласних державних адміністрацій, адже останні передбачається реформувати зі зміною органів загальної компетенції на контрольно-наглядові у системі виконавчої влади з функцією координації їх діяльності на відповідній території. Саме на досягнення такого результату спрямоване положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розділ «Очікувані результати»).

Відповідно, у новій редакції статей 118, 119 Конституції України від 28.06.1996 р. йдеться про те, що виконавча влада в районах та областях буде передана префекту.

Окремим пунктом 2 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено розробку проектів законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про префектів», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) у тримісячний строк з дня набуття чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Саме від успішної реалізації законодавчих ініціатив та їх нормативного закріплення переважно залежатиме ефективність процесів регіоналізації в Україні, вибудовування нової системи регіонального самоврядування, розподілу повноважень між центральним та регіональним рівнями влади з урахуванням інтересів територіальних громад. Безперечно, відповідні зміни мають відбуватися на основі ключових принципів здійснення регіоналізації державного управління економікою.

8.1.2. Основні принципи здійснення регіоналізації державного управління економікою

Поступово регіоналізація стає ключовим політичним фактором суспільного життя, особливо у країнах-членах ЄС [37]. Вносяться зміни до актів законодавства, ухвалюються нові нормативно-правові документи, запроваджується принцип субсидіарності, який зміцнює позиції місцевих та регіональних спільнот, розробляються нові фінансові механізми державного й субдержавного рівнів влади, посилюються інституційний діалог між усіма рівнями влади та участь громадян у демократії – передусім робиться акцент на належному управлінні місцевими й регіональними спільнотами, поглиблюються співпраця між регіональними органами влади з громадами та представництво перших на рівні держави і ЄС [38].

Зростає роль регіонального рівня у багатьох країнах щодо ухвалення рішень та управління. Про це свідчать передання все більше повноважень у регіони, залучення регіональних громад до прийняття ухвал стосовно політики ЄС та визнання в якості територіального рівня регіонів, на якому можливо вирішити складні економічні, соціальні та політичні проблеми.

Важливу роль у цьому процесі відіграє *принцип субсидіарності*, запроваджений Маастрихтським договором, у якому йдеться про вибір відповідного та найбільш ефективного рівня ухвалення рішень. Щодо ЄС, то він асоціюється з принципом субсидіарності у контексті способу ухвалення рішення, а саме максимально близько до громадян. У п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, котрі мають найтісніший контакт з громадянином [39]. Таким чином, забезпечення дотримання принципу субсидіарності у рамках європейського законодавства гарантує, що будь-які дії Співтовариства є виправданими під час подання законопроектів [40]. Цей принцип є основоположним у процесі європейської інтеграції.

У ЄС існує три види компетенції: ексклюзивна, спільна (сумісна) та допоміжна. Тільки Співтовариство може діяти у сферах, де має виключну компетенцію, наприклад, митний союз. У разі спільної (сумісної) з країнами-членами Союзу компетенції, наприклад, щодо охорони навколишнього середовища, кожен з них має право діяти, однак держави-члени можуть бути усунені, якщо ЄС уже взяв у цьому процесі участь. У сферах допоміжної компетенції, наприклад, туризму, освіти та культури, обидві сторони можуть

діяти, при цьому реалізовані напрями ЄС не усувають країни-члени від вжиття власних заходів.

Існує два способи впливу принципу субсидіарності на відносини між різними рівнями влади. По-перше, відповідно до нього, визначається, які компетенції, необхідно передати центральній владі, а які – підпорядкованим її рівням. Таким чином, субсидіарність стосується передання виключної компетенції різним ланкам влади. По-друге, цей принцип як процесуальний інструмент полягає у тому, щоб визначити відповідний рівень, на якому мають ухвалюватися рішення у сферах спільної або допоміжної компетенції [41].

У Лісабонському договорі вперше вдосконалено положення щодо принципу субсидіарності та підвищено роль національних парламентів, у т.ч. регіональних, і Комітету Регіонів, що складається з представників місцевих і регіональних органів управління. Про це йдеться у Протоколі 2 до Лісабонського договору «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» [42]. На основі положень цього Протоколу та європейських засновницьких договорів можна прослідкувати новий підхід до принципу, адже ст. 5 Договору про ЄС чітко визначає регіональний та місцевий рівні і, таким чином, підкреслює необхідність поважати повноваження місцевих та регіональних органів влади.

Наразі згідно з принципом субсидіарності у сферах, які не підпадають під виключну компетенцію, ЄС має діяти тільки тоді, коли ціль запропонованої дії не може бути достатньою мірою досягнута країнами-членами як на національному, так і регіональному та місцевому рівнях і через її масштаби або наслідки більш доцільно її реалізовувати на рівні Співтовариства. Передувати законодавчим актам мають широкі консультації Європейської комісії, що враховують регіональний та місцевий виміри. В окремих випадках комісія не організовує такі консультації, втім, повинна обґрунтувати це рішення [42]. Посилення ролі регіональних та місцевих органів влади у євроінтеграційних процесах у контексті принципу субсидіарності також можна прослідкувати через врахування місцевих та регіональних інтересів у нових сферах політики, а саме: зміна клімату (ст. 191 і 192 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС), енергетика (ст. 194) та цивільна оборона (ст. 196) [43].

Новий комплексний підхід до принципу субсидіарності розробляється та застосовується європейськими інституціями. Зокрема, заслуговує на увагу Резолюція Європейського парламенту, в якій наголошено на важливості дотримання цього принципу на регіональному та місцевому рівнях у країнах-членах ЄС. Зазначено, що національним парламентам доцільно консультуватися з регіональними, які мають законодавчі повноваженнями [44]. Це положення є дуже важливим адже згідно з дослідженнями, 70 % законодавства ЄС безпосередньо впливає на місцевий та регіональний рівні у Європі [45].

У резолюції Європейського парламенту вказано, що принцип субсидіарності може привести до розширення діяльності ЄС у межах своїх повноважень з огляду на обставини або, навпаки, його дії можуть бути обмежені у випадках, коли це виправдано. Наголошується, що субсидіарність у

зазначеному контексті стосується не лише відносин між ЄС та країнами-членами, але включає також і регіональної та місцевої ланок. Європейська комісія публікує щорічні звіти щодо застосування та дотримання принципу субсидіарності [46].

Крім того, Лісабонський договір чітко визнає загальний принцип місцевої та регіональної автономії. Стаття 4.2 Договору про ЄС вказує, що Співтовариство поважає рівність країн-членів перед договорами, їх національну індивідуальність, притаманну основоположним структурам, у т.ч. у сфері місцевого та регіонального самоврядування.

Лісабонський договір завершує інституційну роль Комітету регіонів шляхом надання йому права подавати позови до суду ЄС на підставі порушення принципу субсидіарності [47]. Комітет ухвалив власні правила з метою подальшого розвитку системи моніторингу дотримання принципу субсидіарності. Наразі налічується 10 сфер, у яких проведення консультацій з Комітетом регіонів є обов'язковим: транспорт, зайнятість, соціальна політика, освіта та професійна підготовка, культура, охорона здоров'я, транс'європейські мережі, економічне, соціальне та територіальне згуртування, навколишнє природне середовище та зміна клімату, а також енергія. Усі сфери, стовно яких обов'язково проводяться консультації з Комітетом регіонів, відповідно до процедури ухвалення законодавчих актів мають спільні (сумісні) компетенції з ЄС та його країнами-членами. Принцип субсидіарності застосовується у кожній з них. Наприклад, у сфері охорони навколишнього середовища (ст. 191–193 ДФЄС) дотримувався принцип субсидіарності ще до моменту його представлення у Маастрихтському договорі 1992 р. Відповідно до Лісабонського договору ця сфера віднесена до спільної (сумісної) компетенції між ЄС та його країнами-членами (ст. 4 ДФЄС). Згідно з ДФЄС, політика ЄС природоохоронного напряму має зважати на особливості різних регіонів, економічне та соціальне піднесення ЄС у цілому і збалансований розвиток його регіонів.

У Преамбулі Конституції Республіки Польща вказано на принцип субсидіарності: «Ми польський народ – усі громадяни Республіки створюємо цю Конституцію як основний закон держави, котрий заснований на повазі до свободи і справедливості, співробітництві між органами державної влади, суспільному діалозі, а також принципі субсидіарності у зміцненні повноважень громадян та їхніх об'єднань» [48]. Такий підхід визначає напрями правотворення та застосування законів. Принцип субсидіарності, за аналогією до права ЄС, був запроваджений також у Конституції Італії. Так, відповідно до ст. 118 адміністративні функції мають здійснюватися ближче до громадян, наприклад, муніципалітетами, тільки якщо не передбачене їх виконання провінціями, метрополійними містами, регіонами або державою відповідно до принципів субсидіарності, диференціації, пропорційності [49].

Принцип субсидіарності закріплений у Проекті Європейської Хартії регіональної демократії, відповідно до Додатку якої публічні повноваження регіональних органів влади повинні регулюватися принципом субсидіарності, згідно з яким на регіональні органи влади покладені такі повноваження, котрі з

огляду на їх масштаби, характер і вимоги ефективності та економії найкращим чином можуть бути здійснені на регіональному рівні [50].

Отже, принцип субсидіарності визначає, хто має діяти у ситуації, що потенційно передбачає кількох учасників. У контексті ЄС це стосується вибору рівня дій: ЄС, національного чи субнаціонального з перевагою того, котрий є ближчим до громадян. У дослідженні голландського уряду такий підхід, підсумовано наступним чином: «Європа, де це необхідно, національне, де це можливо» [51].

Принцип субсидіарності не застосовується до питань, які становлять виключну компетенцію ЄС або його країни-члена, а також суто регіональних або місцевих, вирішення яких вже є прерогативою відповідних територіальних владних органів. Таким чином, цей підхід регулює спільні для держави та регіональних або місцевих органів влади дії. Утім, для більш чіткого визначення обсягів та меж повноважень кожної з ланок доцільно на законодавчому рівні закріпити перелік спільних компетенцій між державою й регіональним або місцевим рівнем.

Отже, основними цілями принципу субсидіарності є: ефективність, адже увага зосереджується на найбільш ефективному рівні (наприклад, ЄС, національний або регіональний) для ухвалення рішень з метою досягнення поставлених цілей; більш досконале регулювання, яке полягає в обмеженні дій вищого рівня, наприклад ЄС або національного, у разі необхідності з метою попередження диспропорційного законодавства. Принцип субсидіарності захищає нижчі рівні влади від централізації, сприяє розвитку демократії у системі багаторівневого управління.

Крім того, значну роль у відносинах між ЄС та країнами-членами відіграє *принцип пропорційності*, пов'язаний з субсидіарністю. Згідно з ним будь-які дії ЄС не повинні виходити за межі необхідного для досягнення цілей. Це означає, що заплановані заходи, а також витрати та вигоди, які можна очікувати, мають бути перевірені. Крім того, цей принцип передбачає, що дії ЄС, мають відповідати меті. Це означає, що з-поміж різних шляхів досягнення цілей необхідно застосовувати найменш обтяжливі. Переважно зміст такого підходу у літературі розкрито наступним чином: «Не використовуй кувалду, для того щоб розколоти горіх» [51]. При цьому принцип пропорційності охоплює майже всі напрями права ЄС, на відміну від субсидіарності, який не використовується у сферах виключної компетенції ЄС.

Так, у 2012 р. Європейська комісія проводила консультації, щоб встановити, яке законодавство ЄС є найбільш обтяжливим для малих та середніх суб'єктів господарювання. Однією з таких сфер стало поводження з відходами. Було наголошено, що Європейський каталог відходів, створений рішенням Європейської комісії 2000/532/ЄС, чинить значний тиск на невеликі суб'єкти господарювання. Підкреслювалося, що вимога реєстрації в якості перевізника відходів та заповнення акта їх приймання-передачі передбачає обов'язкове забезпечення відповідності цим правилам, що неспівмірно екологічним ризикам, котрі становлять малі суб'єкти господарювання. У

Великобританії звернулися до ЄС із закликом анулювати такі вимоги для малих та середніх підприємств, які транспортують незначну кількість відходів [51].

Як правило, дотримання принципів субсидіарності та пропорційності країн-членів ЄС визначається за допомогою таких запитань: чи може держава діяти? Чи надані місцевими та регіональними органами влади їй повноваження здійснювати відповідні дії? Чи повинна держава діяти? Або певні дії більш доцільно здійснювати на місцевому чи регіональному рівні? Якщо відповіді позитивні, то розробляється як державна стратегія, в якій необхідно уникати зайвих обмежень забезпечити досягнення цілей.

В Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні, однак лише у контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України, й означає розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Проблемам запровадження принципу субсидіарності в Україні присвячено значну кількість робіт [52, с. 125–131; 53, с. 28–35; 54, с. 31–36; 55, с. 128–136; 56]. Утім, питання правового забезпечення застосування принципу субсидіарності у процесі регіоналізації державного управління економікою ще не знайшли достатнього висвітлення у науковій літературі та потребують подальшого дослідження й розробки відповідних пропозицій.

Зважаючи на вищерозглянутий досвід ЄС пропонується закріпити на законодавчому рівні субсидіарність та пропорційність як основні принципи процесів регіоналізації й засоби стримувань і противаг щодо дій центральної державної влади. Слід запровадити механізми, спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої та регіональної влади шляхом вжиття окремих заходів, наприклад, таких, що передбачають можливість для органів місцевої влади відмовлятися від певних повноважень і передавати їх на вищий рівень або, навпаки, об'єднувати повноваження. Така рекомендація висловлена і Комітетом Міністрів Ради Європи щодо застосування принципу субсидіарності [57].

Важливо вказати, що Протокол № 2 до Лісабонського договору «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» наголошує на важливій ролі регіональних і місцевих органів влади та підкреслює, що проекти законодавчих актів повинні враховувати тягар «... фінансовий або адміністративний, який лягає на Союз, національні уряди, регіональні або місцеві органи влади...». Таким чином, оцінка впливу проектів регуляторних актів має охоплювати різні рівні влади.

Тобто принципи субсидіарності (найбільш відповідний рівень для ухвалення рішень) та пропорційності (рішення не перевищує того, що необхідно для досягнення бажаної мети) є важливими аспектами політики ЄС з більш ефективного регулювання (Better Regulation policy) [58], за якою ЄС та країни-члени прагнуть зменшити витрати, що покладаються на суб'єктів господарювання, особливо малих. Про необхідність мінімізації тягаря, що несе бізнес, особливо малі та середні суб'єкти господарювання, йшлося у багатьох звітах щодо балансу компетенцій, наприклад Великобританії [51]. У

керівництві Європейської комісії з кращого регулювання [59] оцінка (аналіз) впливу проектів нових нормативно-правових актів (Impact Assessment) має обов'язково включати перевірку сумісності дій ЄС у сферах, які виходять за межі його виключної компетенції, з принципом субсидіарності, адже у разі його порушення акти ЄС можуть бути анульовані Судом ЄС.

Під час такої перевірки слід встановити, чи носить проблема транснаціональний характер, який не може бути адекватно вирішений країнами-членами ЄС; чи дії ЄС, зважаючи на масштаб та ефективність, матимуть більше переваг та вигод порівняно країнами-членами? При цьому регіони визначені у керівництві для більш ефективного регулювання як сторона, чиї інтереси мають враховуватися під час оцінки впливу проектів нових нормативно-правових актів. Так, у документі вказано, що в процесі такого оцінювання слід з'ясувати, чи мінімізовано по відношенню до поставленої мети витрати для ЄС, національних урядів, регіональних та місцевих органів влади, суб'єктів господарювання або громадян.

Отже, у контексті регіоналізації державного управління економікою України необхідно забезпечувати у регуляторній діяльності інтереси і регіонів. У разі запровадження принципів субсидіарності та пропорційності їх дотримання під час розробки законопроектів має носити обов'язковий характер.

У ЄС найбільш яскравим прикладом застосування принципу субсидіарності та пропорційності є сфера розвитку й підтримки малих та середніх підприємств. Остання відіграє важливу роль у процесі перерозподілу повноважень між національним та регіональним рівнями, оскільки майже 23 млн з них у ЄС (приблизно 99,8 % всіх суб'єктів господарювання), становлять у тому числі основу європейської економіки. Незважаючи на це, такі об'єкти часто стикаються зі значною кількістю бюрократичних перешкод. З метою створення більш сприятливого середовища для здійснення малими й середніми підприємствами господарської діяльності у ЄС у 2008 р. ухвалено Закон «Про малий бізнес» (Small business act for Europe), що відображає політичну готовність країн-членів ЄС визнати центральну роль таких виробництв у європейській економіці. Основна мета закону полягає у досягненні найкращих умов підприємництва відповідно до принципу «спочатку подумай про малий бізнес» (think small first principle) [60].

Згідно з Законом «Про малий бізнес» країни-члени ЄС мають враховувати наведений вище принцип під час розробки законодавства та спрощення сформованого регуляторного середовища. Цей документ передбачає значну кількість заходів, які ЄС має реалізувати з метою зміцнення малого та середнього бізнесу: від сприяння в отриманні фінансування, спрощеного доступу до публічних закупівель, заохочення стартапів жінок.

При цьому саме такі підприємства, як правило, тісно пов'язані з регіонами, в яких вони працюють. Таким чином, території отримують вигоду безпосередньо від економічно сильних малих та середніх виробництв за рахунок більшої кількості робочих місць, оздоровлення економіки і зростання соціальної інтеграції.

Зокрема, у межах державної політики із залучення інвестицій у відсталі в соціально-економічному розвитку райони Угорщини здійснюється надання податкових пільг та преференцій, у тому числі малим та середнім підприємствам. Для окремих територій, які отримали статус виокремлених районів та підприємницьких зон, передбачено регіональні податкові пільги. При цьому малі та середні підприємства, які обслуговують об'єкти, розташовані на території особливих економічних зон, у результаті опосередкованим шляхом також отримують частину відповідних пільг. Окрім цього, зазначене стосується і тих виробництв, які зареєстровані у промислових парках.

Концептуальні основи допомоги малому та середньому бізнесу в Польщі закладені в урядовій програмі з підтримки підприємництва. Одним із її компонентів є створення спеціальних економічних зон. Мета функціонування останніх полягає в прискоренні процесу розвитку регіонів шляхом залучення інвесторів та створення нових робочих місць. Особливою формою підтримки підприємництва стало створення бізнес-інкубаторів, головною метою яких є надання організаційної та консультаційної допомоги молодому бізнесу. Серед них особливе місце посідають академічні бізнес-інкубатори, сформовані на базі провідних державних університетів, діяльність яких спрямована на підтримку підприємницьких ініціатив серед студентів. Окрім цього, на регіональному та державному рівні створено відповідні національні й регіональні фонди захисту навколишнього середовища та управління водними ресурсами, котрі надають допомогу тим підприємствам, що інвестують у розвиток екологічно чистих технологій [61].

Отже, розвиток регіонів останніми роками визначається не стільки залученням великих промислових підприємств, скільки розкриттям внутрішнього потенціалу території через активізацію малого й середнього бізнесу та інших форм реалізації інвестицій.

Зокрема, Лісабонський договір визначає територіальну згуртованість як важливе завдання ЄС та посилив роль регіонів у ЄС. Останні відіграють важливу роль у досягненні Стратегії Європа – 2020 для розумного, сталого та всеохоплюючого зростання [62], а отже, й подолання економічної кризи. Регіональна розумна спеціалізація, інноваційні стратегії та впровадження і реалізація нормативно-правових актів, а також взаємодія між регіональними адміністраціями та суб'єктами господарювання впливають на розвиток малого й середнього підприємництва. А їх стійка основа забезпечує здорову економіку, а отже, процвітання кожного регіону. Таким чином, саме останні відіграють важливу роль у перетворенні принципів Закону «Про малий бізнес» у бізнес-орієнтовну форму реалізації. Окремі завдання значно простіше реалізувати на регіональному рівні, ніж національному [63].

У ЄС саме регіони відіграють ключову роль в імплементації Закону «Про малий бізнес». Не всі принципи та заходи можуть бути імплементовані виключно на національному рівні. Місцеві органи влади, як правило, є ближчими до суб'єктів господарювання і мають кращу інформацію про регіональну економічну структуру, потреби малих та середніх підприємств, у

т.ч. у підтримці. Саме регіони можуть відіграти активну роль в інституційних та правових заходах, наприклад, у сферах освіти та професійної підготовки, розвитку підприємництва, надання консультативної та фінансової підтримки. Регіони використовують різні способи для реалізації Закону «Про малий бізнес».

У комунікаціях щодо цього Закону у 2008 та 2011 рр. Європейська комісія провела розмежування між діями, які мають бути імплементовані власне Комісією та за участю країн-членів ЄС. Окремо розглянуто, які з них можливо реалізувати у регіонах з підтримкою зусиль національних органів влади, а де необхідно, щоб дії здійснювалися лише на національному рівні. Регіони можуть відігравати важливу роль незалежно від централізованого чи децентралізованого державного устрою. Вони мають особливі можливості щодо створення сприятливого середовища для бізнесу та реалізації принципу «спочатку подумай про малий бізнес» у всіх нормативних актах й адміністративних рішеннях.

Однією з цілей Закону «Про малий бізнес» передбачено створення умов для підприємницької діяльності. Багато регіонів фокусуються на цьому та визначають розвиток підприємництва основним у стратегії. Кращі практики таких заходів існують у Каталонії та Португалії. Створення комунікаційних структур на рівних засадах та регулярний обмін інформацією між регіональними адміністраціями й суб'єктами господарювання або їх представниками становлять важливу основу всіх видів діяльності. Можливими інструментами є парламент малих та середніх підприємств (Валлонія (Бельгія), консультативна Рада з питань малих та середніх підприємств (Баден-Вюртемберг (Німеччина) або дискусійні майданчики (торгово-промислова палата у Ломбардії (Італія).

Так, у 2011 р. валлонський міністр економіки спільно з союзом підприємців заснували парламент малих та середніх підприємств. Він складається з чотирьох комітетів та проводить щорічні пленарні сесії, у яких беруть участь близько 300 суб'єктів господарювання, міністри, які відповідальні за малий та середній бізнес. Метою діяльності парламенту є визначення потреб останніх (фінансування, інновації, підприємництво тощо) і залучення їх до імплементації Закону «Про малий бізнес».

Таким чином, суб'єкти господарювання не тільки обізнані з процесом імплементації, але й можуть відігравати важливу роль у визначенні перспектив. Щорічна пленарна сесія відбувається у Валлонії під час європейського тижня малого та середнього підприємництва. Діяльність спеціального парламенту має два рівні: чотири комітети готують пленарні сесії та працюють за конкретними темами; на такій сесії всі запрошені мають змогу висловити власну думку з приводу імплементації Закону «Про малий бізнес» у Валлонії. На основі голосування у парламенті визначаються пріоритети щодо конкретних заходів на майбутній рік. Формується команда для реалізації кожного етапу під наглядом керівного комітету, який складається з представників міністерств та відповідних громадських об'єднань. Хід реалізації заходів контролюється на регулярній основі і напередодні кожної пленарної сесії готується доповідь [63].

Для надання регіональної підтримки чесним підприємцям, які зіткнулися з банкрутством, недостатньо можливостей на місцях, оскільки правові положення щодо тривалості судових процедур, як правило, затверджуються на національному рівні.

Щодо імплементації принципу «спочатку подумай про малий бізнес», то в основному саме регіони можуть вжити заходи щодо зменшення адміністративного навантаження на малі та середні підприємства. Прикладами є он-лайн калькулятор адміністративного навантаження на бізнес у Естонії; система, яка дає змогу стати підприємцем за допомогою одного кліку у Сардинії. Так, у Естонії он-лайн калькулятор може розрахувати час та ресурси, необхідні для забезпечення відповідності законодавчим і адміністративним зобов'язанням. Розрахунок базується на чотирьох компонентах: час, необхідний для виконання законодавчих або адміністративних зобов'язань; витрати на оплату праці співробітників, котрі виконують завдання; частота, з якою зобов'язання має виконуватися; кількість людей, задіяних у виконанні зобов'язання [63].

Національні органи влади мають бути поінформовані про потреби малого та середнього бізнесу. Саме регіони мають значні можливості для реалізації цього принципу. У багатьох з них вже існують єдині точки для надання послуг, зокрема подання заявок до органів влади та отримання дозволів. На регіональному рівні також визначаються відповідальні, диспропорційні, надмірні правила, що перешкоджають підприємницькій діяльності. Такою є, наприклад, система «Сигналізація малих та середніх підприємств» у Баден-Вюртемберзі (Німеччина) [63].

Регіональні й місцеві органи влади є головними державними замовниками, тому мають сприятливі можливості для проектування процесів публічних закупівель нижче порогових показників та з метою заохочення малого й середнього бізнесу. Наприклад, поділ предмета закупівлі на лоти, що сприяє участі малих суб'єктів господарювання у цьому процесі, відповідатиме Закону «Про малий бізнес» у межах можливостей, запропонованих національною правовою системою.

Угодою про асоціацію України з ЄС [64] передбачено співробітництво з питань політики у сфері промисловості та підприємництва з метою покращення умов для підприємницької діяльності всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до малих та середніх. У статті 379 Угоди йдеться про співробітництво «для впровадження стратегій розвитку малих та середніх підприємств, що ґрунтується на принципах Європейської хартії малих підприємств, та проведення моніторингу процесу імплементації шляхом щорічного звітування та діалогу».

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [65] серед першочергових реформ та програм визначено дерегуляцію та розвиток підприємництва, що передбачає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, діяльності малих і середніх підприємств. Саме досвід ефективного передання низки повноважень у цій сфері на регіональний рівень може бути застосовано в Україні з урахуванням національних особливостей.

Отже, досвід провідних країн-членів ЄС у черговий раз доводить, що ефективним кроком щодо забезпечення соціально-економічного розвитку держави є децентралізація влади та посилення самостійності регіонів з урахуванням їх специфіки та відмінностей у вирішенні питань різних сфер суспільних відносин.

8.1.3. Державна регіональна допомога як фактор посилення регіоналізації державного управління економікою

З огляду на останні події в Україні, що призвели до занепаду східних регіонів, актуальності набуває питання відновлення господарської діяльності на зазначених територіях. Крім того, недостатня їх економічна інтегрованість через посилення регіональних диспропорцій, значна диференціація за економічним потенціалом та інноваційної інфраструктури, однакова локалізація іноземних інвестицій, нерівномірність інноваційного простору територій перешкоджають їх збалансованому соціально-економічному розвитку [66].

Дієвим засобом вирішення цієї проблеми є надання регіональної допомоги. Наразі цей інструмент набуває нового вираження через реформування вітчизняної системи державної підтримки суб'єктам господарювання. Як відомо, цей процес започатковано підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [64] (далі – Угода), де наголошується на адаптації європейських правил із забезпечення регіонального розвитку у національне законодавство. Таким чином, найближчим часом можливі зміни у цій сфері.

У контексті проблем, що розглядаються, регіональну політику можна визначити як систему заходів, спрямованих на врегулювання розвитку територій для досягнення заданих цілей. У ЄС вона означає діяльність, що за допомогою комплексу правових і фінансових інструментів забезпечує усунення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку регіонів, зрівноважене зростання всіх територій зі збереженням внутрішньої господарської та соціальної єдності [67].

Саме таким фінансовим інструментом, який найшов відображення в європейському та вітчизняному законодавстві є регіональна допомога (англ. – regional aid). З позицій норм актів вторинного законодавства ЄС така допомога спрямована на стимулювання розвитку окремих регіонів, які занепадають та поступаються за станом економіки іншим територіям. Вона надається з метою забезпечення початкових інвестицій і створення внаслідок цього нових робочих місць, а також фінансування операційних витрат суб'єктів господарювання. Крім того, підпадає під дію правил державної допомоги з огляду на її селективний характер.

Так, наприклад, Європейська комісія та Європейський суд визнали, що захід, який сприяє розвитку певного регіону країни, можна вважати селективним. Такий висновок зробили, коли регіональна влада на Азорських островах знизила ставку корпоративного податку, що автоматично

застосовується до всіх суб'єктів господарювання. Зазначене стосувалося лише Азорського регіону, а не Португалії загалом. Комісія визнала, що якщо конкретна податкова допомога надається підприємству держави-члена без розсуду в повному обсязі, то вона розглядається загальна міра і не підпадає під дію ст. 87 (1) Договору про заснування Європейської Спільноти (нині ст. 107 Договору про функціонування ЄС) [68], але якщо допомога поширюється на окрему галузь або підприємство певного типу, тоді захід державного регулювання набуває ознак селективності і визнається як державна підтримка.

Крім того, Європейський суд встановив три умови, відповідно до яких захід державного регулювання на рівні регіону не буде вважатися селективним у межах держави загалом:

- політична й адміністративна незалежність від центрального уряду;
- неспроможність центрального уряду фінансувати цей захід;
- фінансові наслідки зниження податкової ставки для підприємств не повинні бути компенсовані за рахунок допомоги, субсидій з інших регіонів або центрального уряду [69].

Положення п. 3 (a) ст. 262 Угоди розглядає зазначену допомогу як сумісну з належним функціонуванням Угоди для сприяння економічному піднесенню регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або безробіття. В ст. 6 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 1 липня 2014 р. також зауважується, що державна підтримка соціально-економічного розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим, може бути визнана допустимою [70].

З метою дотримання вимог у зв'язку з членством України в СОТ необхідно скористатись Угодою про субсидії і компенсаційні заходи Ст. 8 п. 2(b) вважає регіональну допомогу такою, що не дає підстав для вжиття заходів. Підтримка неблагополучних регіонів на території члена СОТ, яка надається в рамках загального регіонального розвитку, не є адресною і розподіляється між відповідними регіонами за таких умов:

- кожен неблагополучний регіон повинен бути територією з чітко визначеними географічними межами і власним економічним та адміністративним устроєм;
- регіон має розглядатися як неблагополучний на основі нейтральних та об'єктивних критеріїв, які вказують на те, що труднощі у регіоні виникають не лише у результаті тимчасових обставин; такі критерії повинні чітко визначатися у законі, нормативному акті або іншому офіційному документі для можливості їх перевірки;
- критерії повинні включати вимір економічного розвитку, який ґрунтується принаймні на одному з таких факторів: дохід на душу населення, дохід домашніх господарств на душу населення або ВВП на душу населення, який не перевищує 85 % від середнього показника для окремої території; рівень безробіття на рівні принаймні 110 % від середнього значення по території. Ці показники повинні розраховуватися за трирічний період, проте такі розрахунки можуть бути комплексними й включати інші фактори [71].

Нейтральними та об'єктивними є критерії, які не надають регіонам більші переваги, ніж це необхідно для усунення або зменшення територіальних нерівностей в рамках політики регіонального розвитку. У цьому відношенні програми регіонального субсидіювання повинні, зокрема, передбачати максимально можливі розміри допомоги для кожного субсидованого проекту. Визначені розміри повинні бути диференційовані залежно від ступеня розвитку регіонів, яким надається допомога, і виражатися у термінах інвестиційних витрат або витрат на створення робочих місць. У межах цих максимальних розмірів допомога має розподілятися досить широко і рівномірно для того, щоб уникнути переважаючого використання субсидії певними підприємствами або її непропорційно великих обсягів.

Правила надання регіональної допомоги в ЄС представлені актами первинного і вторинного законодавства. Мета, визначена 1957 р. у положеннях ст. 158, 160 Договору про заснування Європейської Спільноти, свідчить про першочерговість та важливість завдання рівномірного регіонального розвитку, а саме: «Спільнота розробляє та провадить дії, що зміцнюють її економічну та соціальну згуртованість. Зокрема, Спільнота прагне зменшити диспропорцію рівнів розвитку різних регіонів та відсталість регіонів чи островів, що перебувають у найменш сприятливих умовах, зокрема села» [68].

Договір про функціонування Європейського Союзу [72] у ст. 107 містить положення стосовно сумісності допомоги з належним функціонуванням внутрішнього ринку. 1 липня 2014 р. набули чинності Керівні принципи регіональної державної допомоги 2014–2020 [73]. Після погодження цього документа держави-члени були залучені в процес розробки карти регіонів, остання з яких затверджена 16 вересня 2014 р. За останній рік Європейська комісія значною мірою завершила проект реформ, які викладені у Програмі модернізації державної допомоги 2012 р. (англ. State Aid Modernisation (SAM). У сфері регіональної допомоги пакет реформ SAM пропонує більш високий поріг для великих інвестиційних проектів, тобто не всі з них проекти мають бути проаналізовані з метою поглибленої оцінки [74, с. 6].

У зв'язку з прийняттям правил посилилися окремі аспекти політики надання регіональної допомоги, зокрема щодо великих підприємств в «С» регіонах і особливо великих розмірів в усіх регіонах. Регіони зони «С» позначені на карті регіональної допомоги з урахуванням положень статті 107 (3) (c) Договору. Мета керівних принципів має два аспекти: визначає критерії під час складання регіональних карт, що відіграє важливу роль у процесі оцінки заходів з надання допомоги (схем або окремих засобів).

Відомі випадки, коли така допомога надавалась з численними порушеннями і в результаті підлягала поверненню. Так, наприклад, Рішення щодо регіональної допомоги готельному бізнесу в Сардинії (2008 р.) є невдалим [75]. Схема передбачала залучення грантів для первинної інвестиції в готельну індустрію на острові Сардинія і після проведення формальної процедури розслідування (що тривала майже 5 років) була визнана Комісією незаконною допомогою та несумісною зі спільним ринком.

Схема є регіональною і була затверджена 1998 р., коли Комісія ухвалила рішення про її відповідність спільному ринку згідно з винятком, передбаченим ст. 107(3)(a) Договору.

Щодо схеми було зроблено висновок про надання державної допомоги згідно зі статтею 107 (1) Договору, оскільки вона відповідає всім необхідним критеріям. Економічна допомога певній категорії одержувачів, знижує їх звичайні витрати. Вона надається за рахунок державних ресурсів, а це загрожує конкуренції, тому що зміцнює фінансові позиції окремих підприємств порівняно з їх конкурентами. Оскільки власники готелів в різних державах-членах конкурують за залучення туристів, то підтримка, надана в туристичному секторі, швидше за все, матиме вплив на торгівлю в межах ЄС.

Проте впродовж першого року Італія надала допомогу в розмірі 24 млн євро і заявки на неї були направлені після початку робіт над проектами готелів. Йдеться принаймні про 28 інвестиційних проектів, що не могли претендувати на допомогу відповідно до цієї схеми. Таким чином, Комісія вважає несумісною зі спільним ринком допомогу, ймовірно надану на проекти, щодо яких роботу розпочато до подачі відповідної заявки в рамках регіональної схеми підтримки готельній індустрії в регіоні Сардинія. Крім того, італійська влада не висунула жодних аргументів щодо відповідності допомоги іншим положенням Договору, правилам державної підтримки, рамковим документам або керівним принципам.

Комісія дійшла висновку про незаконно надану допомогу Італією, що порушує статтю 108(3) Договору. В наданій оцінці йдеться про те, що підтримка вищезгаданих проектів за схемою, визначеною як «Регіональний Акт № 9 від 1998 року – Зловживання державною допомогою № 272/98», на основі першого запиту на застосування допомоги та Резолюції № 33/6, не відповідає завданням Керівних принципів 1998 року. Вказувалося на незаконність дій і несумісність зі спільним ринком згідно із статтею 107(3)(a) і (c) Договору.

У статті 14 (2) Регламенту Ради (EU) 2015/1589 про детальні правила застосування статті 108 Договору [76] зазначено, що державна допомога, яка повинна бути відшкодована відповідно до рішення про повернення, має включати відсоток за належною ставкою, встановленою Комісією. Відсотки виплачуються з дня, коли незаконно надана допомога надійшла в розпорядження одержувача і до дати її повернення.

Керівні принципи про регіональну допомогу містять правила, на основі яких держави-члени повинні розробляти мапи регіональної допомоги, які будуть чинними протягом періоду дії цих принципів. Мапи встановлюють, у якому географічному районі компанії можуть отримати регіональну допомогу і їх порогові значення (розраховується частка від допустимих інвестиційних витрат для суб'єкта господарювання в конкретному регіоні, тобто є інтенсивністю допомоги). Допустимі витрати є частиною загального обсягу інвестицій, які можуть братися до уваги для розрахунку допомоги.

Відповідно до Договору регіони поділяються на кілька категорій.

Перший вид (регіон «A») характеризується надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття і дає змогу державам-членам надавати

допомогу з метою економічного піднесення територій згідно зі ст. 107(3)(а) Договору. У керівних принципах про регіональну підтримку зазначено, що такі регіони мають ВВП на душу населення нижче 75 % середнього рівня у ЄС і тому мають право на максимально можливі обсяги допомоги, звичайно, у межах правил.

Другий вид (регіон «С») не має вищенаведених ознак регіону «А», однак надання державами-членами допомоги можливе на розвиток окремих видів економічної діяльності або сфер економіки, якщо вона не позначається негативно на умовах торгівлі та не суперечить спільному інтересу. Керівні принципи про регіональну допомогу визначають такі регіони, як райони держав-членів, що є недостатньо розвиненими по відношенню до середнього національного показника, або як район, котрий мав право на допомогу відповідно до статті 107(3)(а) Договору в період з 2011 по 2013 рр. З огляду на те, що такі території перебувають у менш несприятливому становищі, ніж райони, котрі підпадають під дію статті 107(3)(а), географічне поширення та інтенсивність допомоги для останніх є більш обмеженими [77, с. 112].

У Німеччині мапи регіонального розвитку базуються на національному сприйнятті економічної ситуації, але з певним політичним коригуванням: можливість досягнення угоди між усіма землями на федеральному рівні. Окрім прямої інвестиційної допомоги для окремих фірм та інших видів підтримки регіонального розвитку, інструментом внутрішньої регіональної політики є Regional Joint Task Program, яка забезпечує фінансування бізнес-орієнтованої місцевої інфраструктури (Kommunale Infrastruktur wirtschaftsnahe). Програма Joint Task надає безоплатні грошові платежі, які засновані на інвестиційних витратах або на оплату праці. Як правило, інвестиційні проекти, що претендують на програми Joint Task, повинні сприяти значному і динамічному зростанню загального доходу (первинний ефект) і створенню нових, постійних робочих місць або зберегти існуючі робочі місця в так званих сферах розвитку. Інвестор зобов'язаний забезпечити відповідну частину витрат згідно з цією програмою (принаймні 25 %), а проект необхідно завершити протягом 36 місяців [78]. Територія Польщі розглядається загалом як «А» регіон (зона, що позначена на карті регіональної допомоги на основі положень статті 107 (3) (а) Договору) або заздалегідь визначені «С» регіони. Вони повинні бути офіційно представлені на мапі відповідно щодо критеріїв, визначених керівними принципами 2014–2020, що значною мірою усуває внутрішні суперечності [79]. У Румунії, окрім правил регіональної допомоги ЄС, ухвалюються на певний період національні довідкові стратегічні рамкові програми та регіональні оперативні програми. У них визначаються пріоритетні напрями: поліпшення регіональної та місцевої транспортної, соціальної інфраструктури; підтримка регіонального й місцевого бізнес-середовища тощо. Відповідно до правил ЄС, у 2006 р. Уряд Румунії ухвалив Постанову № 946 від 19 липня 2006 р. про максимальний обсяг регіональної державної допомоги для початкових інвестицій.

Схеми державної підтримки можуть застосовуватися лише для тих початкових інвестицій, що здійснюються на територіях, які є несприятливими

щодо норм регіональної державної допомоги з економічного погляду. Для румунських регіонів загалом, окрім Бухаресту (40 %), порогове значення державної підтримки встановлено на рівні 50 % дозволених витрат. Це максимальна інтенсивність допомоги, що встановлена Керівними принципами (2014–2020). Тобто практично всю територію Румунії визнано Європейською комісією зоною «А» (несприятлива з економічного погляду). Ця різниця була визначена через розірвання економічних зв'язків Бухарестського регіону з іншими територіями, виділеними на рівні NUTS II. Встановлені порогові значення дійсні тільки для суб'єктів господарювання, які не входять до категорії малого і середнього бізнесу. Для останніх додаються від 10 до 20 %.

Крім того, пріоритетними заходами регіональної державної допомоги визначено: створення та розвиток структур підтримки бізнесу; сприяння туристичним інвестиціям, допомогу мікропідприємств [80].

Загалом ідея створення мап регіонального розподілу державної допомоги належить Німеччині, яка у 1970-х роках запровадила складну систему статистичного обліку економічних показників на регіональному і місцевому рівнях, щоб порівнювати стан розвитку окремих регіонів та загальнонаціональні показники. Німеччина наполягала на тому, щоб Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) використовував аналогічну методику для визначення регіонів ЄС, які найбільше потребують фінансування. Це було покладено в основу методології структурного фінансування ЄФРР. У 1980-х роках такий підхід почав використовуватися для поділу великих і малих регіонів ЄС на категорії, до яких можуть застосовуватись положення пунктів (a) і (c) ст. 107(3) Договору.

Водночас технічні аспекти картування регіонального розподілу державної допомоги в ЄС також були врегульовані шляхом врахування домінуючих на той час підходів до розуміння державної допомоги, статистичних даних, особливостей регіонального розвитку, рівня соціального забезпечення територій [81, с. 11–12].

Також варто зазначити, що форма надання регіональної допомоги може бути різноманітною. Наприклад, гранти; позики під низькі відсотки або зі зниженням відсоткової ставки; державні гарантії; придбання частки капіталу або альтернативних шляхів його надання на вигідних умовах; податкові пільги або звільнення від сплати податків; соціальний внесок чи інші обов'язкові платежі; надання земельних ділянок, товарів або послуг на вигідних цінових умовах.

Регіонів, які не належать до жодної з категорій згідно з Настановами щодо регіональної допомоги, можуть надаватися інші види допомоги для сприяння регіональному розвитку (наприклад, підтримка проектів з НДДКР, венчурного капіталу, навчання, охорони довкілля тощо).

Таким чином, метою картування регіонального розподілу державної допомоги є визначення обмежень обсягів державної допомоги протягом окресленого періоду для проблемних регіонів ЄС категорій «А» і «С», максимально дозволених обсягів підтримки регіонів «А», а також обмежень щодо інших категорій горизонтальної державної допомоги [81, с. 18].

Отже, як зазначалося, необхідно враховувати систему статистичної класифікації території, прийняту Євростатом – NUTS. Вона є основою здійснення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань. Ця система має 5 рівнів, і чим він вищий, тим меншою є територіальна одиниця. Наприклад, NUTS III охоплює регіональний розвиток окружного рівня. Найбільш важливим є рівень NUTS II, на якому розробляються програми регіонального розвитку та освоєння коштів структурних фондів. Тобто недостатньо розвинені території (у тому числі й ті, соціально-економічний розвиток яких залежить від стану однієї чи кількох галузей економіки, що занепадають), а також малозаселені регіони отримують гарантовану фінансову підтримку ЄС у сфері регіонального розвитку з метою ліквідації диспропорційності, вирівнювання основних соціально-економічних показників у межах ЄС [82]. Наостанок слід додати, що території, визначені NUTS як регіони, можуть відрізнятися від адміністративно-територіального поділу країни. В Угорщині після ухвалення Закону «Про регіональний розвиток і територіальне планування» було створено 7 регіонів рівня NUTS II [83]. У свою чергу, налічується 19 областей та окрема одиниця – місто Будапешт.

Отже, згідно з положенням ст. 267 п. 3 (b) Угоди протягом чотирьох років з дати набуття нею чинності Україна має надати Європейській Комісії показники валового внутрішнього продукту на душу населення, що відповідають рівню NUTS II. Антимонопольний комітет України та Європейська Комісія мають спільно оцінити відповідність регіонів України, а також максимальну інтенсивність допомоги з метою розробки регіональної мапи на осевої керівних принципів ЄС. На національному рівні ст. 8 п. 2 (7) Закону вже врегульовано питання організації допомоги у цілях регіонального розвитку: «Антимонопольний комітет України визначає методики формування карти регіонального розподілу державної допомоги, підготовки та оприлюднення офіційної звітності України у сфері державної допомоги».

Важливим і перспективним для нашої держави є положення ст. 267 п. 3(a), відповідно до якого Сторони визнають, що протягом перших п’яти років після набуття чинності Угодою будь-яка державна допомога України оцінюватиметься з урахуванням того, що вона має розглядатися як ідентична до територій ЄС, визначених у ст. 107(3)(a) Договору про функціонування ЄС (тобто регіони «А»). Такі території характеризуються гострою несприятливою економічною ситуацією, в яких рівень життя є дуже низьким або в них відчувається нестача робочих місць. Допомога може вважатися сумісною із належним функціонуванням внутрішнього ринку і забезпечує можливість максимально можливого фінансування зазначених регіонів. Це – 50 % від витрат, які необхідні суб’єкту господарювання в конкретному регіоні, більше того, для малих та середніх підприємств держава додатково покриває від 10 до 20 % витрат.

Крім того, необхідність створення мапи регіонального розподілу державної допомоги в Україні визнана у Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та

контролю державної допомоги суб'єктам господарювання й реалізації положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [84].

Отже, прослідковуються певні зміни в національному правовому забезпеченні цієї сфери. Наприклад, у 2005 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [5], який передбачає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. Проте у зазначеному нормативно-правовому акті ігноруються умови надання допомоги в цілях регіонального розвитку, як на відміну від країнах ЄС. Так, наприклад, регіон розглядається у межах області, зважаючи на адміністративно-територіальний поділ країни, без урахування економічних показників, які в західноєвропейських державах зазвичай беруться за основу. Зазначений акт не відображає норм стосовно створення мапи регіональної допомоги, яка повинна бути підготовлена з огляду на зобов'язання, котрі випливають зі змісту Угоди. Фінансування стимулювання розвитку регіонів передбачене лише за рахунок державного бюджету, не включаючи кошти структурних фондів ЄС.

Після підписання Угоди, Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. затверджено Стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. [29]. Це пов'язано з необхідністю підготовки нового стратегічного документа відповідно до європейських стандартів на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС. У частині переваг підписання Угоди передбачено впровадження європейської системи статистичної звітності на регіональному рівні у форматі NUTS (система статистичної класифікації території, прийнята Євростатом, вона є основою здійснення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань), фінансування регіонального розвитку згідно з програмою міжнародної співпраці, зокрема за рахунок коштів ЄС у рамках європейського інструменту сусідства, проектів прикордонного співробітництва, інших міжнародних ініціатив, донорів тощо.

Отже, проведений аналіз свідчить, що вітчизняне законодавство до підписання Угоди унеможливлювало запровадження на належному рівні надання допомоги в цілях регіонального розвитку. Наразі відбувається процес змін вітчизняної системи державної допомоги, в тому числі й регіональної.

Правила ЄС у сфері надання державної допомоги регіонам враховують специфіку як окремої країни-члена, так і асоційованої держави, забезпечуючи досягнення бажаних цілей, що направлені на усунення можливих дисбалансів, сприяння гармонійному регіональному розвитку загалом, формуванню привабливого інвестиційного фону, спрямованого на створення нових робочих місць. В Україні завдяки цьому можливо відновити господарську діяльність у східних регіонах, забезпечити розвиток інших територій. Формування мапи розподілу та максимальної інтенсивності регіональної допомоги дає змогу контролювати використання наданих коштів і виконання завдань програми з боку уповноваженого органу.

Крім того, застосування правил, аналогічних положенням пунктів (a) і (c) ст. 107(3) ДФЄС, можливе тільки після створення мапи розподілу регіональної державної допомоги в Україні. Цей інструмент є необхідним для розробки підзаконних нормативно-правових актів, які б ефективно регулювали надання регіональної державної допомоги, що встановлена Законом.

Створення мапи розподілу регіональної державної допомоги в Україні, в якій 27 адміністративно-територіальних одиниць належать до єдиного регіону «А», сприятиме наданню максимальної державної підтримки згідно з Угодою, що є першим кроком на шляху розробки відповідної регіональної програми, і статус регіону «А» збережеться принаймні до кінця 2020 року.

Надання регіонам України статусу «А» забезпечує їй найбільш сприятливі, вигідні та гнучкі позиції в контексті застосування правил розподілу державної допомоги, які застосовуються в ЄС.

8.2. Правові можливості регіоналізації державного управління державними підприємствами і корпоративними правами

8.2.1. Загальні засади регіоналізації державного управління

Правові можливості регіоналізації державного управління державними підприємствами і корпоративними правами в Україні, яка стала на шлях євроінтеграції, слід розглядати у контексті загальноєвропейської тенденції регіоналізації економіки та регіонального розвитку.

У сучасній регіоналістиці наявні різні підходи до поняття регіонального розвитку, кожне з яких має право на існування з погляду відтворення певного аспекту регіоналізму. З позицій проведення економічної та соціальної регіональної політики у контексті регіоналізації державного управління державним сектором економіки привертає увагу розуміння регіонального розвитку як режиму функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів рівня життя населення за рахунок стійкого й збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалів території [85, с. 601]. Основу регіонального розвитку становить господарський або економічний розвиток з урахуванням та на основі одночасного покращення показників екологічного, демографічного, соціального стану регіону, але не за рахунок їх погіршення. Тобто невід'ємними складовими регіонального розвитку є сталість, збалансованість, соціальна орієнтація.

Ідеї сталості, збалансованості й соціальної орієнтації виникли у західних концепціях регіонального розвитку в 70-х рр. XX ст. Термін *сталість* узагалі характерний для теорії систем, а щодо власне регіональної соціально-економічної системи вона означає здатність останньої залишатися відносно незмінною, тобто зберігати структуру й функціональні особливості впродовж певного часового інтервалу всупереч будь-яким ендогенним і екзогенним подразникам [86, с. 25]. Збалансованість регіонального розвитку передбачає

дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції складових її потенціалу, утворення елементів, яких бракує структурі регіону, та подолання деструктивності інших складових, стимулювання внутрішньо- і міжрегіональних зв'язків [85, с. 596]. Соціальна орієнтація регіонального розвитку пов'язана зі спрямованістю функціонування всіх підсистем на підвищення рівня та якості життя населення, індикаторами якого є динаміка регіонального рівня споживання соціальних благ, народжуваність і смертність, фізичне й духовне здоров'я населення, тривалість життя тощо [87, с. 28–29]. При цьому головна увага зазвичай приділяється економічним характеристикам регіонального розвитку у контексті показників соціального, господарського, ресурсного та екологічного характеру. Сьогодні постало завдання переформатування правовідносин на рівні регіональних соціально-економічних систем з метою послідовного правового забезпечення та ефективної практичної реалізації засад сталості, збалансованості та соціальної орієнтації регіонального розвитку.

Слід зазначити, що на сучасному етапі політичні й економічні процеси на міжнародному, загальносвітовому та національному рівні створюють ефективний простір для генерації нових ідей, теорій і форм співпраці в різних сферах розвитку. Дослідницьке поле господарського права розширюється за рахунок необхідності освоєння нових парадигм і явищ під впливом актуальних тенденцій та викликів. Перевагою є можливість спиратися на теоретичні розробки попередніх періодів, що свідчить про цінність і корисність господарсько-правового підходу загалом та в процесі вирішення конкретних правових проблем регіоналізації державного управління економікою.

Одним з інструментів забезпечення сталості, збалансованості і соціальної орієнтації регіонального розвитку є підтримка «полюсів зростання», де функціонуванню державного сектору на рівні регіонів відводиться роль важеля державного регулювання регіональної економіки. З іншого боку, постає питання включення державних підприємств у структуру регіональної соціально-економічної системи та правової організації їх участі у регіональних відносинах.

Розгляд функціонування державного сектору економіки як важеля регулювання економіки України є традиційним у господарському праві. З позиції останнього він знайшов обґрунтування у працях В.К. Мамутова, Г.Л. Знаменського, А.Г. Бобкової, В.С. Щербини, Д.В. Задихайла й інших учених-господарників та закріплений у Господарському кодексі України й інших актах господарського законодавства. Ці дослідження мають фундаментальне значення і щодо господарсько-правового забезпечення державного регулювання регіональної економіки. Натомість на сучасному етапі на рівні відносин держави і регіонів проявляються нові тенденції, які потребують подальшого розвитку теоретичних напрацювань.

Слід зазначити, що академічне дослідження регіонального розвитку та регіональної політики започатковане в XX ст., протягом якого сформувалися різні теорії. Так, посткейнсіанський підхід суспільного добробуту передбачав державне регулювання міжрегіональних відмінностей шляхом стимулювання

інвестицій та припливу приватного капіталу в недостатньо розвинені регіони з використанням субсидій, кредитних та податкових важелів. Неокласична теорія регіонального розвитку ґрунтується на тому, що в умовах вільного нерегульованого ринку усувається нерівність між регіонами, тому державі не варто обмежувати чи в інший спосіб регулювати стихійну ринкову дію. А основу теорії незбалансованого регіонального розвитку становить, ідея про те, що ринок без державного регулювання об'єктивно посилює регіональні відмінності через циклічність у самоорганізації ринкових механізмів, які закріплюють високий стан розвитку одних регіонів та низький – інших [88, с. 85–86]. Інші суспільні теорії регіонального розвитку базуються на власному, відмінному розумінні його суті та ієрархії пріоритетів управління ними – економічних, політичних, регіональних або загальнодержавних. Однак більшість теорій регіонального розвитку традиційно пов'язує регіональне зростання з ефективним державним управлінням.

Водночас на сучасному етапі сформувалася концепція саморозвитку регіонів з урахуванням їх особливостей та інтересів за умов передачі відповідальності за цей процес на місцеву владу. Така ідея відповідає теорії регіонального розвитку, що має назву *новий регіоналізм*, сформованій на рубежі XX–XXI ст. Вона характерна для системи міжнародних відносин загалом та об'єднаної Європи зокрема. Прибічники теорії *нового регіоналізму* вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторного виробництва з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам [86, с. 140]. Традиційно регіон порівнюють зі зменшеною моделлю держави з власним процесом відтворення, а основне значення в його розвитку надають матеріальному виробництву.

Слід зазначити, що в розвинених державах сформувалося розуміння регіону не як міні-держави, а як своєрідної багатопрофільної корпорації, що конкурує з іншими у сфері створення сприятливих умов для господарської діяльності. Активне будівництво нових підприємств та об'єктів інфраструктури не сприяло успішному проведенню регіональної політики й стимулюванню місцевого розвитку. Теорії матеріального прогресу змінюють нові закони – розвитку наукового, інформаційного та інноваційного потенціалів; диверсифікації фінансових ресурсів зі зменшенням частки прямого державного фінансування; збільшення ролі регіональних і місцевих органів управління, скорочення енерговитрат й оптимізація застосування трудових ресурсів для підвищення конкурентоспроможності регіонального виробництва, екологічність тощо [89].

Зазначене потребує відповідного переформатування правовідносин державних підприємств на рівні регіональних соціально-економічних систем, що передбачає як участь державних підприємств у формуванні регіональної політики, так і регіональних структур в управлінні державними підприємствами тощо.

Одним з досягнень господарсько-правової науки стало здійснене у процесі дослідження господарсько-правового статусу державних підприємств

обґрунтування правової інституційної теорії підприємства[1] [90], яка може бути поширена на інші сфери суспільних відносин і скласти теоретичне підґрунтя під час вирішення завдань регіоналізації державного управління державними підприємствами й корпоративними правами освоєння господарським правом нових парадигм і явищ у сфері господарювання, властивих сучасному періоду.

Правовий інституціоналізм – адекватна сучасним потребам течія правової думки, що ґрунтується на органічній концепції праворозуміння, властивій «східній» гілці континентального права, успішно практикується в країнах ЄС, має перспективне методологічне значення для подальшого розвитку вітчизняної господарсько-правової науки.

Правовий інституціоналізм виник у XIX–на поч. XX ст. Найбільш яскраві представники М. Оріу і Р. Ренар. М. Оріу одним з перших визнав залежність держави від громадянського суспільства. Його попередником у Франції був Л. Дюгі. В Російській імперії задовго до цього ідею соціальної держави сформулював С.Е. Десницький; про поєднання приватних і публічних інтересів зазначили К.Д. Ушинський, І.В. Янжул, В.А. Удінцев, А.Ф. Федоров та ін. У сучасних вітчизняних дослідженнях до теорії правового інституціоналізму зверталися дослідники господарської правосуб'єктності державних підприємств, за результатами було обґрунтовано доцільність використання цього підходу в процесі реформування державного сектору економіки [90; 91].

Правовий інституціоналізм виводить право із суспільства як його творця. Його концептуальним ядром є принцип рівноваги, покладений в основу функціонування суспільства. Останнє розглядається як конгломерат різних інституцій, тобто людських груп різного характеру, між якими існує рівновага. А держава оголошується лише одним, причому не обов'язково основним інститутом політичної влади серед низки інших. Окремою системою рівноваги між протилежними інтересами людей, соціальних груп і класів є правові відносини. При цьому в рамках правового інституціоналізму стверджується, що право створюється не державою, а спільно суспільними інститутами й повинно врівноважувати протилежність між особистістю та державою.

Інституціоналізм позбавляє державу монополії на політичну владу та право; висуває на перший план формулу «немає суспільства без права». Відповідно до нього право є продуктом досвіду всіх суспільних інститутів, у тому числі й держави. Остання лише оформляє вироблене право, але якщо з певних причин правила, запропоновані різними інститутами, не закріплені, вони все одно є правом. Це забезпечує передумови для формування правових інститутів.

[1]У ході пошуку способів захисту в нових економічних умовах інтересів держави як власника, з одного боку та забезпечення господарської самостійності державних підприємств, з іншого – в рамках останньої господарсько-правової школи обґрунтовано правову інституційну теорію підприємства (С.М Грудницька). В її рамках підтримано трактування теорії державного органу (А.В. Венедиктов) як державного господарського органу (В.В. Лаптєв, В.К. Мамутов) та надано пропозиції щодо розвитку теорії оперативного управління і теорії колективу А.В. Венедиктова.

Привертає увагу особливий соціологічний підхід М. Оріу до проблеми правового інституту. В останньому він вбачав синтез об'єктивної реальності та суб'єктивної волі; інститут, на його думку, – це не лише аналіз соціальних фактів, але й певний юридичний ідеал – оптимальне поєднання суверенітету і свободи. Інститути об'єднують індивідів для спільних дій і самі є втіленням. У такій інтерпретації вони розглядаються як персоніфікація організованої групи для реалізації спільної мети. Об'єктивна реальність інститутів, які за своєю природою зберігають наступність порівняно з нестабільною і мінливою стихією суб'єктивних воль, є не лише соціальна реальність, але й джерело особливого статусу юридичної особи. Шляхом участі індивідів в управлінні інститутом і реалізації його функцій досягається ще більш глибока єдність – колективна моральна особистість. Правова фіксація статусу інституту є передумовою і важливішим фактором реалізації його як моральної особистості, що діє відповідно до приписів того юридичного порядку, в рамках якого існує.

Правовий інституціоналізм виводить право із суспільства, де держава оформляє право, вироблене різними інститутами. Створюються передумови формування правових інститутів, що розглядаються як персоніфікації організованої групи для досягнення спільної мети. Він не заперечує активної ролі держави у правотворенні, а лише ставить її в жорсткі рамки погоджувальних процедур, таким чином не відкидає, а поглинає традиційний юридичний позитивізм, так само як і неопозитивізм (нормативізм), доповнюючи сукупність генералізованих державою норм права інституційними.

Після Другої світової війни (1939–1945 рр.) ідеї інституціоналізму в галузі держави були покладені в основу теорії плюралістичної демократії, успішно реалізованої на Заході. Прикладом такого підходу стали категорії соціальної правової держави, соціально орієнтованої економіки, державного регулювання ринкової економіки, філософії участі – залучення трудових колективів до управління підприємствами громадських структур – до формування державної соціально-економічної політики.

Успіхи реалізації правового інституціоналізму в країнах Західної Європи зумовлюють потребу в адаптації до нього інших напрямів теорії права. В юридичній науці робляться спроби методологічних синтезів, що базуються на ідеї примирення класичних підходів.

Так, нормативістська, або чиста теорія права Кельзена і Хартра (друга половина XX ст.), чи юридичний неопозитивізм, прагне до примирення юридичного позитивізму з соціологічною теорією права. Відповідно до останньої право охоплювало не тільки загальнообов'язкові норми, встановлені державою, але й форми їх реалізації. Але фактично юридичний неопозитивізм залишається в рамках догматичного напряму, зберігаючи формально-догматичний метод.

В англосаксонських країнах набула поширення інтегральна (лат. integer – суцільний, нерозривно пов'язаний, єдиний), або комунікативна (примирлива), теорія права (Д. Холл, Е. Аннерс, Р. Берман, У. Проберт, А. Поляков), заснована на об'єднанні ідей трьох класичних шкіл: юридичного позитивізму і

теорії природного права, соціологічної юриспруденції, включаючи історичну школу права. Прихильники цього підходу вважають, що кожна з трьох конкуруючих теорій виділила лише одну з вихідних форм буття права і виключила інші, тоді як вони повинні бути примирені шляхом широкого визначення права. Її ще називають інтегрованою юриспруденцією. Комунікативна природа права знаходить прояв у сучасних суспільствах, а саме згладжуванні конфліктів між соціальними верствами суспільства, релігійними конфесіями, національно-етнічними групами. Ця теорія – одна з найбільш популярних у наш час, містить різні варіанти обґрунтування таких аспектів права, як соціальна природа, договірний і компромісний характер; враховує комунікативну природу людини як суб'єкта права. Критики комунікативної (примирливої) теорії вважають, що її недоліком є ігнорування регулятивних причин виникнення права (наприклад, формулювання норм щодо попередження епідемій та інших).

Слід відзначити, що сформована на континенті течія правового інституціоналізму дає змогу враховувати передусім ці причини, охопити правову реальність у повному обсязі, поєднувати централізацію та децентралізацію в управлінні соціально-економічною системою, врегульовувати конфлікти в процедурах примирення, упереджувати їх у погоджувальних правотворчих процедурах. Це сприяє формуванню плюралістичної демократії, яка поєднує переваги двох альтернативних видів демократій, що перебувають у колізії: репрезентативної (представницької, з небезпекою неконтрольованої централізації), або демократії свободи, і партиципаторної демократії участі, з ухилом на децентралізацію і, відповідно, недовикористанням переваг централізації), або демократії рівності. З синергетичних позицій правовий інституціоналізм здатен забезпечувати самоорганізацію громадянського суспільства і його прогресивний розвиток.

Правовий інституціоналізм ґрунтується на органічній концепції праворозуміння та адекватній їй реалістичній діалектиці правотворення, через що розглядається як такий, що має в сучасних умовах стратегічне значення для вдосконалення правового регулювання відносин у сфері господарювання.

Якщо юридична концепція праворозуміння означає номіналізм, що сформувався у чисту теорію права, котра передбачає антиномію приватних та публічних інтересів і законодавче встановлення пріоритету одного інтересу над іншим, то органічна концепція праворозуміння доповнює її реалізмом з органічним поєднанням у правовому інституціоналізмі приватних і публічних інтересів і свободою участі всіх управнених осіб у правотворенні.

Такі положення мають методологічне значення для дослідження проблем господарської правосуб'єктності державних підприємств, обґрунтування господарської самостійності останніх та інших суб'єктів господарювання і синдикалістських елементів у їх організації, права участі трудових колективів, органів місцевого самоврядування, інших носіїв інтересів в управлінні державними підприємствами тощо.

На цій основі запропоновано використання правового інституціонального підходу в реформуванні державного сектору економіки, обґрунтовано

положення про єдність суверенітету народу і держави; необхідність доповнення його суверенітетом людини і громадянина та їх розгляду в діалектичному зв'язку; розподіл влади по всій структурі громадянського суспільства; його подвійну структуру – приватну і публічну, де остання одним з основних інститутів визначає правову державу. Відповідно до цього обґрунтовано теорію правосуб'єктності як узгодженої приватної і публічної волі та інтересу, теорію підприємства як приватного-публічного правового інституту, де останній – це сукупність прав і обов'язків (або правовідносин) усіх учасників внутрішніх і зовнішніх відносин з підприємством, інші нові наукові положення, а також пропозиції з удосконалення правового регулювання, зокрема, про залучення трудових колективів до управління підприємствами, участь створених останніми громадських організацій у виробленні державної соціально-економічної політики тощо, що в цілому узагальнюється як правова інституційна теорія державного підприємства.

Проведені дослідження дають змогу зробити висновок, що у справі правового забезпечення регіоналізації державного управління державними підприємствами і корпоративними правами доцільно керуватися загальноєвропейськими цінностями плюралістичної демократії, верховенства права та дотримання прав і основоположних свобод людини.

Необхідно враховувати, що в європейських країнах гарантується індивідуальне чи колективне користування проголошеними правами і свободами (наприклад, преамбула Конституції Франції від 27 жовтня 1946 р.). Цим засадам відповідає теорія колективу, обґрунтована А.В. Венедиктовим у середині XX ст. (розглядає державне підприємство як трудовий колектив), котру в рамках правового інституційного підходу запропоновано розвинути до теорії приватно-публічного колективу, що передбачає участь в управлінні державним підприємством як трудового колективу, так й інших носіїв інтересів – учасників господарських відносин з ним, а саме регіональних органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань.

Слід підкреслити адекватність правової інституційної теорії державного підприємства завданням децентралізації державної влади, де регіоналізація державного управління державними підприємствами та відповідними корпоративними правами займає одну з ключових позицій і передбачає участь регіональних структур в управлінні підприємствами та, навпаки, участь останніх у формуванні регіональної політики. З іншого боку, вона відповідає також завданням забезпечення конкурентоспроможності регіонів на національному та світовому ринках, адже державні підприємства розглядаються як елементи регіональних соціально-економічних систем, котрі беруть участь у формуванні та реалізації регіональної політики. Тому відповідні теоретичні розробки господарської правосуб'єктності державних підприємств в рамках правової інституційної теорії може стати основою визначення напрямів правового розвитку на сучасному етапі з метою послідовного правового забезпечення засад сталості, збалансованості та соціальної орієнтації регіонального розвитку й ефективної практичної

реалізації у т.ч. в діяльності державних підприємств та в правових засадах державного управління ними.

Водночас вирішення проблеми регіоналізації не можна розглядати окремо реформування державного сектору в Україні. Протягом останніх років проявилося прагнення здійснити широку приватизацію державних підприємств. Аргументи зводяться до того, що держава є неефективним власником, одночасний контроль сфери публічної політики і виконання регуляторних функцій створює передумови для корупції. Експерти звертають увагу також на те, що в сучасних умовах у кінцевих власників державних підприємств – громадян України немає жодних інструментів контролю за їх роботою, що також призводить до зловживань. При цьому вважають, що єдиний ефективний метод вирішення цієї проблеми – приватизація підприємств держсектору.

У той же час озвучений на початку реформ намір провести масштабну приватизацію державних підприємств через зіткнення інтересів різних груп впливу навколо державних підприємств перешкоджає рішучим діям, зберігаються низькі темпи приватизації. Основні суперечки розгортаються навколо доцільності приватизації підприємств стратегічного значення (Укрзалізниця, Укрпошта, Енергоатом, Укргідроенерго та ін.). Також в Україні багато унікальних підприємств, чия цінність для держави, за оцінками фахівців, в рази перевищує суми, які можна отримати в результаті приватизації (НДІ, конструкторські бюро, дослідні станції тощо). Вони можуть бути втрачені для країни, оскільки часто цілісні майнові комплекси державних підприємств набуваються у власність не з метою їх розвитку, а, навпаки, ліквідації конкурента на внутрішньому або зовнішньому ринку. Також ведуться дискусії щодо того, яким чином здійснювати приватизацію. Відзначається недосконаліть приватизаційного законодавства, котре передбачає корпоратизацію держкомпанії, проведення аудиту, передачу підприємства Фонду державного майна, проведення аукціону, що займає досить багато часу, розцінюється як забюрократизованість приватизаційного процесу. На противагу цьому пропонується скорочення термінів приватизації і навіть ліквідація організаційно-правової форми державних підприємств з перетворенням їх у ТОВ, що дасть змогу здійснити стрімку приватизацію, нехтуючи чинними вимогами приватизаційного законодавства.

Водночас проблема нібито неефективності держави як власника і корумпованості держчиновників може бути вирішена більш оптимально – шляхом налагодження контролю громадянського суспільства за діяльністю державних підприємств, перерозподілу сил впливу держави на їх діяльність на користь громадянського суспільства і трансформації власне підприємств в самодостатні корпорації, здатні скласти розумну альтернативу приватизації.

Одночасно будуть вирішені й інші проблеми, які виявляються в процесі реалізації намірів приватизації державних підприємств. Так, на противагу рекомендаціям одних продавати держпідприємства якомога швидше, оскільки в нинішньому форматі вони нібито тільки генерують збитки, позбавляючи Україну доходу, противники цієї позиції вказують, що в умовах перманентної економічної і політичної кризи вартість українських активів знизилася до

мінімального рівня і в разі швидкої приватизації фактично українські підприємства будуть реалізовані за безцінь. Також наголошується на загрозі зростання безробіття, перепрофілювання приватизованих підприємств у стратегічних напрямах та ін. Зокрема, радикальними реформаторами робиться спроба звільнити набувачів державних підприємств від зобов'язань не скорочувати персонал, дотримуватися заборони перепрофілювання виробництва, обов'язкового продажу значної частини продукції на внутрішньому ринку тощо. Зарубіжний експерт Іван Міклош підкреслює недоцільність обмеження ініціативи інвесторів регуляторними бар'єрами та іншими неконкурентними методами. Професор Київської школи економіки В. Вахітов вважає, що така деталізація зобов'язань тільки відлякує інвесторів, ставить їх у неприйнятні рамки: «Спроба штучно обмежити підприємницьку активність, зобов'язати інвестора працювати не за бізнес-логікою, а за нав'язаними зобов'язаннями приречена на провал. Бізнес все одно знайде спосіб обійти штучні обмеження, він не буде діяти собі в збиток. Або ж у такому випадку підприємець сподівається на адмінресурс, який забезпечить йому виживання в неконкурентному середовищі» [92].

Прагнення звільнити майбутніх власників приватизованих підприємств від публічних зобов'язань не матиме позитивних наслідків аналогічно до накладення таких зобов'язань у процесі попередніх реформ (власники приватизованих підприємств уникали обмежень різними способами, сприяючи в тому числі зростанню корумпованості держави). В умовах сьогодення необхідні нові рішення.

У цьому контексті слід підкреслити універсальне значення правової інституційної теорії, її плідний характер для реформування державного сектору в цілому та проведення реформ в інших сферах економіки й суспільного життя. Важливо проаналізувати результати застосування правової інституційної теорії, раніше обґрунтованої стосовно господарської правосуб'єктності державних підприємств загалом у процесі вирішення проблеми пошуку правових можливостей регіоналізації державного управління підприємствами і корпоративними правами.

Більш того, потрібно пришвидшити реалізацію зазначеного, оскільки на тлі очікуваних реформ державного сектору формуються нові корупційні схеми. Інвестуючи великі суми бюджетних коштів у підприємства, які готуються до приватизації або передачі в концесію, створюється підґрунтя для виведення державних коштів з держвласності [93].

З іншого боку, державні підприємства потребують інвестицій, і перешкоджання необдуманій приватизації та корпоратизації як першого кроку до неї не виправдовує затягування реформи. Важливо визначити, хто є фактичним власником підприємства. У випадку з державними підприємствами, за оцінками фахівців, це ніяк не держава, про що свідчать факти приведення в стан банкрутства ефективних підприємств, у котрих прибуток присвоюється в приватному порядку, а збитки перекладаються на платників податків.

Унікальний глибоководний порт «Південний» обслуговує на 80 % вантажі лише однієї компанії – «Портінвест» (СКМ), обмежуючи доступ до

перевалочних потужностей іншим власникам вантажу. З 2011 р. очолює порт один з колишніх топ-менеджерів цього ж холдингу. На думку експертів, якщо порт «Південний» і передадуть у концесію на 49 років, то фактичним власником гавані стане той, хто його вже контролює протягом багатьох років. Виникає питання, що зміниться в бізнес-поведінці приватизованого порту, що змусить його порівнювати свої бізнес-плани з потребами соціальної орієнтації економіки в цілому і забезпечення сталості, збалансованості та соціальної орієнтації регіонального розвитку зокрема.

У зв'язку з цим до розробки програми приватизації та корпоратизації потрібно підходити виважено, а основні зусилля в реформуванні спрямовувати на підвищення ефективності господарської підприємницької діяльності за рахунок налагодження громадського контролю за нею і перерозподілу повноважень в управлінні на користь державних підприємств, аби саме вони стали фактичними власниками, що відповідає державним інтересам.

Тільки з цих позицій може бути виправдана стратегія корпоратизації державних підприємств, які стають юридичними власниками закріпленого за ними державного майна. Без надання їм статусу у фактичних власників корпоратизація не буде успішною.

Необхідно також забезпечити гарантії поєднання приватних інтересів на приватизованих підприємствах та публічних – як державних, так і регіональних, що передбачає становлення в якості фактичного власника підприємства, тобто фактичний статус корпоратизованого або приватизованого підприємства повинен відповідати його юридичному статусу як власника.

Яскравим прикладом того, як держава не може встановити контроль над підприємством, є АТ «Укрнафта», де їй належить 50 % + 1 акція. Нещодавно народний депутат партії «Об'єднання «Самопоміч» В. Войцицька заявила, що з «Укрнафти», що має велику заборгованість перед державою, вивели мільярди гривень, котрі повернути неможливо, тому що компанії, яким була продана продукція, ліквідовані або заплатили незначні суми – близько 5 % від вартості продукції. Протягом 2015 р., коли держава повинна була встановити контроль над підприємством, відбуваються пертурбації, які демонструють спроби банкрутства компанії, та бездіяльність Державної фіскальної служби України, яка має прямі важелі управління [94].

Суперечливим є процес корпоратизації підприємств в українських реаліях. Прагнучи знизити залежність компанії від державного керівництва, насправді часто це виявляється першим кроком до приватизації. Наприклад, член Наглядової ради Інституту енергетичних стратегій Ю. Корольчук зазначив ймовірність переходу ДП НАЕК «Енергоатом» після початку корпоратизації в приватну власність. «Корпоратизація компанії для банків, які видають кредити (не наших, а міжнародних), означає, що у разі досягнення обсягу кредитування певних значень кредитори можуть претендувати на майно боржника. Тобто отримують право вимагати від уряду приватизації компанії. У нинішніх умовах корпоратизація («Енергоатому») – це шлях накачати компанію кредитами, а потім продати її. У цьому зацікавлені великі банківські структури, які спочатку

зароблять на кредитах, а потім на продажу своїх прав», – заявив Ю. Корольчук [95].

Така стратегія реформування державного сектору не відповідає концепції нового регіоналізму, а відтак і курсу України на євроінтеграцію. Стратегічні державницькі підприємства, органічно вбудовані в регіональні соціально-економічні системи беруть участь у їх комплексному розвитку, дуже важливі для забезпечення прориву таких регіонів на глобальні ринки і участі в забезпеченні стратегічного розвитку національної економіки. Формування державного сектору економіки є питанням загальної та енергетичної безпеки країни. Тому скорочувати державний сектор не можна. Необхідно, навпаки, вживати заходи щодо налагодження ефективної діяльності державних підприємств і залучення їх у процеси регіоналізації економіки, розвиток яких є важливим в умовах глобалізації.

Необхідно зосередити увагу не на скороченні державного сектору та згортанні регулятивних функцій, які на нього покладені в ринковій економіці, а на посилення його ваги у сприянні регіональному розвитку, що відповідає європейським тенденціям.

Так, одним з важливих напрямів розвитку державного сектору на регіональному рівні в країнах ЄС є формування спеціалізованих державних підприємств, основна мета яких полягає у сприянні регіональному розвитку. Створення і функціонування відповідних агентств є поширеною практикою у рамках ЄС, що пов’язано з питаннями децентралізації влади і деконцентрації фінансових ресурсів. Найбільш поширеною його формою є державна інвестиційна корпорація. В основу її діяльності покладено політику концентрації державних інвестицій, які б спрямовувалися на розвиток міст, а ті, у свою чергу, здійснювали б позитивний економічний вплив на відсталу економічну периферію.

Політику домінування державних інвестицій у країнах ЄС поступово змінило пайове фінансування регіональних проектів з боку федерального центру, регіону або місцевих громад, що сприяло об’єднанню всіх груп інтересів заради досягнення цілей регіонального розвитку. У Бельгії, наприклад, є регіональні інвестиційні компанії, які стимулюють створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, сприяють створенню нових державних компаній. Окремі регіональні корпорації розвитку управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси тощо. У Швеції функціонують державні регіональні компанії, що беруть пайову участь у реконверсії підприємств та організації виробництва нових товарів, підтримують малі й середні підприємства. У Нідерландах головною метою державних компаній регіонального розвитку є вдосконалення економічної структури регіонів і розв’язання проблеми безробіття. Вони, серед іншого, стимулюють розвиток власного потенціалу провінцій та посилення зв’язків між регіональною й національною промисловістю. Агентства регіонального розвитку роблять значний внесок у створення міжрегіональних об’єднань і сприяють становленню конкурентоспроможних регіонів на теренах Європи [96, с. 88–91].

Частка державного сектору економіки традиційно мінімальна в США і значна в країнах Західної Європи (питома вага підприємств держсектору у ВВП Австрії – 28 %, Франції – 20, Швеції – 14, Італії – 12 %). У Німеччині сьогодні державі належить близько 25 % національного майна, переважно в капіталомістких галузях [97]. Питома вага державного сектору економіки України за станом на 1 січня 2016 р. становить 11,3 % (розрахована відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1466 від 20.12.2012 р. зі змінами, на підставі показників, наданих Державною службою статистики України (лист № 04.1–07/141–16 від 20.07.2016 р.).

У контексті євроінтеграційних процесів України має враховувати прогресивний європейський досвід під час вирішення низки питань розвитку регіонів, у т.ч. через діючі (які часто мають містоутворюючий характер), а також новостворювані (у контексті вищезазначених тенденцій) державні підприємства й корпоративні права.

Правова інституційна теорія в умовах України, як зазначалося вище, може скласти теоретико-правове підґрунтя для реалізації нових підходів у розвитку інтеграційних процесів на регіональному рівні саме тому, що в її основі лежить метод балансу інтересів.

Зміни всіх складових суспільного життя під впливом загальносвітових тенденцій посилення відкритості та взаємозалежності знаходить прояв в економіці, культурі, діяльності міжнародних організацій, зміні функцій національних урядів. При цьому вона загострює суперечності між загальнолюдськими та національними інтересами. Врівноважити процес глобалізації має зворотній процес – регіоналізація.

Регіональне будівництво є сукупністю процесів і динамічних факторів розвитку, які позитивно впливають на консолідацію регіону [98]. Слід звернути увагу на те, що існують різні підходи до розуміння сутності регіону. Теоретики неорегіоналізму (О. Уевер та інші) розглядають їх з чотирьох позицій: регіони визначаються наявністю спільних особливостей топографічного чи культурного характеру, тобто внутрішньою схожістю, що відрізняє певний регіон від інших територій; як фактор, що сприяє утворенню регіону, розглядається суперництво великих держав. Регіон виступає продуктом взаємодії великих держав і місцевої реакції на неї; регіони утворюються в результаті революційних технологічних змін, особливо у сфері транспорту та комунікацій, які приводять до створення нових економічних структур; регіони є продуктом політичного проектування. В рамках останнього підходу логіка трьох попередніх часто поєднується з політичною міфотворчістю, тобто основний акцент робиться не стільки на реальні факти, скільки на їх правильний відбір і презентацію для політичної перебудови географічного простору [99, с. 18]. Цей підхід різною мірою становить основу багатьох інтеграційних утворень.

За правовим визначенням критерію регіоналізації (у контексті прав і свобод людини) таким можуть бути лише інтереси (спільні). Слід підкреслити важливість регіонального будівництва з позицій концепції інтересів. Теоретичне підґрунтя такого підходу становить теорія інтересу Ієринга, яка доводить, що інтерес є сутністю права, тому саме від них слід відштовхуватися

при формуванні концепції захисту прав і свобод окремої людини, спільноти, зокрема регіональної.

8.2.2. Конституційні основи регіоналізації державного управління

Економічний розвиток у сучасних умовах передбачає інноваційну модернізацію української економіки, без цього успішна інтеграція у світове господарство неможлива. Одним із напрямів такої модернізації є регіоналізація суспільних відносин у сфері державного управління. Можна розглядати безліч питань, спрямованих на забезпечення інноваційного розвитку, здійснювати їх наукову розробку, але без правової підтримки, адекватної поточному моменту, їх реалізація не забезпечить необхідного ефекту, критичної маси зрушень у потрібному напрямі. Одним з основних лейтмотивів останніх подій у державотворенні України є необхідність забезпечити простір для прояву ініціативи громадян у різних сферах суспільного життя, що з огляду на значний потенціал розвитку в цьому напрямі здатний суттєво посприяти вирішенню численних питань, які стоять на порядку денному. Це стосується у тому числі сфери управління державними підприємствами та корпоративними правами. Налагодження участі регіональних органів місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства у відповідних управлінських процесах пропонується розглядати як перспективний напрям регіоналізації державного управління. З іншого боку, остання у вказаній сфері має означати участь державних підприємств у формуванні регіональної соціально-економічної політики, а регіонів – державної.

Для переформатування суспільних відносин у сфері державного управління державними підприємствами та корпоративними правами у напрямі їх регіоналізації наявні конституційні передумови. Проблема полягає в наданні адекватного поточним потребам тлумачення конституційно-правових норм, що можливо здійснити шляхом висвітлення їх сутності у необхідному для вирішення завдань ракурсі.

У науці наразі наголошується на великій соціальній значущості проблеми співвідношення права і закону. В правотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів домінуючими є ідеї єдності, неподільності права і закону, хоча в рамках теорії держави і права робляться значні зусилля для відмежування одного від іншого.

Слід зазначити, що проблема співвідношення права і закону виникла досить давно і неодноразово була предметом гострих наукових дискусій. Сьогодні, на противагу нормативістському визначенню, сформувалося розуміння права, яке передбачає не тільки юридичні норми, що містяться у законодавстві та інших джерелах, але й наявні (суб'єктивні) права суб'єктів. Між об'єктивним і суб'єктивним правом існує тісний взаємозв'язок, органічна залежність і взаємодія. Тому слід виділити два аспекти єдиного права, поза взаємодії яких не може існувати, втілюватися в життя зведена в закон воля [100, с. 140–142]. Це вироблене юридичною наукою уявлення про право було закріплене в Конституції України. Відповідно до останньої та міжнародних

документів, основоположну роль у понятті права відіграють природні права і свободи людини, при цьому позитивно-правовим нормам відводиться допоміжна, впорядковуюча, систематизуюча роль, спрямована на їх забезпечення.

Конституція України визнає людину, її права і свободи найвищою соціальною цінністю. Таке положення відповідає Загальній декларації прав людини (ООН, 1948 р.), яка передбачає, що кожен має право на соціальний і міжнародний порядок, за якого права і свободи людини можуть бути повністю здійснені, в процесі чого кожен громадянин повинен зазнавати лише таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання та поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [101, ст. 28, 29].

Такий висновок узгоджується з проголошеним Конституцією принципом верховенства права, зокрема, над державою, яка несе «відповідальність перед Богом» (цит. з преамбули Конституції України). Відповідно до Конституції Україна є правовою державою (ст. 3), в якій визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8). У літературі трапляється твердження про верховенство закону в правовій державі [102, с. 434]. Зрозуміло, значення закону не можна применшувати, але все ж підхід, згідно з яким жоден державний орган або посадова особа, колектив, державна або громадська організація, жодна людина, підприємство тощо не звільняються від обов'язку підкорятися закону, є принципом законності, але не верховенства закону. Тому право слід розуміти як сукупність норм, що гарантують свободу суб'єктів права, та як свободу, гарантовану нормами права, що забороняють ті чи інші обмеження волі. Таке розуміння дає змогу відмежувати право від т.зв. неправового закону і перейти до їх синтезу в категорію правовий закон.

Такий синтез можливо забезпечити завдяки розподілу влади у суспільстві. Якщо раніше йшлося про розподіл центральної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу, судову, то сьогодні це стосується регіоналізації влади й управління та розмежування публічної влади між державними органами й місцевого самоврядування. Зазначене є прогресивним напрямом суспільного розвитку, який потребує уваги. Успішна реалізація демократичних перетворень в Україні неможлива без налагодження громадського контролю у всіх сферах суспільного життя, тому необхідний розподіл влади за всією структурою громадянського суспільства.

Переважна кількість суспільних проблем фактично виникли через протиставлення держави і народу. Наразі можливо кардинально змінити цю ситуацію. Концепція верховенства прав людини передбачає суверенітет кожної людини чи колективу (приватного або публічного) та суверенітет народу в їх діалектичній єдності, тому використовувана в юридичному позитивізмі класифікація суверенітету на народний (національний) і державний має бути доповнена поняттям суверенітету людини і громадянина або їх колективу.

Згідно зі ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Одночасно ст. 1 проголошує: держава є

суверенною. Отже, народ і держава мають єдиний суверенітет. Закріплене в Конституції України єдність суверенітету народу і держави є підставою для розгляду останніх в їх діалектичній єдності. З метою забезпечення єднання народу і держави необхідно переглянути конфігурацію розподілу влади, в т.ч. в господарській сфері, розподіливши владу за структурою громадянського суспільства загалом (верховну владу народу) і налагодити систему вільної взаємодії учасників суспільного життя з метою забезпечення балансу інтересів у суспільстві, що є основою його сталого розвитку.

Участь регіональних органів місцевого самоврядування в управлінні державними підприємствами та державними корпоративними правами як основа його регіоналізації. Ключовим агентом регіональних відносин є органи місцевого самоврядування. Європейські централізовані держави саме під впливом глобальних викликів здійснили регіоналізацію та децентралізацію своїх державних структур, ґрунтуючись на принципі субсидіарності. Держави, які обрали шлях євроінтеграції, потребують нового політико-владного механізму, орієнтованого на принцип субсидіарності. Відповідно до нього на регіональний і місцевий рівень мають бути передані важливі питання політичного й державного управління. Управління державою має здійснюватись на засадах його регіоналізації та децентралізації. Ефективне державне управління повинно надавати більше можливостей політичній динаміці на місцях і в регіонах. Вважається, що спочатку слід утворити політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні, а також комунальні рівні. Згодом реформою передбачити відповідні форми співпраці та контролю між усіма рівнями організації держави [103].

Однак більш доцільно було б розглядати процес реформування в іншій послідовності. Політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні, а також комунальні рівні можуть бути утворені через налагодження форм співпраці та контролю між усіма ланками організації держави, що підвищить ефективність реформування.

Слід зауважити, що регіоналізація не зводиться до процесу звичайної адміністративної децентралізації державної влади. Розглядати це поняття потрібно у контексті глобалізації. Регіоналізація – це відповідь на останню. Регіоналізація громадського руху виникла як реакція на виклик сьогодення щодо здатності громадськості відстоювати національні інтереси в глобалізованому світі. Тому одночасно з регіоналізацією державного управління необхідно приділити увагу й громадському сектору, спрямовувати зусилля на підтримку національних громадських структур та відстоювання ними національних інтересів у кооперації з міждержавними й транскордонними регіональними структурами.

Важливо з’ясувати, хто визначає державну політику в проведенні реформ – обмежене коло незалежних народних представників або кожен регіон, кожен суб’єкт господарювання, працівник підприємства або окремий регіону зможуть реально брати участь в цьому. Необхідне правове оформлення публічного

інституційного середовища як організаційно-правової основи узгодження приватних і публічних інтересів на регіональному та національному рівні.

З цією метою потрібно розробити організаційно-правові форми публічних суб'єктів господарського права як інститутів громадянського суспільства, в рамках яких можливо забезпечити узгодження приватних і публічних інтересів – державних органів та їх уповноважених представників, які здійснюють управління державними корпоративними правами, з інтересами регіонів, підприємств, їх трудових колективів тощо. Це дасть змогу реалізувати перспективний перехід від оціночної категорії вдалого поєднання приватно- та публічно-правового регулювання державними органами до інституційного забезпечення формування легітимної державної політики на регіональному рівні.

Зокрема, доцільно розробити багаторівневу систему узгодження приватних і публічних інтересів у сфері господарювання на рівні регіонів, забезпечити їх становлення публічних суб'єктів господарського права з позицій організаційної єдності та статутної правосуб'єктності, залучати представників різних груп регіональних інтересів до формування місцевої політики, а власне регіони – до визначення напрямів і способів реалізації централізованої державної політики. З цією метою необхідно затвердити принцип обов'язкового укладення та виконання публічних договорів публічними суб'єктами господарського права, в тому числі й державних органів, що здійснюють управління державними підприємствами та відповідними корпоративними правами, з регіональними органами місцевого самоврядування.

Реалізація цих пропозицій, як і загалом розробка інститутів громадянського суспільства з метою узгодження приватних інтересів та формування публічних, забезпечить збалансовану державну політику у сфері управління державними підприємствами та корпоративними правами. Вирішенню цих завдань сприятиме розвиток відповідного напряму в господарському законодавстві, зокрема, розробка в рамках Господарського кодексу України організаційно-правових форм публічних суб'єктів господарського права, до яких належать і регіони.

Згідно з Господарським кодексом організаційно-господарськими є такі зобов'язання, які виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень, в силу яких зобов'язана сторона повинна здійснити на користь іншої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) діяльність або утриматися від дій, а управнена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку (ст. 176). Перераховані в зазначеній статті Кодексу організаційно-господарські зобов'язання можуть бути класифіковані на приватні та публічні залежно від того, складаються вони з участю або без участі органів публічної влади.

Хибною є думка, що власниками публічної правосуб'єктності є суто органи публічної влади. Історично сформувався підхід, згідно з яким поняття правосуб'єктності означає особливі суспільні відносини між державою і

особою [104, с. 13; 105, с. 134–135; 106, с. 110], що є невиправдано обмеженим. Тут проявляється догматичний підхід до правового регулювання, з позицій якого суспільні відносини оцінюються як формалізований зв'язок суб'єкта права з правопорядком (встановленими державою ієрархічною системою норм). Згідно з соціологічним підходом категорія правосуб'єктності розглядається в контексті суспільних відносин (вертикальних і горизонтальних) між суб'єктами громадянського суспільства, структуру якого формують також органи публічної влади, які діють від імені основного суб'єкта публічної влади – народу, територіальної громади тощо. Це свідчить про похідну публічну правосуб'єктність державних або муніципальних органів та необхідність більш широкого розуміння організаційно-господарського зобов'язання як публічного зобов'язання суб'єктів господарювання, чим не тільки цілком виправдовується ідея державного регулювання ринкової економіки, а й стає можливою постановка питання про право участі у формуванні загальнодержавної, регіональної або місцевої економічної політики.

Визнання господарської правосуб'єктності регіонів відповідає концепції регіонального саморозвитку, що застосовується в ЄС у рамках сформованого регіоналізму, де регіони набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії.

У результаті реалізації Концепції регіонального саморозвитку в країнах ЄС, згідно з якою можливі суперечливі відносини територій або їх співпраця з глобальним ринком загалом та інтеграція в рамках Європи зокрема, регіони стають основними економічними одиницями. Вони значно посилили власний економічний, політичний статус і потенціал та не сприймаються лише як адміністративно-територіальні об'єднання [107, с. 31–35]. Як зазначалося, в розвинених державах характерним регіон розглядається як своєрідна багатопрофільна корпорація, що конкурує з іншими у сфері створення сприятливих умов для господарської діяльності. Фактично йдеться про регіони як суб'єкти господарювання, котрі мають відповідати потребам конкурентоспроможності тощо.

Таким чином, справедливо визнати регіони публічними суб'єктами господарювання (пропозиції щодо цього робилися й раніше [90; 108]) та врегулювати їх правовий статус у рамках Господарського кодексу України. Також доцільно провести відповідно в межах Кодексу кодифікацію правовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування з державними підприємствами й іншими суб'єктами господарського права, що дасть змогу систематизувати розрізнені положення спеціальних законодавчих актів у сфері господарювання та доповнити правове регулювання зазначених відносин необхідними для реалізації концепції саморозвитку регіонів нормами.

Пропозиції скасувати Господарський кодекс України та перекласти регулювання відповідних відносин на ЦК України вмотивовані необхідністю налагодження міжнародного співробітництва. Слід зазначити, що насправді загалом позитивна тенденція забезпечення міжнародної співпраці супроводжується настійним прагненням вилучити з вітчизняних правових інститутів публічно-правові норми, що мають забезпечувати в цьому процесі

національні інтереси. Такі пропозиції не обґрунтовані, не відповідають Конституції України та міжнародним документам, котрі гарантують збалансоване забезпечення різноманітних інтересів без перекосів у бік певних категорій осіб як у національному, так і міжнародному правовому просторі.

Підтвердженням цього є реальна втрата можливостей збалансованого врегулювання регіонального саморозвитку в рамках Господарського кодексу України у разі його відміни.

Відповідно до Конституції України в державі визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8). Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, у якій людина визнається найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3). У цих положеннях закріплюється верховенство визначених у Конституції прав і свобод людини та громадянина перед іншими правами й обов'язками, установленими законом (перед законом). Права громадян та їх об'єднань закріплені в розділі ІІ Конституції, що має вищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8). Усі люди вільні і рівні у своєму достоїнстві і правах (ст. 21). Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів чи внесенні змін у чинні закони не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, і має обов'язок перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23). Це означає, що здійснення права кожного може бути обмежено законом тільки в інтересах захисту прав і свобод інших людей (про це, наприклад, йдеться в ст. 35 Конституції України). Тим самим гарантується баланс приватних і публічних інтересів. Так, з одного боку, право приватної власності непорушне (ст. 41), з іншого – власність зобов'язує, власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ст. 13).

Таке положення відповідає Загальній декларації прав людини (ООН, 1948 р.), яка передбачає, що кожний має право на соціальний і міжнародний порядок. Останній гарантує здійснення прав і свобод кожної людини, а отже, йдеться про одночасне забезпечення свободи інших шляхом обмеження свободи кожного. Для успішного вирішення цього завдання – збалансування інтересів – необхідне спеціальне правове регулювання. Саме на це у сфері господарювання спрямовані норми Господарського кодексу України. Зазначене є суттєвим доповненням до загального регулювання Цивільного кодексу України.

Слід враховувати, що Україна опинилася в унікальній ситуації, коли Господарський і Цивільний кодекси були прийняті одночасно, і їх норми стали предметом критичного розгляду судами з приводу визначення пріоритету окремих позицій. Практика застосування конфліктуючих норм ЦК і ГК України органами незалежної судової державної влади, що під час ухвалення рішень керуються не тільки законами, але й Конституцією України, норми якої мають

пряму дію (ст. 6, 8 Конституції України), виявила, що низка норм ЦК є невиправданою. Тому скасування загалом норм Господарського кодексу без узагальнення судової практики, що формувалася понад десятиліття і є джерелом господарського права, без критичного аналізу ідеї відміни ГК щодо її відповідності «живому праву» означало б обмеження прав суб'єктів права власності і господарювання, підтверджених правосуддям. Господарський кодекс потребує додаткового розгляду на предмет конституційності. Адже ст. 22 Конституції України передбачає, що під час ухвалення нових законів або внесення змін у чинні закони не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод. При цьому цією статтею визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені у Конституції України, не є вичерпними. Окрім того, вони гарантуються і не можуть бути скасовані.

У разі подальшого просування ідеї відміни Господарського кодексу України відповідні дії можуть бути оскаржені суб'єктами господарювання у судовому порядку, в тому числі у Європейському суді з прав людини, з посиланням на ст. 22, 23 Конституції України. Необхідно створити робочу групу для супроводження цього процесу, а також розробити модернізований Господарський кодекс України, узгоджений з потребами євроінтеграції та захисту національних інтересів у рамках глобалізації шляхом кодифікації законодавства про регіоналізацію господарських відносин, у т.ч. у сфері державного управління державними підприємствами та корпоративними правами. Виконання такої функції цивільним та адміністративним правом неможливе через обмежений характер предмета та методу правового регулювання відповідної галузі; її здатне реалізувати господарське право як заснована на системному, комплексному підході та методі балансу приватних і публічних інтересів системоорганізуюча правова галузь [109].

Зокрема, йдеться про правове обґрунтування участі регіональних органів місцевого самоврядування у виробленні державної політики у сфері управління державними підприємствами та корпоративними правами, а також їх участі в цьому процесі з метою забезпечення збалансованого регіонального саморозвитку. Ці питання не ставляться ні адміністративним, ні цивільним правом, тим більше у їх взаємозв'язку.

Водночас застосування господарсько-правового підходу сприяє збалансуванню централізації і децентралізації в економіці і побудові плюралістичної демократії, котра отримала загальцивілізаційне визнання, як такої, що поєднує переваги представницької демократії і демократії участі[110, с. 228].

Регіоналізація громадського руху та участь громадськості у державному управлінні державними підприємствами та корпоративними правами. Окремого розгляду з метою пошуку правових можливостей регіоналізації відповідного державного управління потребує правовий вплив на регіон та державу з боку громадських структур.

Участь громадян в управлінні державними справами гарантована ст. 38 Конституції України. Згідно зі ст. 36 громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і

захисту своїх прав, свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки і громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом. Згідно зі ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, що дає змогу вести мову про конституційні права громадських об'єднань в Україні та їх право на участь в управлінні державними справами.

Під впливом глобалізації перед Україною постало завдання інтеграції до європейських структур та необхідністю розбудови в процесі державотворення власного громадянського суспільства. Наша держава має вирішити основну проблему сучасного державотворення – забезпечення становлення та розвитку власної моделі самоуправління на національному й регіональному рівні, здатної відповідати на виклики глобалізації. Тому у контексті регіоналізації державного управління важливим є питання регіоналізації громадського руху як розумної противаги глобалізації.

Окрім державного управління, регіоналізація має стосуватися й громадського руху. Регіоналізація та децентралізація є передумовами демократичної побудови як держави, так і громадянського суспільства, при цьому необхідно забезпечити їх збалансований розвиток.

Кожна країна-член ЄС реалізувала власну концепцію регіоналізації і децентралізації. Велику роль при цьому відіграють історичні традиції розвитку інституту регіонального управління. Значення принципу субсидіарності розглядається як передумова такого політичного устрою, що базується на функціональній свободі управління: держава згідно з цим принципом гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве й регіональне самоврядування. Це важливо враховувати під час ухвалення рішень щодо розвитку громадського сектору. З метою гарантування своїм громадянам свободу і незалежність необхідно проводити реформування громадського сектору не шляхом розвалу старих громадських структур (тобто, навпаки, обмежити їх свободу), а забезпечуючи нові можливості для розвитку громадського руху. З огляду на це підхід, який використано під час розробки чинного Закону «Про громадські об'єднання» щодо перетворення регіональних місцевих осередків у структурні підрозділи всеукраїнських громадських організацій, виявився неефективним. Така практика суперечить загальному руху до регіоналізації господарських відносин на тлі децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування. На порядку денному, навпаки, стоять питання розбудови регіональних громадських організацій, міжрегіональної співпраці та повноцінної участі у системі узгодження інтересів як на теренах України, так і поза її межами.

У зв'язку з цим доцільно передбачити у Законі України «Про громадські об'єднання» такий їх вид, як регіональні громадські об'єднання, та визначити у Господарському кодексі України їх повноваження делегувати своїх

представників до складу наглядових рад державних підприємств, що створить правові можливості для регіоналізації державного управління державними підприємствами, а також інші повноваження, що можуть слугувати збалансуванню регіональних і державних інтересів.

Слід акцентувати увагу на тому, що міжнародні зобов'язання України передбачають проведення політики відповідно до принципів Європейської соціальної хартії Ради Європи як головного документу у сфері забезпечення економічних та соціальних прав людини. Останнє покоління прав людини, закріплених у Хартії, отримало назву колективних або солідаристських. Європейські науковці до перших включають у тому числі право на соціальний та економічний розвиток. Юридичне забезпечення прав, передбачених Хартією, має здійснюватися за допомогою різних галузей законодавства України. У сфері господарювання необхідне законодавче закріплення господарської компетенції громадських організацій з приводу формування і реалізації соціально-економічної політики щодо державних підприємств та зафіксовані у Господарському кодексі України основні принципи взаємодії таких організацій з державними органами. Доцільною є пропозиція щодо права на участь у цьому процесі щодо державних громадських організацій, створених державними підприємствами, їх трудовими колективами, різноманітними учасниками господарських відносин з державними підприємствами, у т.ч. регіональними органами місцевого самоврядування та регіональними громадськими об'єднаннями. Відповідне право реалізується за допомогою обов'язкових до укладання публічних договорів таких організацій з державними органами та місцевого самоврядування з приводу державного управління відповідними підприємствами та корпоративними правами на засадах регіоналізації. Це має сприяти оптимальному поєднанню централізації і децентралізації у процесі державного управління.

Права трудових колективів як фактор регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Необхідність становлення інституту участі трудових колективів в управлінні підприємствами неодноразово відзначалася в науковій літературі [111–114]. Це є одним способом вирішення проблем на сучасному етапі: встановлення ефективного контролю за діяльністю керівництва підприємств, захисту численних приватних та публічних інтересів, підвищення продуктивності праці, якості продукції, рівня законності, забезпечення національного і регіонального комплексного соціально-економічного розвитку та інших. Хоча не завжди така позиція має підтримку.

Права трудових колективів на підприємствах радянського періоду були більш широкими, ніж зараз – у незалежному правовій демократичній державі Україна. Закон СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» 1987 р. гарантував участь трудового колективу в управлінні підприємством. Відповідно до цього документа керівник підприємства, структурної одиниці об'єднання, міг достроково звільнятися з посади вищим органом на підставі рішення загальних зборів (конференції) трудового колективу або відповідно до повноважень – радою трудового колективу. Трудовий колектив мав змогу

ставити вимоги вищестоящому держоргану про відшкодування збитків, завданих підприємству в результаті виконання вказівки вищестоящого органу, який порушив права підприємства, а також через неналежне здійснення таким органом своїх обов'язків щодо підприємства. Перелік питань, котрі включені до компетенції трудового колективу, які гарантувалися в радянський період не зазначені в чинному законодавстві, є досить розлогим. Але важливо зрозуміти, що трудові права вкрай необхідні для вирішення поставлених перед нашою країною завдань.

Донедавна потреба розширення прав трудових колективів фактично ігнорувалася. Певною віхою стало прийняття Господарського кодексу України, в якому приділено правам трудових колективів окрему увагу і визначено напрями розвитку законодавства про трудові колективи. Зокрема, ч. 9 ст. 65 цього Кодексу встановлює, що рішення із соціально-економічних питань, котрі стосуються діяльності підприємства, виробляються й ухвалюються його органами управління за участю трудового колективу та уповноважених ним органів. Повноваження трудового колективу щодо його участі в управлінні підприємством встановлюються статутом або іншими установчими документами відповідно до вимог цього Кодексу, законодавства про окремі види підприємств, закону про трудові колективи (ч. 8 ст. 65 Господарського кодексу України).

Водночас аналіз статутів державних комерційних організацій, а також казенних підприємств свідчить про формальний підхід до визначення прав трудових колективів в установчих документах. У статутах, як правило, зачіпаються лише аспекти участі трудових колективів у вирішенні соціально-економічних питань та ігноруються можливості їх залучення до управління господарською діяльністю підприємства.

Тому цей напрям потребує розвитку. Істотний зв'язок між участю працівників в управлінні і зростанням ефективності виробництва виявили сучасні економічні дослідження північноамериканських, японських і західноєвропейських фірм [111, с. 15]. За висновками зарубіжних експертів, міфи про те, що «робітники не зможуть узгодити свої короткочасні інтереси з довготривалими потребами фірми» спростовуються практикою підприємств, що успішно застосовують т.зв. філософію участі [115, с. 32].

Залучення персоналу в управління європейською компанією (далі – ЄК) регулюється Директивою № 2001/86/ЄС від 08.10.2001 р. (Додаток до Статуту європейської компанії № 2157/2001) [116]. Останній прийнятий Радою ЄС з метою виконання Угоди про заснування ЄС (Постанова № 2157/2001) [117]. Ним передбачено формування спільних законодавчих засад, у рамках яких компанії з різних держав-членів Співтовариства можуть планувати і здійснювати реорганізацію свого бізнесу в масштабах ЄС.

Передусім заслуговують на увагу визначення, що використовуються в Директиві (стаття 2):

«h» *Залучення персоналу* – механізм, що включає інформування, консультування та участь, за допомогою яких представники персоналу можуть здійснювати вплив на рішення, що ухвалюються компанією.

«і» *Інформування* – доведення інформації до представницького органу персоналу або представників персоналу в компетентному органі компанії з питань, які стосуються власне компанії і окремих її філій або установ, котрі розташовані в іншій державі-члені ЄС.

«j» *Консультування* – ведення діалогу й обмін думками між органом, що представляє персонал і / або представниками персоналу та компетентним органом ЄК, що дозволяє представникам персоналу на основі забезпеченості інформацією висловити думку про заходи, котрі пропонуються компетентним органам, які могли б бути взяті до уваги у виконавчо-розпорядчому процесі.

«К» *Участь* – вплив представницького органу персоналу і/або представників персоналу в справах компанії за допомогою: права обирати або призначати деяких членів до наглядового чи адміністративного органу компанії або права рекомендувати і/або заперечувати проти призначення окремих чи всіх членів наглядового або адміністративного органу компанії.

У державах-членах не сформувалася досі єдина позиція щодо стандартних правил залучення персоналу. З огляду на різноманітність національних систем щодо цього вирішено в разі злиття компаній у ЄК підтримувати правила, чинні за місцем реєстрації ЄК, тобто застосовується національне законодавство.

Наприклад, у ФРН для акціонерних товариств з кількістю працівників понад 2 тис. осіб встановлено принцип рівного представництва в наглядових радах й інша пропорція на користь акціонерів (2/3 членів наглядової ради обирають акціонери) на дещо менш великих підприємствах з кількістю працюючих понад 1 тис. осіб (за винятком гірничодобувної і металургійної промисловості з кількістю працівників понад 1 тис., де гарантується не тільки рівне представництво в наглядових радах, а й включення до складу правління директора від найманих працівників) [111, с. 26]. Право участі в управлінні регулюється в Німеччині Законом про Статут підприємства (1972 р.), Законом про спільні рішенні (1976 р.). Спеціальні норми про доповнення і застосування права участі в управлінні чинні на рівні концернів. Особливе регулювання здійснюється у сфері гірничодобувної, металургійної та металообробної промисловості Німеччини. Нарівні із Законом про Статут підприємства є чинним Закон «Про співадміністрування найманих працівників у наглядових радах і правліннях гірничих підприємств», ухвалений 1951 р. Цей документ стосується акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, які мають право на розробку корисних копалин. Особливістю системи участі є такі принципи:

паритетний склад наглядової ради і паритетне співадміністрування (представники колективу й акціонерів у наглядовій раді мають рівні права);

наявність так званого далекого члена наглядової ради (він не повинен представляти організацію роботодавців, бути акціонером і не бути представником профспілок);

наявність нейтрального члена наглядової ради (так званого 11-го, 15-го або 21-го члена із загального можливого числа членів ради. Пропозиція щодо

його кандидатури має узгоджуватися щонайменше з трьома членами обох груп у наглядовій раді);

наявність альтернативних способів включення представників найманих працівників до наглядової ради;

вибори представниками найманих працівників у наглядовій раді робочого директора (він є рівноправним членом правління).

Право висунення до наглядової ради має виробнича рада та вищі виробничі організації певної галузі промисловості. Кожен з них має свою квоту. Вибори із запропонованих кандидатур проводяться на загальних зборах акціонерів [119, с. 264].

Німецька модель з окремими модифікаціями використовується в Австрії, Іспанії, Нідерландах, Норвегії, Данії, Швеції, Люксембурзі. Наглядова рада акціонерних товариств у цих країнах формується на 2/3 акціонерами, 1/3 – найманими працівниками (посаду директора з праці встановлено відповідно до законодавства Люксембургу) [119, с. 143].

Для досягнення необхідних цілей державами-членами на рівні ЄС можуть встановлюватися спеціальні правила щодо залучення персоналу, котрі застосовуються до ЄК, і, відповідно, вживатимуться заходи згідно з принципом субсидіарності, які через масштаб й ефект впливу будуть більш дієвими.

Відповідно до Директиви, якщо участь персоналу є незначною, то змінювані з урахуванням цього рівень правил голосування в рамках спеціального органу, який представляє персонал, повинен бути пропорційний ризику зникнення або скорочення існуючих систем і практик участі. Зазначено, що такий ризик вищий, якщо ЄК організована шляхом перетворення або злиття, і менший – у разі її заснування шляхом створення холдингової компанії або філії (дочірньої компанії). Цим гарантується збереження системи участі персоналу в управлінні ЄК.

У разі відсутності угоди, за результатами переговорів між представниками персоналу і компетентними органами компаній застосовуються стандартні правила, встановлені для ЄК.

Згідно з останніми представницький орган персоналу формується відповідно до таких правил:

представницький орган повинен бути сформований з представників персоналу ЄК та її філій і установ;

вибір або призначення його членів здійснюється відповідно до національного законодавства та / або практики. Кількість членів і розподілу місць між ними в представницькому органі повинні бути адаптовані до змін, що відбуваються в ЄК, її філіях та установах;

представницький орган обирає спеціальний комітет з його членів, до складу якого входить не більше трьох осіб;

представницький орган встановлює процедуру реалізації цих правил;

члени представницького органу обираються або призначаються пропорційно до кількості персоналу, зайнятого в кожній державі-члені ЄС, шляхом участі ЄК, її філій та установ, розподіляються у співвідношенні: держава-член ЄС – одне місце на частку персоналу, зайнятого в цій країні, що

дорівнює 10 %; або їх фракція – від загальної кількості персоналу, задіяного в компаніях, філіях або установах у всіх державах-членах ЄС;

компетентний орган компанії повинен бути проінформований про склад представницького органу;

представницький орган організовує переговори з приводу досягнення угоди, що відрізняється від стандартних правил. Якщо угода не укладена, чинними залишаються стандартні правила.

У разі формування ЄК шляхом перетворення на неї поширюються правила держав-членів ЄС про участь в адміністративному й наглядовому органі, що застосовуються перед реєстрацією. В інших випадках персонал ЄК, її філій і установ та/або їх представницький орган мають право обирати, призначати, рекомендувати або опонувати призначення членів адміністративного чи наглядового органу ЄК.

Представницький орган розподіляє місця в рамках адміністративного та/або наглядового органу між членами, що представляють персонал з різних держав-членів.

Кожен член адміністративного органу і/або наглядового залежно від особливостей національного законодавства, який був обраний, призначений або рекомендований представницьким органом, має статус повного члена з тими ж правами та обов'язками, що й члени, котрі представляють акціонерів, включаючи право голосу.

Згідно з Постановою №2157/2001 від 8 жовтня 2001 р. «Про статут європейської компанії (SE)» виконавчий орган ЄК зобов'язаний принаймні один раз в три місяці звітувати перед наглядовим органом, також зобов'язаний передавати йому будь-яку інформацію щодо важливих подій для ЄК (ст. 41).

За наявності однорівневої системи ЄК управляє адміністративний орган. Адміністративний орган складається принаймні з 3-х членів, де участь персоналу регулюється відповідно до Директиви 2001/86 ЄС (ст. 43). Адміністративний орган обирає голову з-поміж членів. Якщо половина членів рекомендована персоналом, то лише член, призначений загальними зборами акціонерів, може бути обраний головою (с. 45). Голова має право вирішального голосу (ст. 50).

Згідно з Директивою держава-член ЄС уповноважена встановити, що представники профспілок можуть бути членами спеціального наглядового чи адміністративного органу (відповідно до національного законодавства) незалежно від того, чи є вони персоналом компанії, що бере участь у створенні ЄК.

Наприклад, у ФРН у разі рівного представництва наглядова рада, як правило, складається з 12 осіб. З них 6, в тому числі голова, – представники акціонерів. Два місця належить робочим, по одному – службовцям та вищим службовцям і два – профспілкам. Практика свідчить, що за таких умов – представники акціонерів зберігають контроль за ухваленням рішень, що виключає можливість блокування рішення ради [120, с.19].

Проведений аналіз виявив, що правове становище трудових колективів (персоналу підприємств) займає особливе місце в європейській системі

правового регулювання відносин у сфері економіки. Цей досвід доцільно врахувати в умовах України як з урахуванням обраного курсу на євроінтеграцію, так і з урахуванням того, що даний напрямок розвитку законодавчої бази є перспективним з точки зору внутрішніх потреб.

Не сформованість ефективного представництва безпосереднього виробника – трудового колективу в системі корпоративних відносин суттєвим чином позначається на результатах реформування економіки. Необхідність механізму участі трудових колективів в оперативному управлінні справами підприємства давно усвідомили західні країни, де законодавчо встановлені (та, відповідно, гарантовані) форми включеної участі працівників у діяльності управлінських органів.

Україна мала колосальний досвід виробничої демократії, який був використаний європейськими державами, Ігнорування власного досвіду на тлі господарської практики країн з розвиненою ринковою економікою є досить парадоксальним. В умовах сьогодення необхідне нове осмислення місця трудових колективів у системі корпоративного управління, передусім державному секторі, і, відповідно, їх ролі в управлінні економічними процесами як у межах окремих компаній, так і груп підприємств.

Розширення участі трудового колективу в управлінні підприємством може стати основною складовою механізму забезпечення необхідної і достатньої незалежності підприємств від засновника. Це стосується насамперед проблеми державних об’єднань підприємств як ідеальної форми для відтворення відомчої бюрократії. На стадії їх створення проявляється демократичний характер цього процесу (для організації холдингових компаній, які володіють контрольним пакетом акцій, необхідне позитивне рішення трудових колективів дочірніх акціонерних товариств), на противагу постзасновницькому етапу.

Очевидно, що в умовах колосальної концентрації виробництва необхідні центри економічного управління. Завдання полягає в тому, щоб вплив трудових колективів після створення об’єднання забезпечив противагу «відтворюваному відомству». Окремого регулювання потребують питання компетенції автономних органів трудових колективів підприємства (в Україні – це рада трудового колективу, за німецьким законодавством – рада підприємства, у Франції – комітет підприємства). Багатьох існуючих в господарських об’єднаннях проблем можна було б уникнути за допомогою різних форм залучення трудових колективів до управління об’єднанням, наприклад, участі ради трудового колективу дочірніх підприємств у формуванні в холдинговій компанії органу, аналогічного раді трудового колективу, який має відповідне право. Обов’язковою умовою ухвалення рішень об’єднання щодо власних справ має бути згода цього органу [121, с. 254–257].

Відповідні положення доцільно включати до статутів. Надалі необхідно розглянути питання про ухвалення Закону України «Про трудові колективи», а наразі – розширити відповідне регулювання в рамках Господарського кодексу України.

Водночас необхідно розвивати ініціативу знизу, створюючи ради трудових колективів (РТК), для чого наявні законодавчі підстави. Це насамперед Конституція України, яка гарантує не тільки індивідуальні, але й колективні права і свободи людини та громадянина, які не є вичерпними (ст. 22). Базові норми наведені в Господарському кодексі України, доцільно скористатися Законом про трудові колективи.

Спираючись на Конституцію України, норми якої мають пряму дію, доцільно відстоювати позиції щодо захисту своїх інтересів та підприємства в цілому, врахування думки під час розв'язання конфліктних ситуацій з державними органами та вирішення спорів у судах, ініціювати судові позови к разі необхідності. У багатьох випадках інтереси трудового колективу і власників підприємства будуть збігатися, якщо вони стосуються перспектив підприємства. Тому в цілому створення РТК не повинно призводити до протидії власників. У будь-якому випадку їх згода і внесення змін до статуту не обов'язкові: трудові колективи можуть самоорганізовувати свою діяльність і реалізовувати власні права на основі Конституції України та відповідного їй законодавства. Доцільно ініціювати внесення відповідних доповнень до статуту в судовому порядку.

Так, у конституціях зарубіжних країн трапляються випадки прямого закріплення права трудящих на участь в управлінні підприємствами. Наприклад, у ст. 46 Конституції Італійської Республіки йдеться про те, що «в цілях підвищення економічного та соціального рівня трудящих і відповідно до потреб виробництва Республіка визнає право трудящих брати участь в управлінні підприємствами на умовах і в межах, установлених законами» [122, с. 253]. Доцільно безпосередньо закріпити таке конкретизоване положення в Конституції України, а наразі відповідна практика може напрацьовуватися на основі загальних конституційно-правових норм.

Прикладом може слугувати також рішення Федерального конституційного суду Німеччини з приводу закону про участь трудящих в управлінні підприємством (1976 р.), у якому сумісність участі в управлінських процесах із захистом приватної власності в Основному Законі ФРН значною мірою обґрунтовано тим, що всі члени, які задіяні у справах фірми наглядової ради, пов'язані інтересом товариства або підприємства.

Необхідно організувати проведення місцевих – міських, районних, регіональних – зборів представників РТК, де можливо забезпечити узгодження інтересів громадян не тільки як членів трудових колективів, а й їх сімей, а також інших учасників публічних зібрань та вільних слухачів; озвучити громадянську позицію з економічних, соціальних, культурних та інших питань.

Важливе значення має вплив рішень міських, районних зборів на діяльність органів місцевого самоврядування. Вони можуть стати виразником думки територіальної громади, організованої за пропонованим принципом, а територіальна громада згідно з Конституцією і Законом про місцеве самоврядування має право брати безпосередню участь у вирішенні питань регіонального рівня.

Ці можливості також гарантовані Конституцією в проголошеному в ст. 22 принципі, що права і свободи не є вичерпними. Також у цьому контексті можна апелювати до принципу «дозволено те, що не заборонено».

Можливості трудових колективів, використовуючи конституційні права, впливати на ситуацію в регіоні великі. Вони широко окреслені в Законі про трудові колективи і мають бути застосовані в сучасних реаліях. Трудові колективи можуть розглядати питання, запропоновані до обговорення органами місцевого самоврядування, виносити на розгляд місцевих рад пропозиції щодо комплексного економічного й соціального розвитку на їх території, а також з інших питань, що належать до компетенції відповідних місцевих рад. Вони можуть розглядати проекти законів, рішень місцевих рад, що стосуються інтересів трудового колективу, й інші аспекти державного і суспільного життя та вносити свої пропозиції. Останні мають враховуватися органами державної влади під час ухвалення рішень, що стосуються діяльності відповідних підприємств, установ, організацій. На підприємствах трудові колективи можуть ставити питання про притягнення до відповідальності посадових осіб, якими завдано збитків підприємству, висуватися вимоги щодо врахування думки у важливих питаннях, у тому числі щодо призначення і звільнення з посади керівників підприємства.

Власники й директори підприємств не зобов’язані враховувати ці вимоги в повному обсязі, але жодним чином не обмежувати, адже в іншому випадку ухвалене рішення може бути скасоване в судовому порядку, а з винних стягнуто завдані збитки.

Правовою підставою для таких висновків є ст. 23 Конституції України, згідно з якою кожна людина має право на вільний розвиток особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов’язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. У цих нормах закладено метод балансу інтересів у процесі врегулювання відносин як в окремих соціальних утвореннях, у тому числі на підприємствах, так і суспільстві загалом. Цим методом повинні користуватися як законодавчі і виконавчі державні органи, так і суди. Права і свободи тих та інших мають узгоджуватися.

Коли норми законодавства порушують гарантовані Конституцією України права і свободи, суди повинні брати до уваги права та свободи усіх зацікавлених сторін, тобто застосовувати норму ст. 23 Конституції України з огляду на її пряму дію. Такий підхід повністю відповідає уявленню саме про судові органи, а не правозастосовні, які спираються лише на прямі вказівки закону. Це головний аспект характеристики незалежної судової влади (незалежність від інших гілок державної влади).

На відміну від профспілок, акцентувати увагу в діяльності РТК необхідно на забезпеченні участі трудового колективу в управлінні підприємством і встановленні контакту з органами відповідної територіальної громади – міста, району – у вирішенні соціальних питань. Міські та районні організації зі свого боку можуть спиратися на РТК і збори її представників.

У разі такого розподілу головні фігуранти громадянського суспільства – територіальні громади, трудові колективи і професійні спілки працівників зможуть співпрацювати, взаємодіяти щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку і чинити істотний вплив на державну і регіональну політику, в т.ч. у сфері державного управління державними підприємствами та корпоративними правами.

На тих підприємствах (установах), де не менше 90 % працівників – члени одної профспілки, встановлені законом функції РТК можуть за рішенням загальних зборів трудового колективу бути покладені на профспілковий комітет. Про це повинно бути повідомлено представницьким органам відповідної територіальної громади, а також обласним і центральним органам відповідної профспілки.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані залучати ради трудових колективів підприємств та організацій до розгляду (обговорення) всіх питань, які зачіпають інтереси трудових колективів.

Посилення ролі трудових колективів, постійна взаємодія РТК та місцевих рад сприятимуть розвитку дійсного народовладдя та місцевого самоврядування. Такий підхід відповідає концепції регіонального саморозвитку.

8.2.3. Удосконалення господарського законодавства у напрямі регіоналізації державного управління

Одним із напрямів реформування економіки України відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України № 5 від 12 січня 2015 р., є проведення реформи державного сектору. З цією метою Кабінетом Міністрів України розпорядженням № 662-р від 27 травня 2015 р. схвалено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, яка передбачає проведення реформи управління державною власністю [123]. В основу Стратегії покладено рекомендації з корпоративного управління суб'єктами господарювання ОЕСР, співпраця з якою відбувається у рамках підписаного у жовтні 2014 року Меморандуму про взаєморозуміння. План дій з поглиблення співробітництва між Урядом України та ОЕСР передбачає 32 проекти у сфері боротьби з корупцією, покращення інвестиційного та бізнес-клімату, державного управління та верховенства права. Їх успішна реалізація дасть змогу адаптувати державну політику України відповідно до кращих світових практик. Ця Стратегія визначає основні питання, що повинні бути вирішені Кабінетом Міністрів України для проведення реформи управління державною власністю, зокрема, за допомогою посилення бюджетного нагляду; розроблення основних засад державної політики управління суб'єктами господарювання; вдосконалення корпоративного управління ними; реструктуризації та реорганізації суб'єктів господарювання, а також прозорого й комплексного процесу приватизації.

Основні заходи щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання згідно зі Стратегією підвищення ефективності діяльності

суб'єктів господарювання державного сектору економіки включають посилення бюджетного нагляду за суб'єктами господарювання шляхом упровадження методології оцінки фіскальних ризиків, пов'язаних з їх діяльністю, а також розроблення і впровадження основних засад політики власності, яка передбачає заходи щодо поліпшення корпоративного управління господарюючими суб'єктами та чіткого розмежування функцій держави з управління об'єктами державної власності й регулювання ринку. Найбільш важливі результати, які планується отримати у результаті проведення реформи, включають забезпечення рівних умов діяльності на ринках, де суб'єкти господарювання конкурують з приватними компаніями, а отже, посилення їх мотивації до більш ефективної діяльності; підвищення рівня прозорості та підзвітності суб'єктів господарювання з метою відповідального і раціонального використання об'єктів державної власності; поліпшення фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання і, як результат, – збільшення доходів державного бюджету; покращення якості послуг, що надаються суб'єктами господарювання населенню; досягнення позитивного впливу на національну економіку, бізнес-середовище та інвестиційний клімат.

З метою проведення реформи вже реалізовано низку заходів, у т.ч. ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» № 1405-VIII від 02.06.2016 р. [124], а також низку інших законів щодо змін і доповнень до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» № 185-V від 21.09.2006 р. [125] та Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. [126].

Серед найбільш вагомих змін, які внесено до законодавства України, слід визнати перегляд норм про наглядові ради державних підприємств.

Особливості управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких понад 50 % акцій (часток) належать державі, визначені у ст. 11-2 Закону. Згідно з нормами зазначеної статті у державних унітарних підприємствах та господарських товариствах, у статутному капіталі яких понад 50 % акцій (часток) належать державі, наглядова рада утворюється, ліквідується та її діяльність організовується у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, що переглядається не рідше одного разу на п'ять років, з урахуванням положень законів України (п. 1). До складу наглядових рад державних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі котрих більше як 50 % акцій (часток) належать державі, включаються незалежні члени наглядової ради, кількість яких повинна становити більшість членів наглядової ради. Кандидати на посаду члена наглядової ради державного унітарного підприємства обираються та призначаються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Кандидатури осіб, які пропонуються суб'єктом управління об'єктами державної власності, що здійснює управління корпоративними правами держави в господарському товаристві, у статутному капіталі яких понад 50 % акцій (часток) належать державі, до обрання членами наглядової ради господарського товариства, обираються в порядку, визначеному

Кабінетом Міністрів України, а власне члени наглядової ради – згідно із Законом України «Про акціонерні товариства», іншими законами, що регулюють діяльність таких господарських товариств (п. 2).

Встановлене регулювання містить низку нових прогресивних положень, починаючи з того, що до складу наглядових рад зазначених підприємств включаються незалежні члени наглядової ради, кількість яких повинна становити більшість у цій раді; незалежний член наглядової ради має рівні права й обов'язки з іншими її членами; незалежні члени наглядових рад самостійно визначаються щодо голосування з усіх питань порядку денного засідання наглядової ради, керуючись у своїй діяльності інтересами підприємства тощо.

Вважається, що новий порядок формування наглядової ради має забезпечити якісне виконання нею своїх функцій, встановлені обмеження під час подання кандидатур на керівника або членів наглядової ради розраховані на попередження конфлікту інтересів, їх конкуренцію з інтересами підприємства, що має забезпечувати ефективну діяльність наглядової ради та, зрештою, і підприємства. Так, керівником або членом наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі котрого понад 50 % акцій (часток) належать державі, не може бути особа, яка є засновником, акціонером (учасником), керівником та/або членом наглядової ради підприємства, іншої господарської організації, що здійснюють діяльність на тому самому або суміжних ринках з такими державними унітарними підприємствами та/або господарськими товариствами (п. 3). Керівникам державних унітарних підприємств та членам колегіального виконавчого органу (особі, яка здійснює повноваження одноосібного виконавчого органу) господарських товариств, у статутному капіталі котрих більше як 50 % акцій (часток) належать державі, заборонено поєднувати виконання посадових обов'язків керівника або члена колегіального виконавчого органу (особи, яка здійснює повноваження одноосібного виконавчого органу) державного підприємства або такого господарського товариства з будь-якою підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю, крім отримання авторської винагороди, наукової та викладацької діяльності та/або випадків схвалення такої діяльності наглядовою радою, а в разі відсутності наглядової ради – відповідним суб'єктом управління об'єктами державної власності (для державного унітарного підприємства) чи загальними зборами товариства (для господарського товариства) (п. 4). Керівники та члени органів управління державних унітарних підприємств та господарських товариств з часткою державних акцій у статутному капіталі понад 50 % несуть відповідальність за свої рішення щодо таких суб'єктів господарювання згідно із законом та умовами укладених з ними контрактів (п. 5).

Встановлене останніми законами регулювання має прогресивний характер, на відміну від попереднього періоду. Найбільш вагоме значення мають нові норми про включення до наглядових рад незалежних членів. Водночас низка питань викликає заперечення як з погляду загальних підходів до збалансування інтересів в економіці взагалі та її державному секторі, так і

через необхідність урахування в новому законодавчому масиві потреб регіональному розвитку та регіоналізації державного управління державними підприємствами й корпоративними правами, зокрема щодо врегулювання питань незалежних членів наглядових рад.

Згідно зі ст. 5 Закону Кабінет Міністрів України, здійснюючи управління об'єктами державної власності, визначає порядок утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради державного унітарного підприємства та її комітетів, затверджує порядок визначення й затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких понад 50 % акцій (часток) належать державі.

Такі функції Кабінету Міністрів України цілком справедливі щодо представників держави у наглядових радах зазначених підприємств, однак це не стосується незалежних членів цього органу.

Так, відповідно до ст. 5 Закону Кабінет Міністрів затверджує вимоги до незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі котрих більш як 50 % акцій (часток) належать державі, проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду незалежного члена наглядової ради державного унітарного підприємства та їх призначення, а також проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду незалежного члена наглядової ради такого господарського товариства, що пропонуються суб'єктом управління об'єктами державної власності до обрання на посаду незалежних членів наглядової ради.

Повноваження уповноважених органів управління передбачають призначення (обрання) незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, котрі мають у статутному капіталі понад 50 % акцій (часток) держави. Ці органи визначають кандидатури осіб, які представляють інтереси держави на загальних зборах та в наглядових радах господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють, та в наглядових радах державних унітарних підприємств (далі – представники держави), забезпечують їх обрання (призначення), видають представникам держави довіреності на представництво інтересів держави у загальних зборах таких господарських товариств, а за необхідності також укладають з ними договори доручення. Також згідно з Законом вони визначають кандидатури незалежних членів наглядових рад у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, що пропонуються до призначення (обрання) до складу наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать державі, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють (пп. 14-1, 14-2 ст. 6).

Кандидати на посаду незалежних членів наглядової ради державного унітарного підприємства та господарського товариств з часткою державних акцій у статутному капіталі понад 50 %, що пропонуються суб'єктом управління об'єктами державної власності до обрання на посаду незалежних

членів наглядової ради, визначаються за результатами конкурсного відбору в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (п. 1 ст. 11-3 Закону).

Закон конкретизує вимоги лише до незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств. Незалежним членом наглядової ради державного унітарного підприємства або з урахуванням положень законів України господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 % акцій (часток) належать державі, не може бути особа, яка:

1) є або протягом останніх п’яти років була посадовою особою такого державного унітарного підприємства або господарського товариства, його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу;

2) є або протягом останніх трьох років була працівником такого державного унітарного підприємства або господарського товариства, його дочірнього підприємства, філії, представництв та/або іншого відокремленого підрозділу;

3) є афілійованою особою (в значенні, наданому цьому терміну в Законі України «Про акціонерні товариства») такого державного унітарного підприємства, господарського товариства та/або його акціонерів (учасників), його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або інших відокремлених підрозділів та/або їх посадових осіб;

4) отримує або отримувала від такого державного унітарного підприємства, господарського товариства або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу будь-які доходи, крім доходів у вигляді винагороди за виконання функцій члена наглядової ради;

5) є власником корпоративних прав такого господарського товариства (самостійно або разом з афілійованими особами) чи представляє інтереси такого власника;

6) є державним службовцем чи представником держави;

7) є аудитором такого державного унітарного підприємства або господарського товариства, або була ним протягом певного періоду за останні три роки, що передували її призначенню (обранню) до наглядової ради;

8) бере участь в аудиті такого державного унітарного підприємства або господарського товариства, його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу як аудитор, котрий працює у складі аудиторської організації, або брала участь у такому аудиті протягом певного періоду за останні три роки, що передували її призначенню (обранню) до наглядової ради;

9) має або мала протягом останнього року господарські або цивільно-правові відносини з таким державним унітарним підприємством або господарським товариством, його дочірнім підприємством, філією, представництвом та/або іншим відокремленим підрозділом безпосередньо чи як акціонер (учасник), керівник або член виконавчого органу суб’єкта господарювання, яке має або мало такі зв’язки;

10) працювала на посаді незалежного члена у складі наглядової ради такого державного унітарного підприємства або господарського товариства протягом трьох строків;

11) є близькою особою з особами, зазначеними у пунктах 1-10 частини першої цієї статті (термін *близька особа* вживається у значенні, визначеному в Законі України «Про запобігання корупції») (п. 1 ст. 11-3 Закону).

Таким чином, визначено досить широкий перелік умов, що мають гарантувати відсутність конфлікту інтересів членів наглядової ради та підприємства. Натомість зазначене не гарантує виникнення нових зон конфлікту інтересів. Тому додатково до встановленого регулювання доцільно було б застосувати досвід правового регулювання складу наглядових рад, наявного у країнах ЄС. При цьому таке регулювання має встановлюватися на рівні закону. На сьогодні вимоги до незалежних членів наглядової ради прописані в Законі лише щодо державних унітарних підприємств, а вимоги до незалежного члена наглядової ради державного унітарного підприємства та господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 % акцій (часток) належать державі, згідно п.2 ст. 11-3 Закону затверджує Кабінет Міністрів України.

Важливе значення для забезпечення кваліфікованого складу наглядової ради має встановлений Законом конкурсний відбір незалежних членів наглядової ради. Натомість необхідною є відносна незалежність від різних груп інтересів. Збалансування інтересів на підприємстві за європейським досвідом можливо забезпечити у рамках наглядової ради. Цей досвід важливо врахувати у контексті вирішення проблем регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

При цьому з урахуванням потреб регіоналізації доцільно передбачити створення наглядових рад на всіх державних підприємствах. Нині Кабінет Міністрів України визначає критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим на державних унітарних підприємствах (крім оборонно-промислового комплексу) та з урахуванням законів України в господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать державі (п. 16-1 ст. 5 Закону).

З урахуванням цього досвіду в контексті потреб регіоналізації державного управління державними підприємствами та корпоративними правами пропонується статтю 65 Господарського кодексу України доповнити частиною 11 такого змісту: «Управління державним унітарним підприємством, а також господарським товариством, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених законом.

У державному унітарному підприємства, а також господарському товаристві, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, обов'язково утворюється наглядова рада.

Наглядова рада державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, формується уповноваженим органом державного

управління на конкурсній основі з числа представників держави, трудового колективу, регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань, що представляють інтереси в тому числі великих кредиторів. Представники трудового колективу становлять не менше 1/3 загальної кількості членів наглядової ради. Представники регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань також складають не менше 1/3 загальної кількості членів наглядової ради порівну.

Головою наглядової ради державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого корпоративні права держави перевищують 50 %, обирається будь-який член наглядової ради, що представляє інтереси держави.

Керівник виконавчого органу державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, призначається уповноваженим органом державного управління за поданням трудового колективу і є підзвітним цьому органу й трудовому колективу».

На сьогодні стосовно прав трудового колективу Закон лише передбачає, що у засіданні наглядової ради господарської організації, у статутному капіталі якої є корпоративні права держави, мають право брати участь з правом дорадчого голосу представники профспілок або іншого уповноваженого трудовим колективом органу, який підписав колективний договір від імені трудового колективу (п. 15 ст. 11).

Таке ставлення до прав трудових колективів в Україні, котра перебуває на шляху євроінтеграції, особливо в державному секторі економіки, на фоні достатнього досвіду участі персоналу в управлінні підприємствами різних секторів економіки, накопиченого в країнах-членах ЄС, як і в наднаціональному законодавстві ЄС, та в контексті лозунгів українських політиків про народовладдя є невиправданим.

Аналогічне стосується прав регіональних органів місцевого самоврядування на участь в управлінні державними справами, яка гарантується ст. 38 Конституції України.

Звичайно, внесення таких змін викликає потребу часткового коригування наявного нормативно-правового матеріалу з тим, щоб на підприємстві державного сектору економіки дотримувався баланс інтересів на тлі збереження вирішального контролю за державою. Однак реалізація зазначеного потребує відповідних коректив у законодавстві України. Наприклад, згідно з чинним регулюванням головою наглядової ради господарської організації, у статутному капіталі якої корпоративні права держави перевищують 50 %, обирається будь-який член наглядової ради (п. 13 ст. 11 Закону). Тому у комплексі доцільно закріпити, що головою наглядової ради господарської організації, у статутному капіталі якої корпоративні права держави перевищують 50 %, обирається будь-який член наглядової ради, що представляє інтереси держави.

Необхідними є розробка проекту закону України «Про трудові колективи» або щонайменше включення загальних норм щодо них у

Господарський кодекс України у більш розгорнутому вигляді, ніж це має місце зараз.

Серед відповідного нормативного масиву доцільно передбачити створення на кожному підприємстві державного сектору економіки рад трудових колективів, які беруть участь у роботі виконавчого органу такого підприємства з правом дорадчого голосу, а також надсилають своїх представників до рад трудових колективів державних холдингових компаній, котрі, у свою чергу, наділені аналогічними правами.

Доцільним буде створення також територіальних та галузевих рад трудових колективів і встановлення норм, згідно з якими трудові колективи підприємств державного сектору економіки направляють своїх представників до територіальних рад трудових колективів, а останні – до галузевих рад. Остання має право участі у виробленні державної політики центральним органом виконавчої влади, що забезпечує її формування та реалізацію у сфері управління об'єктами державної власності. Пропозиції територіальної та галузевої рад трудових колективів обов'язкові до розгляду центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію політики у сфері управління об'єктами державної власності, при цьому під час ухвалення рішень регіональні інтереси не повинні обмежуватися, обов'язковим є пошук компромісу та досягнення балансу.

У свою чергу, територіальні ради трудових колективів мають право участі у виробленні регіональної політики органами місцевого самоврядування. Пропозиції таких рад обов'язкові до розгляду органами місцевого самоврядування, ухвалення рішень має супроводжуватися пошуком компромісу та встановленням балансу.

Регіональні органи місцевого самоврядування мають право вимагати укладення публічних договорів з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію політики у сфері управління об'єктами державної власності, при цьому обов'язковим є пошук компромісу й збалансування інтересів.

Реалізація наданих пропозицій здатна слугувати формуванню правової основи регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Викладені рекомендації доцільно врахувати під час розробки Концепції реалізації політики власності та Концепції реалізації державної політики управління суб'єктами господарювання, схвалення яких передбачено Стратегією підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

У Стратегії зазначено, що держава є найбільшим власником господарських активів, а основним завданням Кабінету Міністрів України є ефективне управління активами на користь їх основного власника – українського народу. Держава в особі органів управління повинна бути професійним та відповідальним власником суб'єктів господарювання і зосередити свої зусилля на збільшенні вартості їх активів.

Проте значним потенційним ризиком, як зазначається в Стратегії, є недостатній рівень підтримки реформи суспільством. Кабінет Міністрів України вважає, що шляхом підготовки та впровадження комплексної стратегії комунікацій зазначений ризик буде зменшений. Комунікаційна стратегія передбачає роз'яснення цілей реформи та дій Кабінету Міністрів України працівникам суб'єктів господарювання, представникам ділових кіл і громадськості, презентацію цілей реформи, строків її проведення та очікуваних результатів, організацію після виконання основних етапів реформи регулярних брифінгів та прес-конференцій представників Кабінету Міністрів України тощо. Однак жодна найбільш вдала комунікаційна стратегія не зможе замінити реальної участі суспільства у реформуванні державного сектору. Реалізація наданих пропозицій не лише матиме незрівнянно більший ефект, а й сприятиме реалізації конституційних прав на участь в управлінні державними справами.

Саме такий підхід дасть змогу забезпечити достатню прозорість діяльності суб'єктів господарювання, успішно вирішити проблему адекватної оцінки ефективність їх оперативно-господарської та фінансової діяльності через відсутність точної та вичерпної інформації, а також раціональність та ефективність використання ними своїх активів, що унеможливлює притягнення керівництва суб'єктів господарювання до відповідальності за неефективне використання капіталу та недосягнення поставлених цілей. Лише це завдання шляхом забезпечення прозорої інформації щодо пов'язаних сторін та власників суб'єктів господарювання, що ускладнюють проведення такої оцінки, розв'язати це питання неможливо. Необхідне налагодження і відповідних контрольних механізмів з використанням цієї інформації, особливо під час ухвалення рішень у процесі корпоративного управління, а не через тривалий період, як це буває у випадку із зовнішнім аудитом. Важливе значення має також вибір аудитора, тобто йдеться про участь громадськості у цьому процесі з метою попередження корупційних схем, у т.ч. на рівні органів державного управління.

Для підвищення прозорості та відповідальності недостатньо опублікування суб'єктами господарювання на власних веб-сайтах списку посередників, котрі мають річну вартість укладених протягом одного року із суб'єктами господарювання контрактів більш ніж на 1 млн гривень, що визначається як загальна сума правочинів (продаж та/або закупівля) тощо, а й наявність об'єктивних контрольних механізмів для своєчасного оперування цією інформацією. І це не завжди може бути нагляд державного органу, оскільки не всі держслужбовці мають неупереджене ставлення до певних аспектів діяльності підприємств державного сектору економіки.

Стратегія підвищення рівня прямого державного контролю за діяльністю державних підприємств (наприклад, керівник суб'єкта господарювання протягом п'яти робочих днів з дня отримання відомостей про можливість вчинення правочину, щодо якого вони мають заінтересованість, подати суб'єктові управління об'єктами державної власності інформацію стосовно можливого порушення) може збільшити ступінь корупції та, як наслідок, перешкоджати ефективній діяльності державних підприємств.

Участь трудових колективів і громадськості у роботі наглядової ради дасть змогу знизити ці ризики до прийнятної позначки, попереджувати втрату найцінніших активів у процесі інвентаризації через недобросовісність керівників суб'єктів господарювання тощо. У таких випадках держава повинна мати правові інструменти для захисту власних інтересів, і участь громадськості на місцях та розширення прав трудових колективів здатні забезпечити необхідний ефект.

Водночас запропонований комплекс заходів є дієвим інструментом регіоналізації державного управління державними підприємствами та відповідними корпоративними правами.

8.3. Економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами

8.3.1. Регіоналізація управління природними ресурсами як економіко-правова категорія

Глобальною тенденцією розвитку сучасних систем державного управління економікою в цілому та її природно-ресурсною складовою в умовах сталого розвитку є зростання ролі регіонів як одиниць проміжного рівня, котрі здатні, з одного боку, зменшити навантаження на центральні органи влади, перейнявши на себе частину їх організаційно-господарських повноважень, а з іншого – забезпечити максимальне врахування регіональних особливостей економічного розвитку та оптимальне використання наявного ресурсного потенціалу [127].

Про зростання ролі регіоналізації у системі державного управління свідчить посилення уваги до регіонального рівня в нормативно-правових документах більшості розвинутих країн та наднаціональних утворень, насамперед ЄС. Слід зауважити, що курс на проведення регіоналізації державного управління також є неодмінною вимогою з боку ЄС до країн, які претендують на набуття членства у зазначеному об'єднанні. Зокрема, про це наголошується в угодах Співтовариства про Асоціацію з Україною, Молдовою, Грузією, Туреччиною [64; 128; 129; 130].

Одним з найбільших блоків, визначених Угодою про Асоціацію з Україною для першочергової адаптації до норм ЄС, є законодавство про природні ресурси, що акцентує увагу на питаннях, пов'язаних із формуванням повноцінного регіонального рівня управління в цій сфері.

Аналіз кваліфікаційних ознак регіоналізації управління природними ресурсами, які містяться у вітчизняних та зарубіжних літературних і нормативних джерелах, свідчать про умовне виділення у змісті зазначеної дефініції економічного та правового аспектів.

Загальноєвропейське розуміння регіоналізації в ***економічному сенсі***, яке відображене у нормативно-правових документах, що регламентують окремі питання економічного обігу в ЄС, є досить гнучким та надає можливість

країнам-учасницям самим визначати територіальні межі регіонів. Зокрема, Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів дозволяє на розсуд країни ідентифікувати у якості регіону країну загалом, її частину або всі країни чи частини кількох з них, з якого походить товар або для якого він призначено [131].

На відміну від зон, що також є територіальним утворенням, якому притаманні об'єктивні спільні ознаки (географічні, екосистемні та ін.), регіон характеризується комплексним сутнісно-формальним критерієм. Наприклад, об'єднання територій у регіон або виділення окремої території у такому статусі для потреб забезпечення життя і здоров'я людини, тварин та рослин здійснюється за сутнісним показником рівня присутності певних хвороб чи шкідників, а також за формальним – наявність спільних або ідентичних програм їх (хвороб та шкідників) подолання чи боротьби з ними та регулюючих актів (у т.ч. технічного регулювання), які розроблені відповідними міжнародними організаціями.

На доктринальному рівні економічна сутність регіону визначається по-різному. Аналіз теоретичних розробок з цього приводу дає змогу виділити горизонтальний та вертикальний (управлінський) зріз зазначеного поняття. Так, у горизонтальному аспекті регіон є частиною території країни з розташованими на ній природними ресурсами, інфраструктурою, сукупністю підприємств і організацій та просторовими характеристиками, котру можна розглядати як економічно індивідуальну територіальну одиницю, що функціонує як специфічна система, забезпечуючи взаємодію зазначених елементів, засновану на однакових зовнішніх та внутрішніх умовах розвитку [132, с. 10]. У вертикальному (управлінському) аспекті ознакою регіону як території є наявність частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, що просторово збігаються, та можливість здійснювати відповідні регулятивні дії [87, с. 25; 133, с. 3–12].

Узагальнення теоретичних положень і законодавчих ознак економічної сутності регіону свідчить про його позиціонування як територіального утворення ***об'єкта*** управління. Похідними від зазначеного є такі ознаки, як відсутність формалізації (сталості) територіальних меж регіону, котрі визначаються залежно від мети управління (охорона здоров'я людей, забезпечення якості води у басейні ріки або якості атмосферного повітря у межах єдиного промислового району, збереження біорозмаїття тваринного та рослинного світу гірничого масиву, степової зони, акваторії моря, раціональне використання надр певного родовища корисних копалин та ін.) та можуть не збігатися, наприклад, коли територія одночасно є самостійним регіоном для одних потреб, частиною різних регіонів – для інших та не належати до будь-якого регіону за окремими аспектами; диференціація пріоритетів розвитку, яка обумовлена різницею «стартових» можливостей регіонів, тощо.

У ***юридичному сенсі*** під регіоналізацією розглядають процес деконцентрації влади, який передбачає наділення відповідних органів влади організаційно-господарськими повноваженнями, достатніми для формування і реалізації комплексної політики в природно-ресурсній сфері з урахуванням

регіональної специфіки та зважаючи на потреби регіону.

Правові критерії регіону, які застосовуються у ЄС, закладені в Декларації Асамблеї європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі, відповідно до ст. 1 якої під регіоном розуміють державне територіальне утворення, яке: відповідає рівню, що безпосередньо передує державному; має уряд, наділений відповідними повноваженнями; визначене Конституцією або спеціальним законом; діє на основі Конституції, статуту або закону [134].

Висновок про відповідність регіонів рівню, що безпосередньо передує державному, підтверджується комплексним аналізом положень Конституції України стосовно територіального устрою. Так, у ст. 132 Основного закону – єдиній конституційній нормі, яка оперує поняттям *регіон*, зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь (ч. 2) [135]. Зіставлення змісту наведених конституційних норм свідчить про тотожності конституційного розуміння області та регіону й місця останнього у владній вертикалі. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, які наділені повноваженнями, визначеними законом, а також делегованими ним відповідною радою [136].

Таким чином, за формальними ознаками визначення регіону, що міститься у національному законодавстві, відповідає вимогам, які наведені у Декларації про регіоналізм. Змістовна сутність регіоналізації проявляється у наявності в регіональних органів влади повноважень, достатніх для вирішення завдань з ефективного управління природними ресурсами, що розміщені в регіоні в його ж інтересах.

Тобто у правовій площині регіон безпосередньо або в особі представницького органу влади, який визначається у порядку, передбаченому законодавством, є ***суб'єктом*** правовідносин у природно-ресурсній сфері, а саме як: носій специфічного інтересу щодо способів, форм та пріоритетів використання наявних природних ресурсів; невід'ємна складова держави та колективного власника – Українського народу щодо природних ресурсів державного значення; учасник відносин у сфері господарського використання природних ресурсів, котрий наділений організаційно-господарськими повноваженнями (власними або делегованими) як законодавчого, так і виконавчого характеру.

Поєднання об'єктно-суб'єктних характеристик регіону має суттєве

значення для встановлення меж повноважень регіональних органів влади у сфері управління природними ресурсами та кола завдань, які можуть бути віднесені до їх компетенції.

Наприклад, об'єктні характеристики дають змогу визначити оптимальні межі територіальної юрисдикції регіону. Так, відсутність жорсткої прив'язки регіону як об'єкта управління до меж адміністративно-територіальної одиниці створює можливість об'єднання різних областей для вирішення конкретної проблеми ефективного управління природними ресурсами у певній географічно-кліматичній зоні (у термінології Закону України «Про засади державної регіональної політики» таке об'єднання має назву макрорегіон). Прикладом може слугувати Карпатський регіон, Азово-Чорноморський та інші.

Водночас стосовно вирішення аналогічних питань щодо інших природних ресурсів територіальний склад регіону може відрізнятися. Так, управління земельними ресурсами, зокрема, шляхом просторового планування, зазвичай, здійснюється на території, межі якої та адміністративно-територіальної одиниці (області) збігаються. При цьому управління якістю атмосферного повітря може поширюватися як на макрорегіон (в Україні потенційно таким може бути регіон Західного повітряного басейну – Закарпатська, Львівська, Тернопільська області, де рівень власного забруднення є зіставним, а також існує загальна для всіх загроза – проникнення забруднення із сусідньої Івано-Франківської області (м. Бурштин); Ровенсько-Хмельницького повітряного басейну та ін.), так й окремі частини однієї області. Наприклад, м. Львів, Сокальський та Кам'янка-Бузький райони (Львівській обл.) є найбільш забрудненими територіями з відносно однаковим характером та складом викидів [137; 138]. Вирішувати проблему мінімізації забруднення цієї території доцільно не на рівні Львівської області, більша частина якої не відрізняється високими показниками, а у рамках мікрорегіону, який охоплював би виключно зазначені території.

Суб'єктна ознака регіоналізації створює можливість для оптимального розподілу владних повноважень між органами регіональної влади як у горизонтальному, так і вертикальному вимірах. При розв'язанні зазначеного питання доцільно виходити з принципових вимог виділення регіонів серед інших державних територіальних утворень, зазначених у Декларації про регіоналізм, а саме: наявності об'єктивних підстав, котрі національним законодавством кваліфікуються як достатні для наділення окремого територіального утворення особливим статусом (особливості соціокультурного, економіко-географічного або іншого характеру, що не можуть бути належним чином враховані під час реалізації загального підходу до правового регулювання суспільних відносин), та виявленої ініціативи державного територіального утворення, яке усвідомлює ступінь відповідальності за розвиток відповідної території на умовах сталого розвитку. Тобто не всі адміністративно-територіальні одиниці об'єктивно потребують статусу регіону, а лише ті з них, хто відповідає зазначеним вимогам.

Спеціальний статус, який надається регіону, може мати як загальний, так і спеціальний характер. Перший передбачає наділення його органів влади повноваженнями, необхідними для вирішення завдань забезпечення сталого

розвитку на відповідній території. Тобто у такому разі суб'єктна ознака регіоналізації має створювати можливість для вибору оптимальної моделі перерозподілу владних повноважень між державною, регіональною та місцевою владою (вертикальний розподіл), яка б виходила з принципу обґрунтованості наявності певного повноваження у сфері управління природним ресурсом саме на регіональному рівні з урахуванням міркувань національної безпеки (економічної, екологічної та ін.), спроможності регіону щодо розв'язання відповідних питань більш ефективно, ніж у рамках єдиного загальнодержавного підходу, доцільності концентрації повноважень у відповідній сфері в регіоні всупереч загальному тренду на рух влади «донизу» – на місцевий рівень як найбільш наближений до людини.

У рамках спеціального статусу зазначеним органам влади надаються повноваження в окремих сферах управління, здебільшого пов'язаних з використанням природних ресурсів, які розміщені на території декількох регіонів (Адріатіка, Баварський ліс – Богемський ліс – Шумава, Татри, Нижній Дунай тощо). В такому випадку суб'єктна ознака регіоналізації дає змогу визначити т.зв. компетенційне коло, прийнятне з позицій вирішення покладених на регіон специфічних завдань.

Таким чином, регіоналізація управління природними ресурсами є складною економіко-правовою категорією, яка характеризує процес розмежування владних повноважень у зазначеній сфері між центром та його складовими (регіонами). Поєднання економічних і юридичних критеріїв регіоналізації дало змогу виявити, що регіон як відокремлена за певними принципами частина держави є одночасно об'єктом та суб'єктом управління природними ресурсами. Органічний взаємозв'язок його об'єктно-суб'єктних характеристик має бути базисом під час формування державної регіональної політики сталого розвитку регіонів та визначення меж організаційно-господарських повноважень органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами.

8.3.2. Загальні засади господарської компетенції органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами

Враховуючи завдання та виклики, які постають перед регіоном, встановлення оптимального обсягу його компетенції належить до основних проблем правового забезпечення регіоналізації у сфері управління природними ресурсами. Компетенцію регіону як сукупність його прав, обов'язків та відповідальності у загальному вигляді у Декларації про регіоналізм визначено таким чином: з одного боку, регіон повинен мати фінансову автономію і власні ресурси, достатні для того, щоб відповідний орган влади міг повністю виконувати свої повноваження (ст. 4); з іншого – бути відповідальним за будь-яку діяльність регіонального характеру (ст. 3).

Вибір меж регіону, суб'єкта відповідних організаційно-господарських повноважень та визначення його господарської компетенції здійснюється з урахуванням особливостей державного устрою та завдань, на вирішення яких

має бути спрямована регіоналізація управління. Слід зазначити, що у державах ЄС, попри відсутність єдиного підходу до визначення територіальних меж регіону й обсягу господарської компетенції органу його управління, спостерігається певна тенденція: в країнах, де нерівномірність розвитку регіонів не є суттєвою, регіон та адміністративно-територіальна одиниця збігаються й органи регіонального управління мають однаковий обсяг компетенції (Австрія, Данія, Франція та ін.); країнам з диспропорцією регіонального розвитку такий збіг, як правило, не притаманний (північні та південні регіони Італії, «старі» та «нові» землі Німеччини, віддалені регіони Фінляндії, Швеція та ін.) [139].

В Україні, як і більшості «нових» держав-членів ЄС (країни Балтії, Болгарія, Польща, Чехія), на початкових етапах регіоналізації спостерігається певний відхід від загальноєвропейських принципів у бік зайвої формалізації процесу, коли статус регіону надається всім адміністративно-територіальним одиницям в однаковому обсязі за ініціативою «зверху» відповідно до загального закону без урахування достатніх правових підстав для відокремлення такого рівня та спроможності обласних державних адміністрацій як регіональних органів влади здійснювати додаткові повноваження та нести відповідальність за результати своєї діяльності. Тобто за своєю сутністю такий перерозподіл є лише децентралізацією.

Звісно в умовах надлишкової зарегульованості господарської діяльності, пов’язаної з використанням природних ресурсів, та надмірної централізації управління у зазначеній сфері проведення децентралізації сприятиме спрощенню дозвільних процедур, що в короткостроковій перспективі може мати позитивний вплив на розвиток господарської системи регіону. І в цьому сенсі децентралізація є вдалим початковим кроком. Водночас на тлі збереження розбалансованої системи управління природними ресурсами децентралізація не вирішить проблеми диспропорції економічного розвитку регіонів, а скоріше, сприятиме перекладанню відповідальності за результати управління з центральних органів влади на місця. Тобто у середньостроковій перспективі такий підхід може негативно позначитися на стані економічної безпеки держави, зокрема, її екологічного, продовольчого та енергетичного сегментів.

Більш перспективною з погляду ефективності вирішення завдань у сфері управління природними ресурсами є позиціонування у якості осередку зусиль не лише регіонів, але і макрорегіонів, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» означають частину території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об’єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку. Водночас Закон не визначає, який орган має виконувати владні повноваження стосовно макрорегіону та механізм такої взаємодії.

Враховуючи визначену у Законі ознаку макрорегіону – наявність спільної проблеми, яка вирішується у рамках єдиної програми, можна припустити, що не йдеться про інституціональне об’єднання регіонів з формуванням постійно діючого єдиного органу управління за аналогією з добровільним гуртуваннями

територіальних громад сіл, селищ та міст. Скоріше, відповідні функції має виконувати колегіальний орган, що утворюватиметься на постійній або тимчасовій основі для реалізації окремої програми або здійснення спільного управління у визначених законодавством сферах. До складу зазначеного органу мають входити представники відповідних регіонів, до компетенції яких віднесено управління природними ресурсами (окремим природним ресурсом), та інші посадові особи органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо.

Формуванню правового поля для діяльності регіонів та макрорегіонів як суб'єктів державної регіональної політики сприятиме внесення до Закону України «Про засади державної регіонально політики» таких змін та доповнень:

частину другу статті 4 після слів «центральні та місцеві органи виконавчої влади» доповнити словами «органи управління макрорегіоном»;

доповнити статтями 15–1 та 19–1 наступного змісту:

«**Стаття 15-1. Повноваження органу управління макрорегіоном у сфері державної регіональної політики**

1. До повноважень органу управління макрорегіоном у сфері державної регіональної політики належать:

1) розробка міжрегіональних стратегій у сфері управління природними ресурсами та інших сферах, які віднесені до їх управління, а також планів заходів з їх реалізації на території макрорегіону;

2) проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації міжрегіональних стратегій у сфері управління природними ресурсами та інших сферах, які віднесені до їх управління, а також планів заходів з їх реалізації;

3) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;

4) забезпечення у відповідному макрорегіоні реалізації державної регіональної політики у сфері управління природними ресурсами;

5) підготовка і подання відповідно до законодавства до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління природними ресурсами та інших сферах у межах компетенції, пропозицій щодо програм і проектів регіонального розвитку, котрі можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету або державного фонду регіонального розвитку;

6) здійснення інших повноважень, визначених законом.

Стаття 19-1. Органи управління макрорегіоном

1. Органи управління макрорегіоном утворюються місцевими органами виконавчої влади як колегіальний орган з метою забезпечення координації дій з вирішення спільних проблем розвитку, реалізації в спеціальних для відповідної території програм регіонального розвитку, а також здійснення спільного управління природними ресурсами, які розташовані на території відповідних регіонів.

2. До складу органу управління макрорегіоном входять представники місцевих органів виконавчої влади, до повноважень яких належить управління у сфері природних ресурсів. До складу зазначеного органу можуть входити

також інші посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо».

Тимчасовий характер вітчизняної децентралізації, яка певною мірою є проміжною ланкою на шляху до регіоналізації, та євроінтеграційний вектор соціально-економічного розвитку, обраний Україною, обумовлюють інтерес до змісту компетенції у сфері управління природними ресурсами, якою наділені регіональні органи влади держав ЄС. Аналіз правового статусу зазначених органів, у т.ч. обсягу їх господарської компетенції, попри відсутність виразних тенденцій, дає змогу виділити у її структурі два змістовні блоки організаційно-господарських повноважень – у законодавчій (регуляторні) та виконавчій (виконавчо-розпорядчі) сфері. За критерієм ступеня самостійності реалізації зазначених повноважень регіонів останні поділяються на конституційні, автономні та децентралізовані утворення [140, с. 4].

У конституційних регіонах (Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія) органи регіональної влади наділені найширшими повноваженнями. У літературі така модель розподілу компетенції між центром та регіонами отримала назву *конкуруючої*. У законодавчій сфері конкуруюча компетенція виражена у праві регіону заповнювати наявні у національному законодавстві «лакуни» шляхом ухвалення власних нормативно-правових актів, які визначають види та порядок користування стосовно кожного з природних ресурсів, відповідальність за порушення встановлених правил та ін. Наприклад, у Німеччині уряд землі має право ухвалити закон з будь-якого питання у разі, якщо федеральний уряд своєю компетенцією не користується. Зокрема, це стосується передачі природних ресурсів у суспільну власність, сприяння виробництву у сільському та лісовому господарстві, рибальства, поводження з відходами тощо.

У сфері виконавчо-розпорядчих повноважень специфіка конституційних регіонів полягає в тому, що, окрім однакового обсягу базових повноважень, якими наділені органи регіональної влади, законодавством передбачена можливість делегування їм (за відповідним клопотанням) додаткових повноважень у сфері управління природними ресурсами, які за загальним правилом належать до виключної компетенції федерального уряду. У разі залишення за федеральним урядом зазначених виключних повноважень запорукою врахування регіональних інтересів під час їх реалізації є вимога конституції Німеччини щодо обов’язкової згоди регіону на застосування способу ресурсокористування, визначеного органом державної влади, навіть у випадку, коли йдеться про природні ресурси федеральної власності.

Автономні регіони створені у Данії, Іспанії, Італії. Кваліфікуючою ознакою їх законодавчої компетенції є вторинний характер нормативно-правових актів у сфері управління природними ресурсами, які ухвалюються регіональними органами влади. Так, загальні вимоги щодо порядку здійснення господарської діяльності, в т.ч. природокористування, визначаються нормативно-правовою базою державного рівня. Регіональні органи влади у межах наданої їм компетенції мають право ухвалювати нормативно-правові акти, відповідно до яких визначатися особливості застосування на території регіону загального законодавства з природокористування у сфері господарської

діяльності. Юрисдикція автономних регіонів, на відміну від конституційних, як правило, поширюється лише на окремі способи використання природного ресурсу. Наприклад, в Іспанії до повноважень регіонів належить управління у галузі рибальства, в той час як загальне управління у сфері господарського використання водних ресурсів здійснюється на державному рівні.

Децентралізовані регіони функціонують у Нідерландах, Польщі, Франції. За загальним правилом, законодавча компетенція регіону не передбачає можливості ухвалення нормативно-правових актів, які містять інші, ніж у загальному законодавстві, правила або встановлюють особливості застосування таких правил на відповідній території. Винятком щодо обмеження нормотворчих повноважень децентралізованих регіонів є Франція, де з 2003 р. запроваджено «право експерименту», сутність якого полягає у праві органів регіональної влади своїм нормативно-правовим актом призупинити чинність окремих положень законів стосовно використання природних ресурсів на певний термін на основі обґрунтування їх економічної недоцільності та/або екологічної несумісності в умовах регіону (насамперед приморського та гірського). По закінченню встановленого строку підлягає скасуванню або законодавча норма (у разі, якщо підтвердився негативний прогноз стосовно її впливу на результати економічної діяльності чи стан екології на іншій території держави), або нормативно-правовий акт органу регіональної влади про призупинення дії законодавчої норми (у разі, якщо негативний прогноз не підтвердився).

Реалізація регіоном організаційно-господарських повноважень у сфері управління природними ресурсами також має певні особливості. Так, органи влади децентралізованого регіону самостійно розробляють план (програму) соціально-економічного розвитку, складовою якого є положення щодо використання природно-ресурсного потенціалу. Набуття чинності таким планом (програмою), як і за законодавством України, відбувається лише після його узгодження з урядом. Проте, на відміну від української моделі, програмування регіонального розвитку здійснюється знизу догори. На етапі узгодження регіонального плану (програми) уряд здійснює лише перевірку відсутності суперечностей між положеннями регіонального та загальнонаціонального планів (програм). Окрім того, на законодавчому рівні регламентований і зворотній зв'язок між регіонами та державою під час розробки державних планів (програм). Наприклад, урахування позиції регіонів щодо проектів використання водних ресурсів моря є обов'язковим, тоді як відповідальним за їх розробку є уряд.

Узагальнення зарубіжного досвіду регіоналізації управління природними ресурсами створює теоретичне підґрунтя для вибору оптимальної моделі розмежування господарської компетенції між центральними та регіональними органами влади у сфері управління природними ресурсами в Україні, котра б враховувала особливості державного устрою, функціональну роль, що виконується кожним регіоном, та різницю у рівні їх економічного розвитку. Регіоналізація передбачає делегування на регіональний рівень не лише повноважень виконавчо-розпорядчого, але і законодавчого характеру в обсягах,

необхідних для формування та реалізації комплексної політики у природно-ресурсній сфері виходячи з регіональної специфіки та потреб регіону.

В Україні через законодавчу невизначеність щодо місця регіональних органів влади у системі учасників відносин сфери господарювання спостерігається певний системний дисбаланс між обсягом господарської компетенції щодо управління природними ресурсами, який мають органи регіональної влади, та завданнями, котрі ставляться перед ними стосовно забезпечення сталого розвитку.

Правовими передумовами виникнення зазначеного дисбалансу є зіткнення двох концептуальних платформ системи державного управління в цілому та природними ресурсами зокрема – центробіжної й відцентрової. Так, у рамках відцентрової концепції згідно з Законом України «Про засади державної регіональної політики» регіональні органи влади вважаються самостійними суб'єктами державної регіональної політики (ч. 2 ст. 4), що передбачає визнання наявності в них публічного інтересу, відмінного від інтересів інших суб'єктів, постановки специфічних завдань щодо реалізації такого інтересу, а також розширення обсягу організаційно-господарських повноважень відповідно до нових умов. Водночас позиціонування регіональних органів влади виключно як представників центральної влади на місцях (місцеві органи виконавчої влади) притаманне центробіжній концепції, «консервує» їх правовий статус на існуючому рівні місцевих державних адміністрацій, сфера компетенції, завдання та повноваження яких встановлювалися на початковому етапі розбудови держави відповідно до умов того часу. Така двоїстість правового становища регіональних органів влади визначає їх фрагментарну участь у здійсненні управління природними ресурсами у регіоні. Ключовим засобом підвищення ефективності державної регіональної політики є виведення органів регіональної влади на якісно новий рівень управління природними ресурсами, яке обумовлює перегляд обсягу їх законодавчих та виконавчих повноважень.

Таким чином, трансформація правового статусу обласних державних адміністрацій як органів регіональної влади має супроводжуватися не лише розширенням обсягу організаційно-розпорядчих повноважень у сфері управління природними ресурсами, але й наділенням їх компетенцією щодо формування системи регіонального (міжрегіонального) законодавства про природні ресурси, яке може містити інші положення, ніж у загальному законодавстві, якщо це не суперечить базовим принципам останнього.

8.3.3. Регуляторні повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами

На сучасному етапі законодавча компетенція органів регіональної влади має здебільшого формальний характер, що стримує формування комплексної політики регіонального розвитку.

Одним з основних інструментів регіонального впливу на розвиток економіки, який застосовується у країнах ЄС, є планування використання

земельних ресурсів регіону шляхом їх зонування, підсумковим результатом якого є стратегічний план, де викладено комплексну довгострокову програму регіонального розвитку, засновану на збалансованому поєднанні економічного та екологічного аспектів зонування. Місцеві плани зонування деталізують стратегічні регіональні напрацювання та, зазвичай містять так звану, карту пропозицій стосовно прийнятного для відповідної територіальної громади варіанта просторового розміщення ключових об'єктів або розвитку пріоритетних напрямів діяльності. Стимулювання розвитку пріоритетних для регіону форм і способів організації господарювання здійснює орган регіональної влади у порядку, передбаченому законодавством.

У такий спосіб реалізується основний постулат регіонального управління: досягнення мети шляхом відповідальної реалізації компетенції. Тобто регіональні органи влади мають достатні повноваження для здійснення належного впливу на розвиток регіону і, відповідно, підстави для настання відповідальності у разі погіршення соціально-економічного становища внаслідок реалізації їх програми.

В Україні щодо визначення напряму розвитку регіону керуються програмними документами регіонального планування, ухвалення яких належить до виключних регуляторних повноважень органів регіональної влади – соціально-економічна програма регіону, екологічна програма регіону та схема планування території на регіональному рівні. Натомість, на відміну від європейського програмного документа, розрізнені вітчизняні аналоги не є дорожньою картою для окремого регіону з комплексом виключних програмних заходів. Однією з основних причин сумнівної корисності зазначених програм є те, що за змістом вони не пов'язані між собою та регіональними умовами.

Так, відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» зміст регіональних програм соціально-економічного розвитку має відповідати положенням державної стратегії та органічно відтворювати покладену в її основу концепцію винесення екологічного аспекту за рамки економіки, що нівелює зусилля, спрямовані на забезпечення сталого розвитку регіону. У свою чергу, регіональні екологічні програми також є відображенням державної та базуються на констатації погіршення якості природних ресурсів, запобігти чому можливо завдяки відповідним заходам, як правило, майже не пов'язаним з регулюючим впливом на причину таких змін – нераціональне природокористування в господарському обороті.

Дієвим інструментом ув'язування економічних та екологічних чинників регіонального розвитку мав би стати механізм екологічної паспортизації регіонів України, основу якого становить діагностика його стану, що ґрунтується на результатах комплексної еколого-економічної оцінки [141, с. 12]. Формальне екологічна паспортизація відображається у створенні екологічного паспорта регіону, обов'язки щодо ведення яких покладені на регіональні органи влади.

Екологічний паспорт як комплексний документ, що містить еколого-економічні характеристики регіону (природно-ресурсний потенціал,

екологічний ландшафт, інфраструктуру та рівень розвитку екосистеми, стан довкілля, головні екологічні загрози та проблеми, перспективи їх вирішення) мав би не лише пов'язати т.зв. чисті економічні й екологічні сегментами регіонального управління природними ресурсами, але й слугувати аналітично-інформаційним підґрунтям ухвалення управлінських рішень [142].

Водночас вимоги до форми екологічного паспорта, передбачені законодавством, а саме оформлення у вигляді письмового документа виключно на паперовому носії, ускладнює доповнення його актуальною інформацією та унеможливлює приєднання до автоматизованої інформаційної системи, доступної суб'єктам організаційно-господарських повноважень. Такий формальний підхід до здійснення екологічної паспортизації, обумовлений відсутністю системних взаємозв'язків між екологічним паспортом та програмними актами, що ухвалюються на регіональному рівні, нівелює його значення.

Через неінтегрованість екологічного паспорта регіону в регіональну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему втрачається його корисний потенціал. В умовах несформованості актуальної та повної інформації щодо екологічного ситуації положення регіональних програм, як правило, зосереджені лише на характеристиці окремих галузей та сфер діяльності, які становлять господарську основу окремого регіону. Водночас аналізу ресурсного потенціалу та визначенню способів його використання традиційно приділяється недостатньо уваги, що послаблює прогнозну цінність і стратегічну спрямованість документа.

Узагальнення теоретичних доробок з питань змісту регіонального планування на умовах сталого розвитку свідчить, що центральними у підготовці відповідних управлінських, інноваційних, інвестиційних, технологічних та інших заходів, є форми і способи залучення природних ресурсів у господарський обіг. Перелік критеріїв, які мають враховуватися під час розробки відповідного програмного документа на регіональному рівні, визначений А.Г. Бобковою [143]. Зокрема, до них належать:

- Можливість використання природного ресурсу для будь-якої господарської діяльності, що здійснюватиметься на території регіону, у порядку, визначеному загальним законодавством. Стосовно таких ресурсів на регіональному рівні регуляторні повноваження регіональними органами влади не здійснюються. Їх господарська компетенція реалізується через виконавчо-розпорядчі повноваження. Прикладом таких природних ресурсів може слугувати атмосферне повітря у непромислових регіонах Волинської, Закарпатської, Чернівецької областей [144].
- Можливість використання природного ресурсу лише для окремого виду (видів) господарської діяльності. Йдеться про ресурси, наявні запаси яких у державі або регіоні обмежені. У першому випадку особливості їх залучення у господарський обіг визначаються на державному рівні. У другому – з метою коригування розвитку регіональної економіки доцільно застосовувати регуляторні повноваження органів регіональної влади у напрямі позитивного або негативного стимулювання господарської діяльності шляхом впливу на

вибір місця розташування виробничих потужностей, застосування податкових, рентних, цінових важелів тощо. Нехтування цією можливістю призводить до поглиблення економіко-екологічного дисбалансу на рівні регіону та нераціонального використання природних ресурсів у державі. Прикладом формального підходу до планування регіонального розвитку може слугувати Херсонська область. У програмі її розвитку на 2016 р. одним із завдань, що потребують вирішення, визначено підвищення ефективності функціонування сільськогосподарських товаровиробників різних форм власності та розвиток сільських територій. Об'єктивним обмежувальним чинником регіонального розвитку є належність регіону до найбільш вододефіцитних в Україні, де у 5-ти сільських населених пунктах повністю відсутнє водопостачання, внаслідок чого мешканці користуються привізною водою. В таких умовах забезпечення водопостачання населення має бути основним пріоритетом, реалізації якого повинна сприяти структурна перебудова сільськогосподарського комплексу регіону за рахунок витіснення водоємних секторів та перерозподілу водних ресурсів у сферу житлово-комунального господарства. Водночас програмою передбачений протилежний розвиток. З одного боку, планується збільшення посівної площі рису – найбільш водоємної сільськогосподарської культури, попри негативний інвестиційний потенціал рисового сектору на фоні загального зростання інвестицій у рослинництво регіону, низьку ефективність сектору для вирішення завдань продовольчої безпеки України або території (виробляється близько 40 % від загального споживання рису, з яких 86,32 % призначені для експорту). З іншого, не передбачено жодних заходів, спрямованих на вирішення проблеми водопостачання населення [145; 146].

- Можливість обмеженого використання природних ресурсів для окремої господарської діяльності. У центрі уваги ресурси з обмеженими запасами, проте, на відміну від попереднього випадку, їх використання здійснюється у секторах економіки, продукція яких сприяє розв'язанню питань національної безпеки, наприклад, споживання водних ресурсів у сфері ядерної енергетики. В Україні АЕС розміщені як у регіонах з достатньою водозабезпеченістю (Хмельницька та Рівненська області), так і вододефіцитних (Запорізька й Миколаївська). У другому випадку регулюючий вплив органів регіональної влади може полягати в раціональному плануванні перерозподілу обсягів водних ресурсів між секторами економіки, виділенні гарантованих об'ємів води для енергокомплексу та запровадження передбаченого Господарським кодексом України механізму лімітування (нормування) водокористування для підприємств атомної енергетики.
- Неможливість використання природного ресурсу для господарської діяльності без вкладення інвестицій, застосування ресурсозберігаючих технологій тощо. Так, планування розвитку видів господарювання, які призводять до надмірного навантаження на навколишнє природне середовища (добувна, переробна, хімічна та інші галузі), має базуватися на зобов'язаннях відповідного господарюючого суб'єкта запровадити технології, спрямовані на більш раціональне природокористування та механізмів впливу у випадках невиконання.

- Неможливість використання природного ресурсу для господарської діяльності у найближчій перспективі (7–10 років). Йдеться про ресурси, стан яких на момент планування характеризується як незадовільний, але зберігається ймовірність відновлення якості за умов упровадження тимчасового мораторію на використання. Правовими підставами цього заходу можуть бути висновки екологічної експертизи або екологічного аудиту, введення режиму надзвичайного екологічного стану у порядку, визначеному Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».
- Відсутність можливості залучення в господарську діяльність. Зазначене рішення може ухвалюватися як стосовно природних ресурсів, що за своїм станом непридатні для використання (наприклад, зони відчуження), або тих, кількість яких у певному регіоні обмежена (незначні за об'ємом прісної води водні об'єкти Херсонської області) та мають споживатися виключно населенням.

Концепція межування економічного й екологічного чинників та дотримання принципу суворої відповідності регіональних програм державним позначається на територіальному (просторовому) плануванні, в основу якого покладена Генеральна схема планування території України, згідно з якою розробляються регіональні проекти та визначаються принципові напрями розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин.

При цьому регіональні органи влади (окрім Автономної Республіки Крим) не віднесені до суб'єктів, що здійснюють управління у сфері планування територій (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). За цих умов функціональне зонування територій, у рамках якого здійснюється виділення зон обмеженої містобудівної діяльності, узгодження їх з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних та інших зон обмеженого використання земель відбувається без залучення регіональних органів влади.

До порушення принципів комплексного підходу до планування територій призводить також обмеження регуляторних повноважень регіональних органів влади стосовно ініціювання планування територій кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, районів, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій з підвищеним техногенним навантаженням чи ризиком виникнення надзвичайних ситуацій (ст. 12–14 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Повноваження щодо ухвалення відповідного рішення віднесено до виключної компетенції Кабінету Міністрів України. Законодавство передбачає можливість залучення до зазначеної діяльності регіональні органи влади у якості замовників відповідних схем та суб'єктів їх затвердження, проте в умовах позбавлення їх повноважень щодо визначення змісту програмного документа, котрий підлягає погодженню, таке повноваження має здебільшого церемоніальний характер.

Таким чином, регіональні органи влади фактично відсторонені від планування та організації використання земельних ресурсів території й

позбавлені можливості впливу на структурні процеси у регіональній економіці, внаслідок чого питання їх відповідальності за наслідки діяльності в регіоні втрачає актуальність. Яскраві приклади негативного впливу неналежних регуляторних повноважень та обумовленої ними безвідповідальності регіональних органів влади на якість життя демонструє практика міжнародних судів за позовами проти України (справи Гримковської, Дубецької та інших проти України та ін. [147; 148]).

Так, у справі Гримковської проти України про відшкодування збитків, спричинених підвищенням рівня забруднення повітря у зв'язку з експлуатацією магістральної дороги Київ – Луганськ – Ізварине, зазначено, що рішення щодо скерування руху вантажних автомобілів вулицею, де мешкає позивачка, ухвалено органами регіональної влади відповідно до Генеральної схеми планування. Водночас відповідна ділянка дороги належить до сфери управління міської влади, яка, у свою чергу, реалізуючи відповідні організаційно-господарські повноваження, не може здійснювати коригування рішень регіональної влади щодо доріг загальнодержавного значення. За таких умов управління якістю атмосферного повітря як на визначеній ділянці, так і в регіоні в цілому стає зоною колективної безвідповідальності.

Наділення органів регіональної влади адекватним обсягом організаційно-господарських повноважень у сфері просторового планування забезпечить передумови для досягнення мети регіоналізації, визначеної у Законі України «Про засади державної регіональної політики» та Декларації про регіоналізм [149].

На початковому етапі розбудови регіоналізації управління у сфері природних ресурсів в Україні прийнятною є модель децентралізованих регіонів, у рамках якої просторове планування здійснюється не «зверху донизу», а навпаки – від місцевого рівня до регіону та держави в цілому, що створює можливості для належного виконання завдань із гарантування гідного життя мешканцям конкретних територій у межах господарської компетенції відповідного органу влади, а також передумови для пом'якшення або нівелювання негативних наслідків прорахунків у такому плануванні, які обумовлені недоліками компетенції органу влади чи іншими причинами. Одночасно доцільне тимчасове збереження існуючих обмежень на встановлення регіональних правил та порядків використання природних ресурсів, що має забезпечити єдність політики природокористування на всій території України та можливість синхронізації її реформування у бік раціоналізації.

Водночас у регіонах з особливими умовами розвитку (зони урбанізації, сільського господарства, національної екологічної мережі, радіаційного забруднення), перелік яких наведений у ст. 3 Закону України «Про Генеральну схему планування території України», а також регіонах, де діють військово-цивільні адміністрації, доцільно запровадити право експерименту, аналогічне тому, що використовується у Франції, адаптоване до вітчизняного законодавства. Умовами використання регіональними органами влади зазначеного елементу законодавчої компетенції може бути економічна

недоцільність та/або екологічна несумісність запровадження певного способу природокористування в умовах регіону з урахуванням специфічних завдань його розвитку, визначених Законом України «Про Генеральну схему планування територій України».

Визначальний вплив на ефективність реалізації регуляторних повноважень органів регіональної влади має забезпечення зворотного зв'язку між ухваленим рішенням та наслідками його застосування через систему моніторингу (відстеження результативності) дії нормативно-правових актів. Своєчасний аналіз зазначеного створить організаційно-правові передумови для оперативного коригування регіонального законодавства відповідно до зміни умов функціонування регіональної економіки.

Загальний механізм здійснення відповідних заходів передбачений Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Водночас попри відповідність актів, що ухвалюються регіональними органами влади, кваліфікаційним ознакам регуляторного акта, наведеним у ст. 1 зазначеного Закону, та наявність у цих органів компетенції у сфері регулювання господарської діяльності у встановлених законодавством межах, положення вказаного нормативно-правового акта поширюються лише на державний та місцевий рівень управління, що не є прийнятним в умовах загального курсу на регіоналізацію.

Включення органів регіональної влади до кола регуляторних шляхом доповнення абзацу шостого статті 1 зазначеного Закону після слів «Рада Міністрів Автономної Республіки Крим» словами «органами управління регіоном (макрорегіоном, мікрорегіоном)» сприятиме створенню організаційно-правових передумов для здійснення комплексної регуляторної діяльності у регіоні.

Механізм регуляторної діяльності як процесу включає такі етапи: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, котрі повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності [150].

Слід зауважити, що суттєвий вплив на реалізацію зазначених етапів має Угода про асоціацію з ЄС. Особливо це стосується планування регуляторної діяльності та відстеження результативності регуляторних актів. Так, планування регуляторної діяльності у сфері управління природними ресурсами

здійснюється шляхом затвердження щорічних планів ухвалення нормативно-правових актів. Ратифікація Угоди про асоціацію з ЄС обумовила визначення напрямів регуляторної діяльності на більш тривалий період. Водночас суттєва різниця між загальноєвропейськими та національними вимогами у зазначеній сфері, а також наявних економічних, технологічних та інших можливостей ресурсокористувачів унеможливлює автоматичне запровадження відповідних положень директив ЄС у правовий простір України.

Певним чином пом'якшити негативні наслідки масштабної зміни «правил гри» у сфері природокористування може діяльність регіональних органів влади у сфері планування імплементації директив ЄС з урахуванням ступеня готовності реального сектору регіону.

Загальні етапи адаптації законодавства України до вимог ЄС визначені Базовим планом апроксимації, який затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 659 від 17.12.2012 р.; Планом з імплементації Угоди про асоціацію на 2014–2017 рр., затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 847-р від 17.09.2014 р.; Заходами, передбаченими Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідальність за реалізацію яких покладена на Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженими Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 317 від 15.10.2014 року.

Органи регіональної влади у межах наявних регуляторних повноважень та з урахуванням регіональних особливостей розвитку повинні мати можливість під час планування регуляторної діяльності встановлювати інші (проміжні) результати, на досягнення яких будуть спрямовані регуляторні акти, що ухвалюватимуться ними у поточному році (із зазначенням кінцевого терміну повного переходу регіону на загальноєвропейські вимоги та графіка поступового наближення регіональних правил до acquis communautaire), або застосувати мораторій на певні зміни у рамках «права експерименту».

«Вузловими» точками діяльності з планування регуляторної діяльності у сфері адаптації законодавства до вимог ЄС у регіоні мають бути такі:

- встановлення остаточних меж адаптації регіонального законодавства про використання природних ресурсів до acquis communautaire. З метою створення передумов для досягнення найбільш важливих результатів від адаптації регіонального законодавства, які слугують індикаторами переходу до засад сталого розвитку, доцільно визначити послідовність імплементації певних загальноєвропейських вимог. При цьому виключна пріоритетність належить саме визначеним Угодою про асоціацію Директивам ЄС, до адаптації з якими не слід розпочинати відповідну роботу з актами вторинного права Співтовариства у вказаній сфері;
- дотримання принципу максимального збереження вітчизняного досвіду правового регулювання, що сприятиме конвергенції найкращих внутрішньодержавних і зарубіжних досягнень та підготовці ефективного

механізму протидії потенційним викликам і загрозам з опорою на захисні елементи національного правового простору;

- забезпечення взаємозв'язку регіональних планів адаптації законодавства про використання природних ресурсів з відповідними державними та місцевими планами за часовими та інституційними аспектами;
- вибір оптимальної форми адаптації законодавства про використання природних ресурсів. Проведений аналіз дає змогу виділити як основні форми правотворчої діяльності внесення необхідних змін у чинні нормативно-правові акти та ухвалення нових з урахуванням acquis communautaire [151, с. 20]. При цьому вибір пріоритетної форми адаптації обумовлюється особливостями системи національного законодавства, специфікою завдань правової реформи, обсягами модернізації відповідного законодавства та іншими факторами. З урахуванням зазначених чинників на регіональному рівні у сфері управління природними ресурсами оптимальною формою є ухвалення окремих (операційних) нормативно-правових актів у поресурсному розрізі та загального акта стратегічного характеру, який закріплював би базові принципи використання природних ресурсів у регіоні;
- термінологічна узгодженість регуляторних актів із acquis communautaire шляхом уведення у законодавство нових термінів і їх визначень, установлення сутнісної відповідальності чинних понять й термінології acquis communautaire, збереження термінів національного законодавства, які є традиційними для правової системи та не мають відповідного «навантаження» у ЄС; виключення із законодавства тих, що несумісні із положеннями директив ЄС.

Ефективність регуляторного акта визначається відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 р. Згідно із зазначеним підходом регуляторний орган має здійснювати базовий, повторний (через рік) та періодичний (кожні три роки) моніторинг, у процесі якого встановлюється кількісне і якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу регуляторного акта (розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з його дією; кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта; розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням установлених вимог; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта тощо) [152].

Зважаючи на заявлений Україною курс на регіоналізацію управління та економічне зростання на умовах сталого розвитку, відстеження результативності відповідних регуляторних актів органів регіональної влади має здійснюватися з позицій досягнення/недосягнення цілей сталого розвитку, що передбачає запровадження додаткових екологічних критеріїв, які характеризують вплив регуляторної політики на довкілля. Додатковим спонукальним мотивом підвищення уваги до екологічної складової є

міжнародні зобов'язання України у зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію з ЄС стосовно наближення національного законодавства до європейського щодо управління довкіллям та інтеграції екологічної складової в інші галузеві політики (директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище й № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє природне середовище), а також Конвенції ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті й Протоколу щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції [64; 153; 154].

З метою забезпечення регіональних органів влади необхідними даними для оцінювання регуляторного впливу ухвалених ними актів на довкілля впроваджена загальнодержавна екологічна автоматизована інформаційно-аналітична система (далі – АІС), яка має включати, зокрема, систему кадастрів природних ресурсів, реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин. Суттєве значення для формування регіональної політики матиме функціонування постійного автоматизованого обміну інформацією з іншими регіональними центрами моніторингу довкілля, ведення єдиного банку даних про стан навколишнього природного середовища на основі екологічної інформації, яка отримується від усіх суб'єктів державної моніторингової системи тощо. Натомість стан наповнення АІС залишається незадовільним: звітна й аналітична інформація є надто застарілою та фрагментарною, що обумовлює її непридатність як для відстеження результативності регуляторних актів, так і формування регіональної політики сталого розвитку в цілому.

Головною причиною незадовільного стану створення регіональної екологічної АІС є законодавча нерегульованість щодо механізму її функціонування в цілому. Так, досить незрозумілим є місце цієї системи у структурі інших документів моніторингового та сигнального характеру. За змістом ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» загальнодержавна екологічна АІС є складовою державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Водночас, Положення про державну систему моніторингу довкілля такого елементу системи не передбачає [155], що залишає відкритим питання щодо врахування інформації АІС під час формування стратегії розвитку.

Аналогічні непорозуміння виникають при спробі з'ясувати суб'єкта формування регіональної АІС та її місце у складі загальнодержавної АІС. Так, ст. 15, 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відповідними повноваженнями наділені Міністерство екології та природних ресурсів України (загальнодержавний рівень АІС) та місцеві ради (локальний рівень АІС). Отже, поза увагою залишився регіональний рівень. Водночас ст. 20-4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відповідні дії з проведення моніторингу віднесені до повноважень органів регіональної влади. Тобто регіональний рівень АІС фактично існує, проте способи та форми його взаємодії законодавчо не визначені.

З метою вдосконалення законодавства у сфері моніторингу довкілля доцільно доповнити Закон України «Про охорону навколишнього природного

середовища» положеннями, які б визначали місце загальнодержавної екологічної АІС у складі державної системи моніторингу довкілля як невід'ємної її частини, та легалізувати АІС регіональної ланки, забезпечивши системний взаємозв'язок з іншими рівнями в т.ч. шляхом визначення складових мережі загальнодержавної АІС та суб'єкта її формування.

Прийнятним варіантом є внесення до законодавства таких змін:

- у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»:

статтю 22 доповнити частиною 3 такого змісту: «Загальнодержавна екологічна автоматизована інформаційно-аналітична система забезпечення доступу до екологічної інформації є невід'ємною частиною державної системи моніторингу довкілля. Мережа загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації включає місцеві та регіональні автоматизовані інформаційно-аналітичні системи»;

пункт «б» статей 20–3, 20–4 викласти в такій редакції: «б) участь у проведенні моніторингу стану навколишнього природного середовища; створення та забезпечення функціонування регіональної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; ведення постійного автоматизованого обміну інформацією з іншими регіональними системами, надання до банку даних загальнодержавної автоматизовані інформаційно-аналітичні системи відомостей про стан навколишнього природного середовища у регіоні на основі інформації, яка отримується від місцевих систем»;

- у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»:

пункт 6 статті 21 Закону України викласти в наступної редакції: «6) створює та забезпечує роботу екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації відповідного рівня, інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються для його поліпшення»;

- у Законі України «Про засади державної регіональної політики»:

частини 3, 6 статті 23 викласти в наступній редакції:

«3. Моніторинг реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації проводиться шляхом збирання та аналізу показників, що характеризують стан реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, на основі офіційних статистичних даних, інформації, що зберігається в загальнодержавній автоматизованій системі екологічної інформації та інформації центральних органів виконавчої влади»;

«6. Моніторинг та оцінка результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації проводяться щороку відповідно Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями з урахуванням офіційних статистичних даних, інформації, що зберігається в регіональних автоматизованих системах екологічної інформації».

Упровадження запропонованих змін сприятиме визначенню місця загальнодержавної екологічної АІС у складі державної системи моніторингу довкілля; регіонального рівня в мережі АІС та суб'єкта формування регіональної системи, тим самим його легалізувавши та забезпечивши системний взаємозв'язок з іншими рівнями. Функціонування регіонального рівня АІС створить умови для повноцінної роботи мережі загалом та належного інформаційного супроводу моніторингу реалізації державної регіональної політики.

8.3.4. Виконавчо-розпорядчі повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами

Визначення обсягу виконавчо-розпорядчих повноважень органів регіональної влади виходить з кваліфікації регіону, з одного боку, як невід'ємної частини держави з певним функціональним «навантаженням» у забезпеченні загального економічного розвитку та підтримання належного рівня національної безпеки, з іншого, як відносно відокремленої території з ексклюзивними характеристиками господарської системи, що передбачають її функціонування в умовах правового поля, які можуть не збігатися з загальними, та власними публічними інтересами, обумовленими історичним, культурним, соціально-економічним характером, котрі необхідно враховувати в процесі визначення напрямів розвитку.

Виконавчо-розпорядчі регіональні повноваження визначаються з урахуванням місця регіонального рівня як проміжного між державним та місцевим у сфері управління природними ресурсами.

Як свідчить аналіз зарубіжного законодавства, критеріями розмежування компетенцій у зазначеній сфері між органами центральної та регіональної влади, є: вид природного ресурсу; його функціональне значення у забезпеченні економічного розвитку держави та її національної безпеки.

Вид природного ресурсу. Класифікація за формами власності на ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») дає змогу здійснювати їх ранжування за екологічною, господарською цінністю та іншими ознаками й визначити оптимальний правовий режим їх використання, захисту та охорони. Водночас помітного впливу на вирішення питань щодо управління природними ресурсами в Україні вона не має, оскільки як у цьому Законі, так і ресурсних кодексах виділені класифікаційні групи, як правило, досить обмежено використовуються визначення компетенції органів влади, а регіональний рівень фактично не входить до загальної схеми управління.

Наприклад, у сфері управління якістю атмосферного повітря як загальнодержавного ресурсу регіональні органи влади лише надають дозволи на викиди 2-ї та 3-ї групи (1-ша група – компетенція центральних органів влади) та здійснюють спостереження за станом атмосфери. Можливість регулятивного впливу цих органів на атмосферну ситуацію в регіоні мінімальна. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного

повітря» вони можуть лише звертатися з поданням до органів місцевого самоврядування про додаткове встановлення переліку забруднюючих речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на певній території (міста, села, селища) або про затвердження згідно з законом програми оздоровлення атмосферного повітря та здійснення заходів щодо зниження рівня його забруднення [156]. Натомість закон не зобов'язує орган місцевого самоврядування на відповідні дії.

Аналогічною є ситуація у сфері управління іншими ресурсами. Так, на загальних засадах, регіональні органи влади здійснюють державну політику у лісових відносинах стосовно лісів державної власності (в т.ч. надають відповідні площі у користування), але зі сфери їх управління вилучені державні ліси, які розташовані в межах сіл, селищ, міст районного значення, відповідні повноваження щодо яких надані районним державним адміністраціям. Тобто фактично здійснення державної політики відбувається лише на окремих ділянках лісу, що розташовані на територіях, котрі не перебувають у віданні районних державних адміністрацій.

З метою забезпечення комплексного управлінського підходу доцільно надати регіональним органам влади як суб'єктам регіональної політики виконавчо-розпорядчі повноваження щодо управління всіма природними ресурсами, віднесеними до категорії загальнодержавного значення, розташованими в межах регіону. Аналогічні функції стосовно природних ресурсів, розміщених на кількох територіях, покладаються на органи управління макрорегіоном.

За таким підходом до виконавчо-розпорядчих повноважень останнього належать водні, лісові ресурси та надра (у розрізі родовищ корисних копалин), розміщених на території кількох районів. Слід зазначити, що в Україні наявний досвід організації управління на рівні макрорегіону. Так, створені басейнові ради з управління окремими ріками (Дунай, Дніпро та ін.). Проте такі ради не є допоміжними органами басейнових водогосподарських управлінь або владних структур будь-якого рівня, до їх компетенції належить надання консультативно-дорадчих послуг зацікавленим особам, що не дає підстав вважати їх органом управління водними ресурсами макрорегіону.

Своєю чергою виконавчо-розпорядча компетенція регіону поширюється на вищезазначені види природних ресурсів загальнодержавного значення за умов їх розташування у межах області, а також на атмосферне повітря. Прийнятним варіантом реалізації запропонованого підходу є внесення у законодавство наступних змін:

- у Водному кодексі України:

частину першу статті 8-1 викласти у такій редакції:

«До компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у галузі регулювання водних відносин, що складаються з приводу водних об'єктів, розташованих у межах їх території, належить …»

доповнити статтею 8-2 такого змісту:

«**Стаття 8-2.** ***Компетенція органів управління макрорегіонів у галузі регулювання водних відносин***

З метою забезпечення басейнового управління у сфері водних відносин органи управління макрорегіонів виконують повноваження, передбачені статтею 8-1 цього Кодексу, стосовно водних об'єктів, розташованих на території декількох адміністративно-територіальних одиниць».

статтю 26 викласти у такій редакції:

«Стаття 26. ***Державний облік поверхневих вод***

Державний облік поверхневих вод здійснюється органом управління макрорегіоном, що здійснює басейнове управління відповідним водним об'єктом, шляхом проведення постійних гідрометричних, гідрохімічних спостережень за кількісними і якісними характеристиками поверхневих вод згідно з програмою, що затверджується зазначеним органом, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства»;

статтю 33 доповнити частиною другою такого змісту:

«Екологічні стандарти та нормативи в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів у розрізі басейнів водних об'єктів встановлюються органами управління макрорегіоном на основі державних стандартів та нормативів у порядку, визначеному законодавством»;

у частині другій статті 41 слова «центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузях рибного господарства та рибної промисловості» замінити словами «органом управління макрорегіоном»;

- у Лісовому кодексі України:

статтю 32 – виключити;

доповнити статтею 29–3 такого змісту:

«**Стаття 29-3.** ***Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства***

«Центральний орган виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства за погодженням з місцевими державними адміністраціями здійснює управління лісами державної власності у регіонах, де спостерігаються систематичні негативні екологічні наслідки, пов'язані зі скороченням лісових площ, за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України. Центральний орган виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства у сфері управління зазначеними лісами виконує повноваження, передбачені статтями 30-31 цього Кодексу.

У разі непогодження місцевою державною адміністрацією рішення центрального органу виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства стосовно управління лісами, віднесеними до сфери його управління, за умови обґрунтування його економічної недоцільності та/або екологічної несумісності в умовах регіону, дія

зазначеного рішення не поширюється на територію відповідного регіону протягом 1 року з дати набрання чинності рішення про відмову у погодженні.

Відновлення дії рішення центрального органу виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства на території регіону або його скасування здійснюються за результатами відстеження результативності регуляторного акта у порядку, визначеному Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Такий підхід сприятиме наближенню вітчизняної системи управління природними ресурсами до загальноєвропейської та забезпеченню ефективності реалізації державної політики у зазначеній сфері. Натомість він потребує певного коригування з урахуванням другого критерію – функціонального значення природного ресурсу.

Функціональне значення природного ресурсу. Природні ресурси кожного регіону розрізняються за ступенем їх значущості у забезпеченні економічного розвитку держави та підтримання її національної безпеки, що має враховуватися під час визначення господарської компетенції щодо управління ними. Гарантування національної безпеки традиційно належить до функцій держави, тому в процесі перерозподілу відповідних повноважень центр тяжіння зміщується у бік центральних органів влади.

Визначення видів природних ресурсів, які перебувають у центрі уваги з позицій національної безпеки, залежить від особливостей ресурсного забезпечення держави. Так, в Україні найбільш вразливими сегментами економічної безпеки, забезпечення яких безпосередньо пов’язане з використанням природних ресурсів, є енергетична та продовольча. Зокрема, у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» серед основних загроз економічній безпеці визначено: неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення [157].

З урахуванням зазначеного доцільно виконавчо-розпорядчі повноваження у сфері управління відповідними ресурсами сконцентрувати на державному рівні. Зокрема, йдеться про надра (нафтогазові, вугільні родовища тощо) у регіонах, які є основними постачальниками відповідних ресурсів для енергетичної галузі; землі сільськогосподарського призначення на територіях, які є основними постачальниками сільськогосподарської сировини для агропромислової галузі; ліси у регіонах, де спостерігаються систематичні негативні екологічні наслідки, пов’язані зі скороченням лісових площ. Виходячи з інтересів регіону, регіональні органи влади у таких випадках мають бути забезпечені можливістю накладати право вето на рішення центрального органу влади у порядку, визначеному законом, наприклад, шляхом використання механізму погодження відповідного рішення центрального органу влади.

Комплексне застосування наведених вище критеріїв дає змогу визначити модель розподілу виконавчо-розпорядчих повноважень між органами

управління природними ресурсами державного та регіонального рівнів: відповідні функції загальнодержавного значення мають здійснювати органи регіональної влади, за винятком природних ресурсів, розташованих на території декількох регіонів (компетенція органу управління макрорегіону), та тих, що справляють суттєвий вплив на стан національної безпеки (компетенція органу державної влади). При цьому врахування інтересів регіону під час вирішення питань, що не належать до його виключної компетенції, має бути забезпечено шляхом безпосередньої участі в ухваленні відповідних рішень (з питань, віднесених до компетенції макрорегіону) або механізмом погодження (що перебувають у колі повноважень державного органу влади).

Визначення напрямів взаємодії між органами регіональної влади та місцевого самоврядування має базуватися на оптимальному поєднанні принципів регіональної політики у сфері управління природними ресурсами як частини державної та права громадян на участь в управлінні державними справами, котре безпосередньо може здійснюватися на місцевому рівні.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і спроможність відповідних органів у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [39]. Статтею 4 цього документа визначені загальні принципи розмежування компетенцій між органами місцевого самоврядування та іншими, зокрема, регіональними органами управління, а саме: органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; віднесення повноваження до компетенції того чи іншого органу має враховувати організаційні (наближеність до громадян) та економічні (обсяг і характер завдання особливості, а також вимоги досягнення ефективності й економії); повноваження органів місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними; механізм реалізації повноважень, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, має враховувати місцеві умови; механізм реалізації повноважень, не віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, з будь-яких питань, котрі безпосередньо їх стосуються, має передбачати проведення своєчасних консультацій.

У сфері управління природними ресурсами, як правило, компетенція органів місцевого самоврядування поширюється на природні ресурси місцевого значення. Наприклад, ст. 12 Земельного кодексу України повноваження щодо розпорядження землями територіальних громад закріплено за органами місцевого самоврядування. При цьому одним з принципів правового регулювання земельних відносин є невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами й територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом [158].

Як свідчить аналіз, більшість правових систем країн-членів ЄС виходить з аналогічного правила закріплення прав органів місцевого самоврядування на управління власними природними ресурсами, оскільки саме на цьому рівні

можливо найбільш ефективно та повною мірою реалізувати принцип пріоритетності публічного інтересу громади під час визначення правового режиму природних ресурсів та забезпечення його захисту. В Орхуській конвенції, зокрема, передбачено забезпечення участі громадськості вже на ранньому етапі процедури ухвалення таких рішень, «коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою» [159]. Формами залучення населення до зазначеного процесу є громадське обговорення, схвалення державних експертних висновків громадськими організаціями та мешканцями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснення громадської експертизи тощо.

Завданням місцевого самоврядування є вирішення локальних питань у межах Конституції і законів України на принципах поєднання місцевих і державних інтересів (ст. 2, 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Оскільки «переломлення» державного інтересу крізь призму місцевої специфіки (у більш широкому розумінні) відбувається на регіональному рівні, загальні засади управління природними ресурсами мають враховувати відповідну регіональну політику.

З огляду на наведений підхід до визначення виконавчо-розпорядчих повноважень органів регіональної влади щодо надр та лісових ресурсів та виключну компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері земельних ресурсів, ключовими напрямами взаємодії між названими органами є управління у сфері атмосферного повітря та водних ресурсів.

Управління у сфері атмосферного повітря. Відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» виконавчо-розпорядчі повноваження у сфері стандартизації та нормування щодо граничних обсягів викидів в атмосферу здійснює Кабінет Міністрів України й Міністерство екології та природних ресурсів України, факультативно – органи місцевого самоврядування – за поданням центральних або регіональних органів влади в порядку, передбаченому ст. 12 Закону. При цьому власні або делеговані повноваження зі стандартизації та нормування у зазначеній сфері в органів місцевого самоврядування відсутні, що ускладнює забезпечення ними прийнятного рівня екологічного благополуччя громади, що підтверджується господарською та судовою практикою [160].

Враховуючи специфіку атмосферного повітря як об’єкта, що підлягає охороні (суттєва різниця якісних характеристик у розрізі регіону, неможливість запобігти змішуванню чистого та забрудненого повітря чи запровадити мораторій на використання або режим обмеженого використання цього ресурсу та ін.), необхідно наділити органи регіональної влади виконавчо-розпорядчими повноваженнями щодо встановлення обов’язкових регіональних стандартів, норм та нормативів викидів на основі граничних показників, зазначених на державному рівні.

Водночас виходячи з екологічного стану регіону, можуть встановлюватися більш жорсткі обмеження за окремим видом викидів (елементів) або в цілому. У свою чергу, органи місцевого самоврядування також доцільно наділити відповідними повноваженнями щодо встановлення

місцевих стандартів у сфері атмосферного повітря на підставі регіональних норм з урахуванням місцевої специфіки.

Реалізації наведеної пропозиції сприятиме внесення такі змін та доповнень до законодавства:

- у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»:

назва статті 31 викласти у такій редакції: «Стаття 31. Система стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища»;

доповнити статтю 31 частинами 2-6 такого змісту:

«Систему стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища складають державні, регіональні та місцеві екологічні стандарти та нормативи.

Державні екологічні стандарти та нормативи розробляються і вводяться в дію центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України.

Регіональні екологічні стандарти та нормативи розробляються та вводяться у дію обласними, Київської та Севастопольської міськими державними адміністраціями на основі державних екологічних стандартів та нормативів з врахуванням екологічного стану в регіоні та регіональних екологічних програм. Регіональні екологічні стандарти та нормативи є обов'язковими для застосування на території відповідного регіону.

Регіональні екологічні стандарти можуть містити інші положення стосовно режиму використання й охорони природних ресурсів, методів контролю за станом навколишнього природного середовища, вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інших питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів, ніж державні екологічні стандарти, за умови, що вони не суперечать основним принципам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища.

Регіональними екологічними нормативами можуть встановлюватися інші показники гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівнів допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів, ніж державні екологічні нормативи, за умови забезпечення більшого або порівняного екологічного ефекту від їх застосування.

Місцеві екологічні стандарти та нормативи можуть розроблятися органами місцевого самоврядування на основі регіональних екологічних стандартів та нормативів. Розробка місцевих екологічних нормативів є обов'язковою у випадках, передбачених законодавством. Місцеві екологічні стандарти та нормативи вводяться у дію органами місцевого самоврядування за погодженням з обласними, Київської та Севастопольської міськими державними адміністраціями. Місцеві екологічні стандарти та нормативи є

обов’язковими для застосування на території відповідної територіальної громади»;

- у Законі України «Про охорону атмосферного повітря»:

статтю 4 доповнити частиною четвертою такого змісту:

«Для населених пунктів з кількістю населення 250 тис. осіб та більше доцільно розробити місцеві стандарти та нормативи в галузі охорони атмосферного повітря у порядку, визначеному законодавством»;

у частині четвертій статті 11 слова «можуть додатково встановлювати» замінити словами «зобов’язані додатково встановити»;

- у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

пункт «а» частини першої статті 33 доповнити підпунктом 5 такого змісту: «Встановлення екологічних стандартів та екологічних нормативів у сфері охорони навколишнього середовища у випадках, передбачених законом».

Внесення наведених змін до законодавства сприятиме усуненню причин, що ускладнюють захист гарантованих Конституцією України екологічних прав.

Слід наголосити, що виділення регіонального та місцевого рівнів управління атмосферним повітрям є однією з вимог Директиви ЄС №2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення», ст. 4 якої передбачає зобов’язання держави щодо створення зон й агломерацій по всій території та проведення у них оцінки й контролю якості повітря, а також здійснення заходів на державному, регіональному й місцевому рівнях, спрямованих на попередження надмірного забруднення.

Суттєве значення для реалізації повноважень з управління атмосферним повітрям має фінансове забезпечення відповідної діяльності. З урахуванням належності атмосферного повітря до природних ресурсів загальнодержавного значення податок за викиди в нього віднесений до загальнодержавних та підлягає перерахуванню до державного бюджету. Перерозподіл коштів, що надходять від платників цього податку, між рівнями управління здійснюється у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України, а саме: 20 % – до державного бюджету, 25 – місцевих, 55 % – Автономної Республіки Крим та обласних [161].

Директива ЄС №2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення» спрямована на боротьбу з поширенням забруднюючих повітря речовин саме в місцях їх утворення (п. 2), тому суми штрафних санкцій за порушення законодавства у цій сфері, котрі наразі також підлягають розподілу між державним, регіональними та місцевими бюджетами у співвідношенні 30 : 20 : 50, більш ефективно можуть бути використані саме на місцевому рівні, а плата за надання дозволів на викиди в атмосферу – на регіональному й державному (залежно від органу, до компетенції якого належить їх видача).

Управління водними ресурсами. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Водного кодексу України до водних об’єктів місцевого значення належать поверхневі води, що розміщені і використовуються в межах однієї області і не віднесені до водних об’єктів загальнодержавного значення, та підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. Повноваження органів місцевого

самоврядування у сфері управління використанням водних ресурсів охоплюють встановлення правил загального водокористування, запровадження обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства в межах компетенції та інші.

Значна частка виконавчо-розпорядчих повноважень у зазначеній сфері сконцентрована на регіональному та державному рівнях, що відповідає загальноєвропейському принципу басейнового управління водними ресурсами, з огляду на що розширення чинної компетенції органів місцевого самоврядування не є обґрунтованим. Натомість використання їх потенціалу може бути корисним для досягнення цілей раціонального водокористування.

Так, Директива ЄС з питної води №98/98/ЄС від 03.11.1998 р. серед параметрів водокористування, які потребують регулюючого впливу, визначає якість води та стан системи її розподілення (трубопровід, арматуру й електрообладнання, що встановлено між кранами, котрі зазвичай використовуються для споживання води, і розподільною мережею, якщо за них не відповідає споживач, згідно з національним законодавством).

Перший показник належить до сфери управління Державного агентства водних ресурсів України та його територіальних підрозділів по областях. З метою забезпечення координації заходів щодо відтворення водних ресурсів та запобігання взаємовиключним діям, які можуть здійснюватися на різних ділянках водного об'єкта, розташованого у декількох областях, доцільно делегувати відповідні повноваження територіальних органів Агентства басейновим управлінням та сприяти їх участі у діяльності органів управління макрорегіонів із зазначених питань.

Другий показник за законодавством не є предметом контролю з боку органів публічної влади. Згідно з умовами Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій обов'язок щодо технічного обслуговування внутрішньобудинкових мереж, у т.ч. водопостачання, покладений на суб'єктів господарювання, що надають відповідні послуги [162]. Водночас повноваженнями органів місцевого самоврядування передбачено затвердження тарифів на зазначені послуги, в т.ч. тієї їх складової, що характеризує витрати на технічне обслуговування внутрішньобудинкових мереж з водопостачання. З метою забезпечення цільового використання відповідних надходжень доцільно акумулювати таку частину загального платежу на окремому рахунку органу місцевого самоврядування для здійснення заходів, спрямованих на утримання систем водорозподілу в належному стані.

Реалізації зазначеної пропозиції сприятиме доповнення частини другої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» абзацом шостим такого змісту: «Сума інвестиційної складової у тарифі на послуги з централізованого водопостачання та утримання будинків і прибудинкових територій підлягає перерахуванню на окремий рахунок місцевого бюджету для фінансування інвестиційних програм, що реалізуються у сфері забезпечення якості питної води та модернізації систем водопостачання».

Директива ЄС «Про очистку міських стічних вод» №91/271/ЄЕС від 21.05.1991 р., яка регламентує відносини у сфері збирання, очищення та скидання побутових стічних вод і нешкідливих промислових стоків, містить вимоги стосовно диференційованої системи стандартів залежно від чутливості водних об'єктів та кількості мешканців населеного пункту, де утворюються відповідні стоки [163].

З урахуванням басейнового принципу управління водними об'єктами виконавчо-розпорядчі повноваження щодо стандартизації та нормування викидів у цій сфері доцільно покласти на басейнові управління, котрі входитимуть до складу органів управління макрорегіону. Нормативну основу мають становити державні стандарти та норми, які встановлюються відповідними центральними органами виконавчої влади за погодженням з її центральним органом, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Водночас регіональними екологічними нормативами можуть бути встановлені інші показники гранично допустимих викидів та скидів у довкілля забруднюючих хімічних речовин, рівнів допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів, ніж державні екологічні нормативи, за умови забезпечення більшого або порівняного екологічного ефекту від їх застосування. Також органи місцевого рівня повинні мати можливість, у разі необхідності встановлювати більш жорсткі вимоги щодо нормативів викидів для підприємств, котрі здійснюють відповідну діяльність на їх території.

Фінансову основу здійснення охоронних заходів, пов'язаних з відновленням стану водних об'єктів, мають складати надходження від податків за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та суми штрафних санкцій, розподіл яких може бути аналогічним до запропонованого вище для заходів з охорони атмосферного повітря. Прийнятним варіантом забезпечення реалізації пропонованого положення є внесення до бюджетного кодексу України таких змін і доповнень:

пункт 7 частини третьої статті 29 – виключити;

пункт 4 частини першої статті 69–1 викласти у такій редакції:

«4. Кошти від відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності» [164, с. 38–45].

Таким чином, співпрацю органів регіональної та державної влади в процесі реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень з управління природними ресурсами у сферах, які з об'єктивних причин є чутливими для регіону, може забезпечити механізм погодження з регіональними органами влади та правом впровадження тимчасового мораторію на дію відповідного нормативно-правового акта на території регіону (при умові обґрунтування його економічної недоцільності та/або екологічної несумісності). У свою чергу, взаємодія з органами місцевого самоврядування у зазначеній сфері передбачає скоординовані зусилля останніх у напрямі досягнення цілей та основних параметрів сталого природокористування в регіоні передусім стосовно управління атмосферним повітрям та водними ресурсами, з урахуванням того,

що інші види ресурсів є або сферою виключно управлінської компетенції органів місцевого самоврядування (земельні ресурси), або більш високого рівня, зважаючи на їх значення для економічної безпеки держави (надра, лісові ресурси в окремих регіонах).

8.3.5. Економіко-правовий механізм стимулювання раціонального використання природних ресурсів: регіональний аспект

Раціональне використання природних ресурсів у господарському обороті забезпечується за допомогою механізму взаємозв'язаних юридичних засобів правового регулювання, ядром якої є економічне стимулювання [165, с. 275–276]. Правовий механізм функціонує в умовах відображення сукупності відповідних юридичних засобів у законодавстві саме як системи. Спеціальні положення законодавства мають перебувати у взаємозв'язку, не суперечити і не дублювати одне одного, а визначати послідовність ефектів у результаті їх застосування, впливати на поведінку суб'єктів як єдине ціле.

Предметом економічного стимулювання у природно-ресурсній сфері є діяльність суб'єктів господарювання, спрямована на зниження негативного впливу здійснюваного ними господарювання на довкілля шляхом вдосконалення виробництва, впровадження маловідходних, безвідхідних, ресурсозберігаючих технологій та здійснення інших заходів природоохоронного характеру.

Правову основу стимулювання раціонального використання природних ресурсів у господарському обороті становлять Господарський, Земельний, Водний, Лісовий кодекси України, Кодекс України про надра, а також закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про атмосферне повітря» та інші.

Центральним елементом механізму стимулювання раціонального господарського природокористування є оподаткування. Слід зазначити, що податкові пільги як заходи, не пов'язані з прямим бюджетним фінансуванням, у кризовій ситуації набувають пріоритетного значення. Згідно зі ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» такий спосіб стимулювання може бути реалізований шляхом: надання пільг при оподаткуванні в разі впровадження заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища (п. «а»); встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів (п. «в»).

Можливість надання податкових пільг у ході реалізації заходів щодо ефективного використання, відтворення та охорони окремих видів природних ресурсів передбачена земельним, водним законодавством та законодавством про охорону атмосферного повітря.

Відповідно до Водного кодексу України економічне стимулювання раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється шляхом надання водокористувачам податкових пільг із рентної плати за спеціальне використання води та екологічного податку за скиди

забруднюючих речовин у водні об'єкти у разі впровадження ними ресурсозберігаючих технологій та вжиття інших заходів, що зменшують негативний вплив на води (п. 4 ч.1 ст. 29, ст. 30 Водного кодексу України). Водночас у Податковому кодексі України відповідні положення відсутні, що блокує дію системи стимулів, встановлених екологічним законодавством, та стримує мотивацію суб'єктів господарювання до інвестування в екологодружні технології. Окремим недоліком чинної системи економічного стимулювання є нехтування регіональною специфікою природокористування, внаслідок чого регіон як носій специфічного інтересу щодо способів, форм та пріоритетів використання наявних природних ресурсів, до відповідного механізму не залучений.

У наявних умовах удосконалення податкового законодавства має враховувати не лише загальний вектор реалізації принципів сталого розвитку, але й спрямованість законодавчих реформ на регіоналізацію. Поєднати такі орієнтири реформування можливо шляхом надання пільг платникам екологічного податку, рентної плати в умовах здійснення ними природоохоронних заходів, передбачених регіональними цільовими програмами. Підтвердженням реалізації платником податків таких заходів можуть слугувати затверджена в установленому порядку проектно-кошторисна документація на реконструкцію, переоснащення стаціонарного джерела забруднення; еколого-економічне обґрунтування ефективності проекту щодо підвищення екологічної й техногенної безпеки регіону; копія договору з підрядною організацією на виконання робіт за проектом тощо.

З метою інтеграції регіонального аспекту в систему економічного стимулювання раціонального природокористування пропонується внести до Податкового кодексу України такі зміни:

- пункт 250.12 статті 250 доповнити абзацом третім наступного змісту: «Платник екологічного податку має право на податкову пільгу шляхом зменшення податкового зобов'язання на 50 відсотків після нарахування податку за ставками, визначеними статтями 243, 245 цього Кодексу. Підставою надання податкової пільги є реконструкція та/або технічне переоснащення за власні кошти стаціонарного джерела забруднення, спрямоване на зменшення обсягів скидів/викидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, атмосферне повітря, здійснення яких передбачено регіональною цільовою програмою. Перелік документів, що надаються до контролюючого органу для отримання податкової пільги та після завершення строку реалізації проекту, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Податкова пільга діє весь строк реалізації проекту. Кошти, що вивільняються внаслідок застосування податкової пільги, використовуються платником податку на виконання зобов'язань за умовами його участі у регіональній цільовій програмі. Суми податкової пільги, використані за нецільовим призначенням, включаються до податкового зобов'язання з податку з нарахуванням штрафних санкцій відповідно до цього Кодексу»;
- статтю 255 доповнити пунктом 255.13 такого змісту: «Платник рентної плати має право на податкову пільгу шляхом зменшення податкового

зобов'язання на 50 відсотків після нарахування податку за ставками, визначеними цією статтею. Підставою надання податкової пільги є реконструкція, технічне переоснащення, будівництво обладнання, систем водопостачання, спрямоване на зменшення витрат води, здійснення якого передбачено регіональною цільовою програмою. Перелік документів, що надаються до контролюючого органу для отримання податкової пільги та після завершення строку реалізації проекту встановлюється Кабінетом Міністрів України. Податкова пільга діє весь строк реалізації проекту. Кошти, що вивільняються внаслідок застосування податкової пільги, використовуються платником податку на виконання зобов'язань за умовами його участі у регіональній цільовій програмі. Суми податкової пільги, використані за нецільовим призначенням, включаються до податкового зобов'язання з податку з нарахуванням штрафних санкцій відповідно до цього Кодексу».

Дієвим способом активізації інвестиційної та інноваційної діяльності у сфері ресурсокористування також є непрямі податкові пільги, зокрема, встановлення прискореної амортизації, потенціал якої податковим законодавством, на відміну від природно-ресурсного, використовується недостатньо ефективно.

Так, можливість застосування прискореної амортизації основних фондів природоохоронного призначення як засобу стимулювання раціонального ресурсокористування передбачена законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 48), «Про охорону земель» (ст. 27), Лісовим кодексом України (ст. 99). Але відсутність жодних застережень з цього приводу у податковому законодавстві нівелює корисний ефект економічного механізму стимулювання раціонального ресурсокористування, закладений у зазначених нормативно-правових актах.

Водночас аналіз зарубіжного досвіду використання непрямих податкових пільг у природно-ресурсній сфері (Грузія, Канада, США, Франція, Японія) свідчить на перспективність застосування методу прискореної амортизації. Зокрема, у США під час економічної кризи 1970–1975 рр. остання була одним з основних важелів відповідної податкової політики завдяки скороченню кількості норм амортизації, загальному підвищенню рівня, наданню ресурсокористувачеві права вибору амортизаційних норм (у межах установленого інтервалу з конкретної групи основних фондів), встановленню надвисокої норми амортизації на основні фонди природоохоронного призначення, щодо яких здійснювалася технологічна модернізація. Коефіцієнти амортизації та визначення кола об'єктів, щодо яких застосовується стимулювання у такий спосіб, встановлювалися урядом штатів залежно від особливостей екологічного стану та пріоритетів у його покращенні. У перші роки після введення цих заходів щорічний приріст інвестицій у порівнянних цінах становив 8–10 % [166, с. 369].

Аналогічний підхід до амортизаційної політики у природно-ресурсній сфері більше 50 років використовують у Франції, де одним з обов'язків податкової служби є інформування бізнес-спільноти про особливості

відповідної амортизаційної політики, яка передбачена регіональними програмами для певного сектору економіки.

У Японії, на відміну від Франції, застосування механізму прискореної амортизації має наскрізний характер. Зокрема, така можливість надається суб'єктам господарювання, що впроваджують енергозберігаючі технології та високотехнологічне обладнання в будь-якій галузі.

В умовах фінансового-економічної кризи в 2008–2010 рр. у Канаді тимчасово встановлювалась прискорена амортизація для машин та обладнання на рівні до 50 %. Завдяки цьому суб'єкти господарювання, переважно ресурсомістких секторів, провели майже повну технологічну модернізацію, що дало змогу значно скоротити загальний рівень викидів в атмосферне повітря [167].

У Грузії передбачена стовідсоткова амортизація з правом віднесення усіх витрачених коштів на технологічну модернізацію, спрямовану на більш раціональне природокористування, на видаткову частину у рік їх здійснення. При цьому якщо внаслідок суттєвих витрат на зазначені цілі за підсумками звітного року утворюється збиток, який зберігається навіть після застосування стовідсоткової амортизації, Податковим кодексом Грузії передбачено право платника податку на прибуток переносити суму такого збитку на наступні періоди у межах п'ятирічного терміну до її повного списання [168].

Використання стимулюючого потенціалу амортизаційної політики в Україні сприятиме підвищенню інвестиційно-інноваційної активності у сфері господарського використання природних ресурсів. Застосування прискореної амортизації надає суб'єкту господарювання можливість не тільки зменшити обсяг скоригованого прибутку підприємства, що забезпечує виведення коштів, витрачених на придбання активів природоохоронного значення, з бази оподаткування податком на прибуток, але сприяє скороченню витрат на рентні платежі та екологічний податок. Так, перехід до замкнутої технології, оборотних систем водопостачання приводить до економії водних ресурсів, зменшення скидів у водне середовище й одночасно зниження витрат на водозабір, сплату екологічного податку (а отже, і собівартості продукції) і, як результат, – зростання ефективності виробництва.

Слід зауважити, що на сучасному етапі майже єдиним джерелом фінансування природоохоронних заходів у господарській діяльності є власні кошти підприємств, основну частину яких становлять прибуток та амортизаційні відрахування [169]. В умовах обмежених фінансових можливостей суб'єкти господарювання здебільшого спрямовують такі відрахування на поточний ремонт фізично та морально застарілого обладнання.

Водночас з огляду на ситуацію, у сфері використання природних ресурсів, акценти амортизаційної політики мають бути зміщені в бік сприяння технічній і технологічній модернізації. Важливим на цьому шляху є впровадження в податкове законодавство конкретних норм-стимулів, зокрема збільшення норм амортизації з визначенням кола суб'єктів, на яких вони поширюються, та/або сфери їх дії (галузей економіки), підстав й етапів застосування, методів нарахування амортизації, ставок тощо.

Для заохочення суб'єктів господарювання інвестувати в екологобезпечні технології доцільно передбачити в податковому законодавстві право платника податку на прибуток застосовувати прискорену амортизацію природоохоронних основних фондів шляхом її нарахування за нормою 100 % їх вартості для перших витрат у рік здійснення за умови цільового використання амортизаційних відрахувань [170, с. 133–136].

Прийнятним варіантом реалізації наведеної пропозиції може бути внесення у Податковий кодекс України наступних змін та доповнень:

пункт 138.3 статті 138 доповнити підпунктом 138.3.5 такого змісту:

«138.3.5. Платник податку має право застосовувати метод прискореної амортизації природоохоронних основних фондів шляхом нарахування амортизації за нормою 100 % їхньої вартості для перших витрат у рік здійснення. Для застосування прискореної амортизації природоохоронних основних фондів платник податку звертається з заявою до контролюючого органу за місцем подання податкової декларації з податку на прибуток. Право на прискорену амортизацію природоохоронних основних фондів надається починаючи з наступного податкового (звітного) періоду. Суми амортизаційних відрахувань, використані за нецільовим призначенням, включаються до податкового зобов'язання з податку з нарахуванням пені відповідно до цього Кодексу за підсумками податкового (звітного) періоду, що настає за податковим (звітним)періодом, в якому виявлено таке нецільове використання. Склад основних фондів природоохоронного призначення, щодо яких застосовується прискорена амортизація, встановлює Кабінет Міністрів України. Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації додатково встановлюють регіональні правила щодо складу основних фондів природоохоронного призначення».

8.4. Теоретико-правові засади оподаткування як напряму регіоналізації державного управління економікою

8.4.1. Аналіз наукових тенденцій з регіоналізації оподаткування

Основним напрямом податкового реформування наразі в Україні повинен стати оптимальний перерозподіл податкових надходжень між бюджетом держави та відповідних регіонів, урегулювання передачі повноважень у цій сфері місцевим органам влади. Сьогодні питання такого перерозподілу, аналіз наукових тенденцій у сфері формування місцевих податків, дослідження у сфері підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування набувають все більшої актуальності.

Необхідно зазначити, що існує кілька наукових підходів до способів перерозподілу податкових надходжень між державою та органами місцевого самоврядування. Цьому питанню присвячено багато робіт вітчизняних та зарубіжних учених. Так, Н.С. Криштоф у своїй праці робить висновок, що

фінансова діяльність держави та місцевих самоврядних органів є складовою механізму державного управління, при якому забезпечується рух грошових коштів [171]. У свою чергу, Н.В. Проць зосереджує увагу на тому, що «кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для вирішення соціально-економічних завдань регіону» [172, с. 221]. На думку Т.Г. Молодченко, можна виділити такі тенденції, притаманні цій сфері: недосконаліть системи місцевих податків і зборів, що перешкоджає формуванню у місцевих бюджетах власної дохідної бази, достатньої для виконання його повноважень і функцій; відсутність ефективної системи фінансового вирівнювання розбіжностей у податкоспроможних регіонів, що спричиняє значні розриви в обсягах суспільних послуг на душу населення між регіонами; постійний перегляд переліку і пропозицій розподілу загальнодержавних податків і зборів між державним і місцевими бюджетами, що призводить до нестабільних відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування [173, с. 313–314].

Варто погодитись з думкою Н.В. Праць про те, що податкові надходження, котрі включають загальнодержавні та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі), є основним джерелом, що забезпечує мобілізацію доходів місцевих бюджетів та вплив органів місцевого самоврядування на розвиток територій й фінансування відповідних програм [172, с. 222].

Органи державної влади й місцевого самоврядування організовують та здійснюють розподіл і застосування грошових коштів. Місцеві бюджети відображають сукупність розподільчих і перерозподільчих відносин щодо формування й використання територіального централізованого фонду грошових коштів відповідно до законодавства та реалізують соціальну функцію держави [171].

Відповідно до досліджень зарубіжних учених «розподіл окремих податків між центральним та місцевими бюджетами може використовуватися з метою забезпечення певного балансу між самостійністю місцевих органів влади у бюджетній сфері та стабільністю національної бюджетної системи [174, с. 13]. Крім того, формування місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків вважається навіть необхідним у разі, якщо місцеві органи влади відповідають за виконання широкого переліку соціально значущих функцій, наприклад, щодо надання послуг з освіти та охорони здоров'я [175, с. 10].

Н.І. Хімічева звертає увагу на те, що розподіл коштів у бюджетній системі може здійснюватися, по-перше, в порядку закріплення визначених видів доходів за бюджетами різного рівня на постійній чи довгостроковій основі; по-друге, відповідно до бюджетного регулювання [176, с. 157–166].

О.А. Кузьменко розкриває мету та сутність дохідної бази бюджетів різних ланок. Як зауважує науковець, розподіл доходів ґрунтується на встановленні загальнодержавних податків і платежів та місцевих податків і зборів; організаційно такі надходження до бюджетів поділяються на закріплені та регулюючі. Відповідно, цілі цих видів доходів відрізняються: метою встановлення закріплених доходів (фіксованих нормативів) є

бюджетонаповнення, а регулюючих (плаваючих) – збалансування бюджетів різних ланок [177, с. 150]. Закріпленими є доходи, які повністю або частково (за чітко фіксованим нормативом) надходять до окремого бюджету відповідно до чинних нормативних актів на невизначений строк. Вони формують основу дохідної бази будь-якого бюджету; водночас, їх недостатньо для фінансування всіх запланованих видатків і задоволення відповідних бюджетних потреб, що обумовлює необхідність збалансування дохідної частини за допомогою інших джерел, а саме регулюючих доходів тощо. Останні характеризуються тим, що фактично передаються як відрахування від загальнодержавних податків і зборів з бюджету вищого рівня до нижчого з метою їх збалансування.

Однією з основних складових Державного бюджету України є податкові надходження, за допомогою яких держава безпосередньо здійснює розподіл фінансових коштів між бюджетами різних рівнів.

В Україні самостійність бюджетів закріплена нормами Конституції України [135], ст. 7 Бюджетного кодексу України [161], згідно з якими Державний та місцеві бюджети є самостійними. Основна частина фінансових надходжень, одночасно з цим, накопичується у Державному бюджеті України. Виходячи з цього, дохідна частина місцевих бюджетів формується за рахунок власних та закріплених податків і зборів. Такими є кошти, що належать суб'єкту бюджетного права. Основу цих доходів складають місцеві податки і збори, відрахування від загальнодержавних податків і доходів, що передаються до місцевих бюджетів постійно в повному обсязі або фіксованій частці.

Доходи бюджетів як державного, так і місцевого рівнів мають чітку класифікацію, яка закріплена в Бюджетному кодексі України [161]. Відповідно до ст. 9 цього Кодексу (№ 2456-VI від 08.07.2010 р.) доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти. Згідно з п. 2 ст. 9 цього ж документа податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Згідно з п. 4 ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21.05.1997 р. самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону [178].

У ст. 143 Конституції України вказано, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [135].

До основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також

відрахування від загальнодержавних податків); кошти, які утворюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів [179, с. 112].

Статтею 9 Податкового кодексу України [180] закріплено перелік загальнодержавних податків та зборів. У п. 9.1 цієї статті зазначається, що до таких належать: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; екологічний податок; рентна плата; державне мито.

Відповідно до п. 10.1 ст. 10 Податкового кодексу України до місцевих податків включено податок на майно та єдиний податок; до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір (п. 10.2). Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку й плати за землю). Місцеві ради в межах повноважень вирішують питання відповідно до вимог Податкового кодексу України щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору (п. 10.3 Податкового кодексу України) [180].

До 2015 р. відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 719-VII від 16.01.2014 р. [181] до Державного бюджету України зараховувалися такі податки: податок на додану вартість, мито, акцизний податок, збір за користування радіочастотним ресурсом України, рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів; збір у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на електричну та теплову енергію, збір у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства, а також 100 % екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк, 100% екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів. Отже, незмінним залишається бюджетний механізм розмежування двох податків – ПДВ та мита, які не розподіляються між державним і місцевим бюджетом.

Податок на прибуток, крім такого податку підприємств комунальної форми власності, до 2015 р. спрямовувався лише до Державного бюджету України. Незначною є роль податку на доходи фізичних осіб у формуванні податкових надходжень Державного бюджету України, частка якого у 2014 р. складала 0,3 %, або 7,960 млрд грн [182, с. 51]. Що ж стосується державного мита та плати за природні ресурси, то ці надходження є об'єктом перерозподілу податків у сфері формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів.

Як констатують Л. Демиденко та Ю. Наконечна, податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб (спочатку він називався прибутковий податок з громадян), ПДВ та акцизи до 2001 року були спільними для державного й місцевого бюджетів. Але після прийняття Бюджетного кодексу України вказану систему перерозподілу податків між бюджетами було змінено [182, с. 50].

А. Монаєнко стверджує, що відносини між державним і місцевими бюджетами у процесі формування бюджетних доходів виникають під час розподілу та використання закріплених податкових доходів і під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, їх перерахування та використання. При цьому самостійність місцевих бюджетів має забезпечуватися їх власними доходами (регулювальні доходи підвищують залежність від держбюджету). Місцеві податки і збори (як джерело власних доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) повинні становити основу бюджетних доходів. На відміну від інших власних доходів (зокрема, грантів і дарунків у вартісному обрахунку, власних надходжень бюджетних установ, надходжень дивідендів), надходження від місцевих податків і зборів більш стабільні та законодавчо врегульовані, що є додатковою гарантією їх отримання. Проте чинна база місцевих податків і зборів є застарілою та потребує докорінного реформування відповідно до потреб і вимог сучасності [183].

Значні зміни, пов’язані з прийняттям Податкового кодексу України (02.12.2010 р.), несуттєво вплинули на зростання частки місцевих податків і зборів у доходах та податкових надходженнях місцевих бюджетів України [180]. Нововведення у структурі наповнення Державного бюджету України стосувалися окремих податків і обов’язкових платежів, які підприємства повинні виплачувати до бюджету. Так, для загальнодержавних податків їх кількість зменшилася з 25 до 16, а для місцевих – з 18 до 5. Однак деякі з них мають незначний вплив на формування бюджетних надходжень. У зв’язку з цим питання розмежування останніх між бюджетами різних рівнів стає особливо актуальним.

Необхідно зазначити, що через постійну нестачу фінансових ресурсів місцеві бюджети України надзвичайно залежні від трансфертів з Державного бюджету України. Про це свідчить збільшення частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів. Надходження до останніх наполовину складаються з трансфертів із Державного бюджету України, через що органи місцевого самоврядування втрачають реальну здатність здійснювати управління соціально-економічним розвитком територій [184].

«Більшу частину міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України становить дотація вирівнювання. Термін дотація означає суму коштів, яка безповоротно та безвідсотково виділяється з бюджету вищого рівня для збалансування бюджету нижчого рівня у разі перевищення його видатків над доходами. Дотація є важливим інструментом бюджетного регулювання, оскільки дає можливість забезпечувати стійкість бюджету протягом бюджетного року на строк дії права на отримання дотації. Дотація за своєю

природою є тим ресурсом, насамперед для місцевих бюджетів, який регулює їх дохідну і видаткову частини, забезпечуючи вирівнювання доходів та фінансування видатків, що не покриваються за рахунок власних і закріплених доходів» [184].

Постійно зростаючі трансферти й загальнодержавні податки у складі місцевих бюджетів посилюють залежність органів місцевого самоврядування від дій та рішень центрального уряду. Це знижує ініціативність місцевих органів влади у пошуку власних резервів наповнення місцевих бюджетів [179, с. 112].

На думку О.Д. Сафонової, органи місцевого самоврядування не мають достатніх ресурсів для виконання своїх функцій, а чинна модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Це зумовлено насамперед тим, що більша частина доходів місцевих бюджетів – державні трансферти, власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, становлять лише 1 % від ВВП [185].

Так, згідно з даними О.Д. Сафонової місцеві податки та збори формують до 2 % дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як у ЄС їхня частка сягає 30 % (переважно завдяки податку на нерухомість) [185].

Як вважають Л.Ф. Кондусова та І.І. Нескородаєва, практика застосування місцевих податків в Україні виявила, що вони не мають суттєвого значення в процесі формування місцевих бюджетів. У зв'язку з цим значна кількість місцевих органів влади навіть не використовують повною мірою свої повноваження щодо введення таких податків і зборів. Як і раніше, надходження від загальнодержавних податків розподіляються між центральними і місцевими органами влади [186, с. 26].

За даними Н.О. Булій, податок на доходи фізичних осіб складає до 70 % (проте він є загальнодержавним податком). На його думку, як місцевий податок цей платіж не відповідає принципу справедливості оподаткування та використання надходжень, оскільки місце його сплати може не збігатися з місцем проживання громадянина і, відповідно, надходження зростають на користь тих адміністративно-територіальних одиниць, де більша зайнятість (в основному міста чи великі села), проте не завжди вищий рівень потреб. На підставі викладеного вище автор робить висновок, що значна економічна база формується у тих областях, де зосереджено більше платників податку на доходи фізичних осіб [187].

Відносно податку на доходи фізичних осіб, то, як вважають С.В. Слухай та Н.Я. Здерка, цей податок «не має всіх характеристик, які б робили його придатним для ролі місцевого податку, однак на практиці часто виявляється, що закріплені за місцевою владою джерела доходу є недостатніми для фінансового забезпечення їхнього функціонування, отже, з метою покриття вертикального дисбалансу держава може передавати частину або всі надходження від цього податку до місцевих бюджетів» [188, с. 18].

І.Г. Козинець відмічає, що для забезпечення зростання доходів бюджету від податку на доходи фізичних осіб потрібно підвищити заробітну плату, ліквідувати заборгованість з неї, зменшити або ліквідувати тінізацію доходів,

що потребує дій від центральних органів виконавчої влади. Додатково науковець також розглядає плату за землю як вагоме джерело надходжень до місцевих бюджетів, відзначаючи той факт, що у 2013 р. цей податок був суттєвим для місцевих бюджетів. «Щодо доходів від земельного податку, то їх збільшення залежить від діяльності органів місцевої влади з переоцінювання (індексації) грошової вартості земель. Індексацію грошової оцінки земель потрібно здійснювати регулярно. Недостатність наповнення місцевих бюджетів земельним податком зумовлений заниженою грошовою оцінкою вартості земель», – відмічає І.Г. Козинець. Таким чином, автор робить висновку, що «саме податок на доходи фізичних осіб та плата за землю є найбільш реалістичними джерелами збільшення дохідної бази місцевих бюджетів в Україні» [179, с. 113].

Відбулися суттєві зміни майнового оподаткування на місцевому рівні. До категорії місцевих податків і зборів сьогодні віднесено: податок на майно (складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю); єдиний податок; туристичний збір, збір за місце для паркування транспортних засобів.

Аналіз законодавства України та чинних тенденцій у сфері перерозподілу податкових надходжень між державою та органами місцевого самоврядування виявив, що цей процес має низку недоліків. До них належать: часті зміни законодавства у сфері перерозподілу компетенції між державою та місцевими органами; часті коригування законодавства відносно податків, що зараховуються до місцевих бюджетів; недостатня кількість ресурсів для виконання функцій органами місцевого самоврядування; залежність останніх від рішень центрального уряду у зв’язку з трансфертами та загальнодержавними податками у складі місцевих бюджетів. Зазначене ускладнює процес самостійного забезпечення розвитку регіонів.

З огляду на зазначене вище необхідно констатувати, що основою самостійності місцевих бюджетів повинні стати місцеві податки та збори й податки, на формування яких мають безпосередній вплив органи місцевого самоврядування. Проте в сучасних умовах усі зусилля необхідно спрямовувати на зміцнення і вдосконалення податкової системи в регіонах.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування делегованих та власних повноважень, а також забезпечення населення соціальними послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій. «Якщо місцеві бюджети не можуть бути збалансовані з урахуванням цих умов, держава забезпечує їх збалансування шляхом передачі коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій) та регулюючих податків і зборів» [189].

Удосконалення економічних механізмів здійснення публічної влади на рівні місцевого самоврядування потребує оптимізації податкової і бюджетної політики в напрямі збільшення частки доходів місцевих бюджетів щодо інших рівнів бюджетної системи, а також податкових джерел наповнення місцевих бюджетів задля забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування

у визначенні власних бюджетних видатків і створення стимулів у розвитку власної дохідної бази [190, с. 155].

«Стратегія держави у сфері фінансів, – на думку М. Бутко і К.О. Білокура, – вимагає змін з тим, щоб вони були орієнтовані на регіон, адже ринкова економіка потребує суттєвого збільшення використання фінансових ресурсів на території їх створення» [191, с. 29]. Це положення фактично підтверджують інші автори, які вважають за необхідне спрямовувати до місцевих бюджетів відрахування від тих податків і платежів, які надходять до Державного бюджету України з відповідної території у вигляді певної частки від загальнодержавних податків, або зафіксувати стабільні частки різних рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) у розподілі загальнодержавних податків.

В Україні науковці мають різні погляди щодо вдосконалення процесу перерозподілу податків між бюджетом країни та регіонами.

Частина вчених вважає, що в місцевому оподаткуванні основну увагу слід зосередити на чіткому розподілі компетенцій між центральними органами влади та місцевого самоврядування відносно вирішення конкретних завдань. На думку інших науковців, важливим у місцевому оподаткуванні є збільшення впливу органів місцевого самоврядування на наповнення місцевих бюджетів шляхом надання щодо цього самостійних прав. Також наявні думки про корисний для України досвід зарубіжних країн, де місцеві громади самостійно вирішують які нові місцеві платежі запроваджувати.

У вітчизняній економічній літературі неодноразово висловлювалися пропозиції щодо необхідності надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки та збори.

Зокрема, основна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна відводитися місцевим податкам і зборам. Оптимальним рішенням щодо цього, як вважає Ю. Скакун, є розширення кола повноважень місцевої влади та реформування системи місцевого оподаткування. Саме прагнення досягти цієї мети привело до того, що впродовж останніх років неодноразово робилися спроби змінити нормативну базу, яка регламентує місцеве оподаткування [192, с. 205].

Л.В. Фещенко, П.В. Проноза та Н.В. Кузьминчук вважають, що економічно обґрунтований розподіл дохідних джерел між рівнями бюджетної системи повинен базуватися на таких принципах: уряд має стягувати перерозподільні податки у своїй основі (податок на доходи фізичних осіб) і податки, база яких нерівномірно розподілена між територіями (платежі за використання природних ресурсів); місцеві органи влади повинні стягувати податки на відносно нединамічну податкову базу й ті з них, що стягуються за принципом еквівалентності [193].

О.В. Левенець зазначає, що органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, а центральний уряд – лише контролювати загальний рівень податкового навантаження. Цю позицію науковець обґрунтовує тим, що «на локальному рівні є завжди особливі об’єкти оподаткування, які можуть суттєво поповнити

доходи місцевих бюджетів, а отже, підвищити спроможність місцевих органів влади для розв'язання економічних і соціальних проблем регіону. Вирішення цілого комплексу проблем стосовно формування фінансових ресурсів місцевих органів влади значною мірою визначило б розширення економічної та фінансової самостійності регіонів, тому що від того, наскільки фінансово мобільними є адміністративно-територіальні одиниці, настільки стабільною є держава в цілому» [194, с. 162]. На його думку, «для збільшення частки податкових надходжень у місцевих бюджетах, досягнення збалансованості бюджету та підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідне не тільки чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів при формуванні доходів, а й надання органам місцевої влади вагомих повноважень щодо самостійного встановлення місцевих податків, ставок, бази оподаткування та строків сплати до місцевих бюджетів, незалежно від центральних органів влади» [194, с. 160].

Т. Сумська вважає, що «місцева влада повинна володіти правом встановлювати ставки одного або двох головних податків. Це дає можливість місцевій владі визначати свою видаткову програму відповідно до бажання населення платити податки. Фінансова автономія місцевої влади має перевагу в тому, що платники податків можуть санкціонувати дії місцевої влади шляхом голосування на виборах і контролювати рішення та діяльність місцевих виборних органів і адміністративних підрозділів» [195, с. 70].

С. Баткібеков, П. Кадачников та інші науковці пропонують декілька варіантів розподілу податкових надходжень між державним бюджетом та регіонами, а саме: закріпити за місцевими органами влади усі податкові доходи, що надходять з території, яка перебуває під їх юрисдикцією. При цьому частина доходів має передаватися на вищий рівень бюджетної системи для задоволення видаткових зобов'язань національного уряду; розподіл дохідних повноважень передбачає закріплення деякої частини податкових повноважень за місцевими або регіональними органами влади, а в разі необхідності – компенсацію відсутніх доходів шляхом закріплення часткою від регулювальних податків, або перерахування трансфертів до місцевого бюджету. Такий варіант дає змогу закріплювати за нижніми рівнями влади податкові повноваження, тим самим пов'язуючи розмір податкового тягаря і витратні рішення, які ухвалюють. При цьому місцеві органи влади у своїх діях керуються міркуваннями «витрати – вигоди», що приводить до підвищення економічної ефективності; закріплення всіх податків за національним урядом із подальшою переданню коштів нижчим за рівнем органам влади шляхом надання грантів чи інших трансфертів або за допомогою встановлення нормативів відрахувань доходів за всіма чи окремими податками до бюджетів нижчого рівня [196].

Необхідно відзначити, що низка вчених наголошують на розширенні переліку тих місцевих податків, які є платою за окремі місцеві послуги і відображають політику місцевої влади.

У зв'язку з цим І.М. Кушал та С.В. Присяжний зауважують, що цей напрям реформування системи місцевого оподаткування має передбачати запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів – збори

на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ, що зробить прозорою видаткову частину місцевого бюджету і, таким чином, підвищить рівень податкової культури [197].

А.В. Василенко висловлює думку відносно розширення переліку місцевих податків і зборів цільового спрямування (збір за прибирання та освітлення вулиць, утилізацію сміття і побутових відходів, упорядкування парків, цвинтарів тощо). «Місцеві органи влади повинні самостійно визначати ставки названих цільових зборів відповідно до максимальної ставки, встановленої вищим законодавчим органом держави, та особливостей структури виробництва, соціального, екологічного стану території [198, с. 354].

Одним з можливих напрямів розширення переліку місцевих податків і зборів, на думку І.М. Кушал та С.В. Присяжного, є запровадження місцевих акцизів, наприклад на тютюнові та алкогольні вироби; повернення до використання податку з продажу імпортних товарів. Крім фіскальної функції, податок з продажу імпортних товарів виконував би ще й протекціоністську, а місцеві акцизи на алкоголь і тютюн обмежували б споживання шкідливих для здоров'я людини товарів [197].

О.М. Антіпова та Г.С. Ліхоносова вважають, що доцільно включити в систему місцевого оподаткування екологічний податок. Останній буде включено у ціну вироблюваного товару чи наданих послуг, і їх застосування не тільки сприятиме зниженню загального рівня забруднення, а й стимулюватиме нове, екологічно чисте виробництво, адже такий додатковий фінансовий тягар збільшує ціну шкідливої продукції [199].

Цієї ж позиції дотримується Т.Г. Бондарук, який наголошує на запровадженні на місцевому рівні екологічного податку. Так, він пропонує «до екологічних важелів податкової системи відносити збір за спеціальне використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього середовища» [200, с. 219].

Існують й інші погляди щодо перерозподілу податкових надходжень між бюджетом держави та відповідними регіонами.

Як вважають С.В. Слухай та Н.Я. Здерка, податок на доходи фізичних осіб «не має всіх характеристик, які б робили його придатним для ролі місцевого податку, однак на практиці часто виявляється, що закріплені за місцевою владою джерела доходу є недостатніми для фінансового забезпечення їхнього функціонування, отже, з метою покриття вертикального дисбалансу держава може передавати частину або всі надходження від цього податку до місцевих бюджетів» [188, с. 18].

Наявні пропозиції щодо зарахування податку на додану вартість до місцевих бюджетів. На думку С. Мельник і С. Криниці, до доходів місцевих бюджетів необхідно включити податок на додану вартість. Він «рівномірно розподіляється по території країни, є менш чутливим до коливань кон'юнктури, а його надходження прямо пов'язане з рівнем розвитку та результатами економічної діяльності в регіонах» [201, с. 19].

М.І. Карлін вважає, що основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України має становити кількість населення окремої адміністративно-

територіальної одиниці. Відповідно, ПДВ необхідно розподіляти пропорційно до частки кожного регіону в населенні України. За такого підходу до розподілу ПДВ його відшкодування має також здійснюватися власне регіонами, що стимулюватиме їх до розвитку експортоорієнтованих виробництв та обмежуватиме експортерів у їх прагненні до незаконного відшкодування ПДВ [34, с. 121].

Заслуговує на увагу підхід М.І. Карліна відносно розподілу податку на прибуток підприємств. Науковцем запропоновано здійснювати його за принципом 50 %/50 %: половина має залишатись у регіонах, а інша направлятись до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій і субсидій має фінансуватись регіональним бюджетом. Це дасть змогу оптимізувати механізм надання і використання міжбюджетних трансфертів у них» [202, с. 121].

К.В. Павлюк наполягає на встановленні взаємозв'язку між бюджетними витратами й результатами економічної діяльності регіону, тобто формувати дохідну частину місцевих бюджетів залежно від обсягу створених на відповідній території фінансових ресурсів [203, с. 26].

З огляду на практичні аспекти формування податкових надходжень місцевих бюджетів доцільно акцентувати увагу на тому, що з 01.01.2013 р. в Україні було впроваджено новий податок на нерухомість, а саме на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Він має сприяти розширенню бази оподаткування на місцевому рівні та стати важливим джерелом доходів місцевих бюджетів. На думку Н.В. Шкільової, цьому податку притаманні кілька принципових ознак. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є: а) місцевим податком; б) прямим податком. Цей платіж передбачає суб'єкта як власника майна і, відповідно до цього, носія податкового обов'язку [204].

Як слушно зазначає І.С. Шкура, нерухомість у будь-якому суспільному устрої є об'єктом економічних і державних інтересів, тому для цієї категорії майна обов'язкова державна реєстрація прав на неї, що дає змогу ідентифікувати об'єкт нерухомості та суб'єкта, який має права на нього, адже зв'язок між ними невиражений, а передача нерухомості шляхом фізичного переміщення неможлива. На думку науковця, нерухоме майно є інвестиційним товаром, попит на який збільшується на тлі нестабільної економічної ситуації, загрози коливань на фінансових ринках. Зазначене вище підтверджує, що нерухоме майно – це вдалий об'єкт оподаткування з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування [205, с. 146–147)].

Низка авторів стверджує, що систему доходів місцевого самоврядування в Україні повинні скласти більші в кількісному відношенні і стабільні податки і збори, а саме майнові, тобто податки на нерухоме майно юридичних та фізичних осіб, на землю і спадщину. Ці види платежів характеризуються стабільністю, що сприяло б формуванню фундаменту місцевих бюджетів [206, с. 219].

У більшості країн-членів ЄС податки на нерухомість надходять у місцеві бюджети і їх роль досить важлива, це доцільно врахувати в Україні під час формування дохідної бази місцевих бюджетів.

«Нерухомість є унікальним об'єктом, який здатний забезпечити стабільний та прогнозований дохід» [207, с. 62]. На думку І. Мазура та Н. Габельчука унікальність нерухомості «зумовлена низкою особливостей, таких, як наочність (наявність блага, очевидність рівня доходу, добробуту), постійність розташування, тривалість існування, обов'язковість державної реєстрації (як об'єкта власності й застави). На користь запровадження податку на нерухомість свідчить той факт, що він широко застосовуються у країнах ЄС, інтеграція з якими проголошена як довгостроковий перспективний напрям економічної політики України».

«Податок на нерухомість є одним із небагатьох потенційних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, що пов'язано зі збільшенням обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, особливо з урахуванням такого напряму Концепції реформування податкової системи України [208], як децентралізація фінансів» [209, с. 50].

Отже, аналіз наукових тенденцій у сфері підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування продемонстрував, що серед науковців превалюють погляди щодо необхідності:

- розширення в Україні прав органів місцевого та регіонального самоврядування щодо встановлення й використання місцевих податків і зборів;
- посилення впливу місцевих податків і зборів у частині формування дохідної бази місцевих бюджетів;
- включення до місцевих бюджетів, окрім класичних місцевих податків і зборів, частину загальнодержавних (таких як ПДВ, податок на прибуток підприємств), що стимулюватиме місцеві органи влади сприяти розвитку бізнесу та забезпечить реальну фінансову можливість розвивати свої території.

8.4.2. Вплив податкового законодавства України на процеси регіоналізації державного управління економікою

Розвиток законодавства України, яке регулює питання оподаткування, можливо розділити на три етапи.

Перший етап охоплює 1991–2011 рр. Його започатковано з проголошенням незалежності України, а завершено з набуттям чинності Податковим кодексом України.

Податкове законодавство України, чинне до 2011 р., характеризується значним масивом законів і підзаконних нормативно-правових актів; розрізненістю та неузгодженістю норм права; їх дублюванням та складністю; прогалинами законодавчого регулювання; несформованість дієвого механізму реалізації норм права; відсутністю балансу публічних і приватних інтересів; переважанням фіскальної спрямованості; застарілими правовими нормами.

У міру поглиблення економічних перетворень в Україні недоліки чинної податкової системи ставали все більш очевидними. Для вирішення наявних

проблем до законодавства про оподаткування вносилися численні поправки, ухвалювалися нові норми права, які, на думку їх авторів, мали усунути невідповідність податкової системи та економічних процесів у державі. У результаті збільшувалася кількість норм права про оподаткування, але це не вплинуло на їх якість. За рахунок фрагментарних змін, доповнень до податкового законодавства вирішувалися окремі вузькі питання, що посилювало дисбаланс. Значний масив нормативно-правових актів з питань оподаткування, які найчастіше суперечать одне одному, дав змогу недобросовісним суб'єктам господарювання скористатися прогалинами в законодавстві та взагалі не сплачувати податки або обмежуватися мінімальними сумами, які не відповідають рівню їх доходу. Були законодавчі спроби вирішити проблему шляхом посилення податкового тиску, що призвело до ще більшого ухилення від оподаткування. Через намагання держави посилити систему оподаткування багато суб'єктів господарювання «йшли в тінь», зростала кількість напівлегальних структур, що надають послуги з мінімізації податкових відрахувань. У підсумку це спричинило значні збитки для державного бюджету, а ситуація, що склалася, в черговий раз підтвердила, що «від успішного функціонування податкової системи багато в чому залежить результативність прийнятих економічних рішень» [210, с. 46].

Такий стан податкового законодавства потребував докорінних змін та підготовки єдиного документа – Податкового кодексу України, який повинен був гармонізувати систему оподаткування. Загалом, усунути недоліки, також привести її у відповідність до економічних відносин в державі. У процесі підготовки Податкового кодексу України необхідно було вирішити низку завдань.

По-перше, Податковий кодекс України як інструмент регулювання економічних процесів у державі має забезпечити баланс публічних і приватних інтересів. Термін *інтерес* може вживатися для позначення двох різних, хоча і взаємопов'язаних явищ, що стосуються суспільного буття людей («об'єктивного інтересу») та їх свідомості («суб'єктивного інтересу»), формування якого відбувається під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів. Виникнення об'єктивних інтересів, а відтак і суб'єктивних, обумовлено конкретними потребами. Різниця в потребах соціальних суб'єктів (осіб, груп осіб, суспільства) зумовлює і відмінність їх інтересів, котрі займають певне місце в загальній системі інтересів.

Якщо тлумачення приватних інтересів відносно усталене і включає інтереси окремого громадянина (фізичної особи), сім'ї [211], то поняття публічних інтересів по-різному трактувалося в різні часи і різними авторами, що дало можливість А.В. Кряжкову визначити його як «категорією, котра постійно еволюціонує» [212, с. 93]. На думку цього науковця, слід розрізняти суспільні, громадські й державні інтереси. У зв'язку з цим він вважає публічними ті суспільні інтереси, які «визнані державою і врегульовані (забезпечені) правом» [212, с. 95].

Ю.А. Тихомиров вказує, що публічними є «... суспільні інтереси, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, а з

іншого – забезпечити цілісність, сталість і нормальний розвиток організацій, держави, націй, соціальних прошарків, зрештою, суспільства в цілому» [213, с. 54]. Найбільш повне визначення публічного інтересу пропонує О.М. Вінник, котра розглядає його як «відображені в праві, збалансовані певним чином інтереси держави як організації політичної влади, а також інтереси всього суспільства (спільні інтереси його членів), значної його частини, у т.ч. територіальних громад, соціальних груп, особливо тих з них, які власними силами (через відсутність, скажімо, відповідних коштів для оплати послуг юриста) за допомогою правових засобів не здатні захистити свої інтереси і тому вимагають державної підтримки, через відсутність якої велика ймовірність виникнення кризових явищ в суспільстві, страйків та інших колективних форм протесту і самозахисту» [214, с. 48].

На думку Н.П. Кучерявенка, особливої уваги потребує податковий публічний інтерес, що сприяє зміцненню основ держави. Водночас не можна абсолютизувати податковий публічний інтерес. Податки не є самоціллю, а слугують базою для виконання функцій держави [215, с. 17].

У сучасних умовах розвитку суспільних відносин гармонійне поєднання приватних і публічних інтересів є одним із основних завдань правового регулювання, що спрямоване на досягнення певних цілей. Загальні (публічні інтереси) не існують самі по собі, в «чистому» вигляді. Вони тісно пов’язані з окремими (приватними) інтересами. Останній (як інтерес окремої особи) відображає певною мірою загальне – інтереси соціальних спільнот, суспільства в цілому, хоча насамперед «направляє свідомість суб’єкта на самого себе» [214, с. 48; 216, с. 24; 217]. Як справедливо зауважує В.К. Мамутов, закон, який ухвалюється органом влади, вважається публічним актом... «Навіть якщо розділяти захист в законодавстві приватних і публічних інтересів, то будь-який закон, спрямований на захист інтересів приватних, тим самим захищає і загальний, публічний інтерес. Якщо публічного інтересу немає, то закон не приймається. Він не приймається (в демократичній державі), якщо суперечить публічному інтересу» [218, с. 58–59]. Публічний інтерес у сфері оподаткування спрямований на вирішення завдань, без яких неможливо реалізувати приватні інтереси, забезпечити стійкий розвиток суспільства в цілому.

Необхідність вдалого поєднання приватних і публічних інтересів закріплена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 р. [150]. Принцип збалансованості передбачає забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб’єктів господарювання, громадян та держави. Особливе значення він має для податкової системи, яка повинна встановлювати раціональне співвідношення між інтересами держави щодо отримання джерел для покриття відповідних витрат та платників податків у сплаті такого розміру податку, щоб це не суперечило їх особистим і виробничим інтересам.

Ігнорування публічного або приватного інтересів у сфері оподаткування веде до негативних наслідків, а в підсумку – до кардинальних змін у суспільному житті. З одного боку, прагнення відмовитися від контролю держави та сподівання виключно на саморегульовану економіку зменшили

увагу до громадських інтересів і надмірно посилили – до приватних. У результаті в різних сферах економіки послабилися господарські зв'язки, які існували багато років, різко зменшилися обсяги виробництва, зросло безробіття. З іншого боку, посилення адміністративних методів впливу призвело до збільшення тіньового сектору економіки та скорочення бюджетних надходжень. В обох випадках це спричинило падіння життєвого рівня населення і зростання соціальної напруженості в суспільстві.

Межа між сферами приватного і публічного інтересу нечітка, а дисбаланс веде до негативних суспільних процесів, що свідчить про необхідність їх оптимального поєднання. Гармонійно розвиненим можна вважати лише те суспільство, де вдало поєднується публічний і приватний інтерес, тому «найбільш поширеним типом правового регулювання в даний час є системи, що поєднують публічно і приватно-правове регулювання в різних пропорціях» [219, с. 43]. Реформування податкового законодавства повинно було забезпечити розумне поєднання публічних і приватних інтересів у сфері оподаткування.

По-друге, необхідною є подальша кодифікація та гармонізація норм права, що регулюють відносини у сфері господарювання.

Правові норми сфери оподаткування суб'єктів господарювання перебували в різних законодавчих актах, а в окремих випадках суперечили один одному, що негативно впливало на процес правореалізації. Кодифікація дає змогу вирішити проблеми розрізненості норм права про оподаткування, їх суперечливість тощо. «Перш за все необхідно докласти значних зусиль, щоб поліпшити структуру самого господарського законодавства: по можливості ліквідувати невиправдану множинність його норм і нормативно-правових актів, їх розрізненість і суперечливість, оскільки навіть деякі фундаментальні поняття в різних актах трактуються по-різному» [220, с. 12]. Кодифікація – це спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, які не виправдали себе. Кодекс – це оптимальний варіант узагальнення, систематизації та гармонізації законодавства.

Гармонізація норм права про оподаткування дасть змогу вирішити низку проблем, обумовлених різними підходами до норм права. *Гармонія* (від грец. Harmonic) – стрункa узгодженість частин одного цілого [221, с. 145]. В економічній енциклопедії під гармонізацією економічних процесів розглядають взаємне узгодження, координацію, уніфікацію, зведення цих процесів в єдину систему [222, с. 257]. Внутрішня гармонізація законодавства спрямована на узгодженість норм Податкового кодексу України та інших актів господарського законодавства, насамперед Господарського кодексу України; зовнішня – на встановлення відповідності з правовими нормами СОТ і ЄС.

По-третє, доцільно узгодити принцип стабільності податкового законодавства з необхідністю усунення застарілих норм права про оподаткування. Податковій системі властива одночасно стабільність і рухливість, що необхідно було адекватно відобразити в новому податковому законодавстві.

Чим стабільніша податкова система, тим більш впевнено почувається суб'єкт господарювання. Постійна зміна норм права негативно позначається на економічному розвитку суспільних відносин, інвестиційному іміджі України.

Необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства пропагується на різних рівнях влади, але на практиці не виконується. Наприклад, для вирішення проблеми необґрунтованої і частої зміни норм права Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 р. передбачає в процесі ухвалення законів та змін, доповнень до них обов'язковий аналіз регуляторного впливу із визначенням проблеми, котру пропонується вирішити за допомогою цих правових норм, обґрунтуванням недосконалості чинних нормативно-правових актів, економічним розрахунком ефективності реалізації пропонованого закону. Це дасть змогу з'ясувати економічні наслідки упровадження пропонованих норм права, їх соціально-економічну необхідність. Однак на практиці ця норма права не завжди виконується, а точніше, лише в поодиноких випадках.

Одним із способів забезпечення стабільності законодавства, запропонованих у проекті Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України, є встановлення спеціального, більш складного порівняно із загальним порядку внесення змін до кодифікованих нормативно-правових актів [220, с. 16]. Дотримання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також встановлення більш складної процедури дасть змогу забезпечити зважений підхід законодавця під час затвердження окремих змін та доповнень, їх соціально-економічну обґрунтованість і необхідність для держави та суб'єктів господарювання.

Стабільність податкової системи не означає, що податки, пільги, санкції можуть бути встановлені остаточно і назавжди. Нерухомих податкових систем не існує, оскільки вона повинна відображати характер суспільного устрою, стан економіки країни. У міру зміни економічних умов податкова система не відповідає поставленим вимогам, у результаті чого виникають суперечності з об'єктивною економічною ситуацією. Тому необхідно усунути застарілі норми права з урахуванням сучасних умов економічного розвитку України та дотриманням принципу стабільності. Прикладом може слугувати європейський підхід до вдосконалення законодавства, що спрямований на мінімізацію радикальних змін, доповнення й уточнення раніше прийнятих кодексів та інших законів, еволюційне покращення чинних законів, а не повну їх заміну новими. «Такий підхід дозволяє поєднувати прогресивні зміни із забезпеченням відносної стабільності законодавства, його «впізнаваності», він носить синтезуючий характер. Відомі глави і статті, їх нумерація, які увійшли у науковий і практичний обіг, зберігаються, але вони доповнюються новими» [224, с. 76–81]. «Ми вважаємо застарілими навіть закони, прийняті в процесі реформування всього кілька років тому. Замість того, щоб Закон модернізувати – викидаємо повністю і замінюємо таким новим, який, не вирішуючи попередніх проблем, породжує нові» [223, с. 5].

На сьогодні податкова політика повинна бути орієнтована на стимулювання економічних процесів, підвищення економічної активності господарюючих суб'єктів, створення партнерських відносин між державою та суб'єктами господарювання. Це зумовлює сучасні економічні реалії, які необхідно відобразити в новому податковому законодавстві. При цьому змінювати і скасовувати потрібно лише застарілі норми, які не відповідають економічним реаліям. Удосконалення правового регулювання має сприяти подоланню суперечностей між змістом правових норм та наявною економічною ситуацією в Україні, а також оновленню правових норм відповідно до сучасних потреб.

По-четверте, необхідним є формування дієвого механізму реалізації норм права про оподаткування, особливо якщо така спрямована на захист прав суб'єктів господарювання [225, с. 7].

Особливої актуальності проблема забезпечення дієвого механізму реалізації податкового законодавства набуває в умовах високого рівня корупції. У зв'язку з не сформованістю чіткого механізму чиновники можуть довільно трактувати певну норму права, встановлювати власні правила. Причому це може бути пов'язано як з низьким рівнем знань законодавства посадовими особами органів державної податкової служби, так і прагненням чиновника отримати певну винагороду від суб'єкта господарювання. Тому вирішити цю проблему можливо шляхом законодавчого закріплення чіткого механізму, який дасть змогу суб'єкту господарювання скористатися нормою права. В іншому випадку остання залишається декларативною і її реалізація супроводжуватиметься низкою проблем.

Доцільність прийняття Податкового кодексу України, який би сприяв вирішенню перерахованих завдань і формуванню податкової системи як інструменту підвищення ефективності державного регулювання економіки, пропагувалася урядами різни періодів. Декларувалася необхідність кодифікації, систематизації, гармонізації норм права про оподаткування, але реальні заходи щодо цього вжито не було. Однак на певному етапі розвитку України загострилося питання невідкладного вирішення окреслених завдань за допомогою підготовки і прийняття нового податкового законодавства, що відповідає соціально-економічній ситуації.

Другий етап – 2011–2016 рр. (за станом на 1 січня). З 01.01.2011 р. набув чинності Податковий кодекс України, який ознаменував початок новітнього етапу в системі оподаткування суб'єктів господарювання.

Наразі очевидно, що ухвалення Податкового кодексу України – це позитивний крок у вдосконаленні законодавства в цілому та господарського зокрема, але низка проблем все ж досі не вирішені [180]. Складається враження, що у підготовці та реалізації норм Податкового кодексу домінують відомчі інтереси органів державної податкової служби, а основоположні акти господарського законодавства, зокрема Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р., ігноруються.

Позитивним аспектом прийняття Податкового кодексу є кодифікація податкового законодавства, що дало змогу привести чинні нормативно-правові акти в єдину, упорядковану й внутрішньо узгоджену систему. Кодифікація законодавства – це досить складний процес, що в підсумку забезпечує позитивні результати для суспільства загалом. У результаті застосування техніко-юридичних засобів вдосконалення податкових норм значно спростилася діяльність суб'єктів господарювання, державних органів, суддів, оскільки не потрібно відшукувати певні норми права в розрізнених правових документах. «Прийняття Податкового кодексу стало новою сходинкою вдосконалення податкової системи України. Дана «податкова конституція» зібрала в собі всі правила сплати податків, контролю за сплатою податків і веденням податкової звітності та штрафні санкції за порушення податкового законодавства» [226, с. 449].

Кодифікація норм права, які регулюють питання оподаткування в України, дала змогу скасувати величезний масив законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють оподаткування й здебільшого суперечать один одному. Кардинально змінилася ситуація в результаті прийняттям Податкового кодексу України, норми якого охоплюють всі найбільш важливі відносини у сфері оподаткування.

Для забезпечення сприятливих умов розвитку економіки України необхідно з'ясувати, чи вирішені інші завдання, крім кодифікації, що стосуються розробки Податкового кодексу.

Одним з основних аргументів ухвалення цього документа необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства, що дає можливість суб'єктам господарювання спрогнозувати власні доходи і витрати на найближчу перспективу. Стабільність податкового законодавства є важливою умовою під час вибору інвесторами країни для вкладення інвестицій, на чому постійно наголошують представники різних гілок влади в Україні. Законодавець повинен гарантувати стабільність податкової політики, що, у свою чергу, стимулюватиме інвестора в процесі ухвалення рішення. Різке зниження інвестиційної активності в Україні безпосередньо пов'язане з недосконалістю вітчизняного податкового законодавства, відсутністю реальних, а не декларативних норм права про гарантії стабільності у цій сфері з боку держави.

Тому одне з основних завдань ухвалення Податкового кодексу України передбачало побудову сучасної податкової системи, яка б забезпечила стабільність оподаткування.

Податковий кодекс України [180] визначає, що основним у вітчизняному податковому законодавстві є принцип стабільності (пп. 4.1.9 ст. 4 Розділу 1 Податкового кодексу України), відповідно до якого «зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки і збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року».

Незважаючи на цю норму права, до Податкового кодексу України упродовж року понад десять разів вносилися зміни, які набували чинності через 1–2 місяці після їх ухвалення. Це свідчить про нестабільність податкового законодавства та складність залучення інвесторів в Україну.

Згідно з Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та про ставки вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур» № 3387-VI від 19.05.2011 р. [227] скасовані податкові пільги з ПДВ для окремих видів послуг і відновлення їх оподаткування (набув чинності з 01.07.2011 р.). Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України» № 3609-VI від 07.07.2011 р. [228] чинний з 06.08.2011 р. Такі зміни стосуються практично всіх розділів Податкового кодексу України.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» № 4014–17 від 04.11.2011 р. [229] (чинний з 01.01.2012 р.) встановлюється новий порядок справляння єдиного податку. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку» № 4057-VI від 17.11.2011 р. [230] (чинний з 01.01.2012 р.) передбачає скасування оподаткування доходів, які виникають у разі валютних коливань при вкладенні інвестицій в іноземній валюті.

Ситуація ускладнюється насамперед тим, що вдосконалення Податкового кодексу України триває й досі. Аналогічне притаманне європейським країнам, але при цьому в чинних законах, що ефективно застосовуються в правовій практиці, не змінюються структура і навіть нумерація статей, щоб не ускладнювати їх розуміння. Тому досі чинними є закони, ухвалені багато десятиліть і навіть століть тому. Зміни, що їх стосувалися, були послідовними, виваженими. Наприклад, Наполеонівський Комерційний кодекс Франції є чинним упродовж двохсот років, Німецьке торговельне укладення – понад сто. При цьому вони є частиною чинного законодавства. Звичайно, зміст суттєво змінився завдяки їх удосконаленню. В Україні спостерігаються прагнення змінити закони повністю, скасовуючи раніше ухвалені. «Закон, прийнятий більше ста років тому, застарілим не вважають [223, с. 7–8].

Таким чином, аналіз Податкового кодексу України і практика його реалізації наглядно демонструють, що норма права, яка закріплює стабільність податкового законодавства, існує, а безпосередньо стабільність правових норм про оподаткування повністю відсутня.

Третій етап з 01.01.2016 р. і до сьогодні. 24 грудня 2015 р. Верховною Радою ухвалено Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році», який набув чинності з 01.01.2016 р. [231].

Передусім доцільно з’ясувати вплив зміни, внесених законодавцем, на господарську діяльність. Законом від 24.12.2015 р. було змінено або доповнено

понад 70 норм права у Податковому кодексі України, що стосувалися практично всіх розділів. Необхідно наголосити, що здебільшого йдеться про зміну правового сенсу норм права. Також цим Законом передбачено внесення змін до таких законів: «Про збір на обов'язкове пенсійне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про митний тариф України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про лікарські засоби», «Про зайнятість населення», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Кількість статей ПК України, що зазнали змін та доповнень, а також перелік законів України, які було приведено у відповідність до нових положень Кодексу, свідчать про масштаб виконаної роботи. Законодавець надав суб'єктам господарювання 7 днів для їх вивчення та застосування в господарській діяльності, незважаючи дивлячись на закріплений пп. 4.1.9 ст. 4 принцип стабільності, який передбачає, що зміни «до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше, як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки». Необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства пропагується на різних рівнях влади, але на практиці не виконується. «Сьогодні кожному зрозуміло, що стабільність в оподаткуванні – основна умова успішного розвитку економіки» [232, с. 74].

Слід відзначити, що такий підхід законодавця до внесення змін у ПК України не є новим. Аналогічна ситуація спостерігалася 2011 р. (наприклад, Закон України № 4014-VI від 04.11.2011 р.), 2012-му (Закон України № 5519-VI від 06.12.2012 р.), 2014-ому (закони України № 71-VIII, № 72-VIII від 28.12.2014 р.). Щороку законодавцем скорочується час на вивчення змін ПК України.

Тому закономірно виникає питання, як законодавець може вимагати від суб'єктів господарювання неухильно дотримуватися норм права, хоча сам постійно порушує їх і не несе жодної відповідальності. З огляду на зазначене доцільно встановити персональну адміністративну відповідальність для депутатів, котрі постійно порушують норми права. Якщо це не матиме позитивного результату, то необхідно ввести політичну відповідальність, і в разі порушення депутатом більше трьох разів під час голосування законодавчих вимог позбавити його мандату й можливості балотуватися на наступний термін.

Розглянемо концептуальні аспекти, які впливають на питання сплати місцевих податків:

- Проблему неможливості виконання органами місцевого самоврядування чинних норм права, що пов'язано із запізнілою зміною ставок місцевих податків Податковим кодексом України, законодавець вирішив досить просто. Так, згідно із Законом України від 24.12.2015 р. ухвалених рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів на 2016 рік не застосовуються вимоги, визначені пп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 ПК України та Законом України «Про засади державної регуляторної політики у

сфері господарської діяльності». У зв'язку з цим доцільно скористатися таким принципом державної регуляторної політики, як передбачуваність, що передбачає послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання планувати їх розвиток. Однак законодавець довільно, на власний розсуд встановлює умови виконання норм права.

- Згідно з п. 8.3 ст. 8 ПК України до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. У п. 10.1 ст. 10 ПК України визначено, що до місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. У п. 10.2 ст. 10 передбачено, що до місцевих зборів включено: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Законодавець передбачає, що місцеві ради **обов'язково** установлюють **єдиний податок** та податок на майно (в частині **транспортного податку та плати за землю**). Місцеві ради в **межах повноважень**, визначених ПК України, вирішують питання щодо **встановлення** податку на майно (в частині **податку на нерухоме майно**, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Важливе значення має норма права, яка закріплює, що установлення місцевих податків та зборів, **не передбачених** ПК України, **забороняється**.

Таким чином, податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю.

Стаття 266 ПК України регулює податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Платниками податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості. Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його частка. Не є об'єктом оподаткування: об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які перебувають у власності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також організацій, створених ними в установленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідного державного чи місцевого бюджету і є неприбутковими (їх спільній власності); об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, визначені законом, в тому числі їх частки; будівлі дитячих будинків сімейного типу; гуртожитки; житлова нерухомість, непридатна для проживання, у тому числі у зв'язку з аварійним станом, визнана такою згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; об'єкти житлової нерухомості, в тому числі їх частки, що належать дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, та особам з їх числа, визнаним такими відповідно до закону, дітям-інвалідам, які виховуються

одинокими матерями (батьками), але не більше одного такого об'єкта на дитину; об'єкти нежитлової нерухомості, які використовуються суб'єктами господарювання малого та середнього бізнесу, що провадять свою діяльність у малих архітектурних формах та на ринках; будівлі промисловості, зокрема виробничі корпуси, цехи, складські приміщення промислових підприємств; будівлі, споруди сільськогосподарських товаровиробників, призначені для використання безпосередньо у сільськогосподарській діяльності; об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які перебувають у власності громадських організацій інвалідів та їх підприємств; об'єкти нерухомості, що перебувають у власності релігійних організацій, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, та використовуються виключно для забезпечення їхньої статутної діяльності, включаючи ті, в яких здійснюють діяльність засновані такими релігійними організаціями добродійні заклади (притулки, інтернати, лікарні тощо), крім об'єктів нерухомості, в яких здійснюється виробнича та/або господарська діяльність; будівлі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від форми власності та джерел фінансування, що використовуються для надання освітніх послуг.

Ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує три відсотки розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом за станом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 м² бази оподаткування. Базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному року.

Законодавець передбачив пільги зі сплати цього податку. Так, база оподаткування об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичної особи платника податку, зменшується: для квартири/квартир незалежно від їх кількості – на 60 м²; житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості – 120 м²; для різних типів об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток), – на 180 м². Така пільга надається один раз за кожний базовий податковий (звітний) період (рік).

Законодавець встановив, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, визначають пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадських об'єднань, благодійних організацій, релігійних організацій України, статути (положення) яких зареєстровані у встановленому законом порядку, та використовуються для забезпечення діяльності, передбаченої такими статутами (положеннями). Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів житлової нерухомості, для фізичних осіб

визначаються виходячи з їх майнового стану та рівня доходів. Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів житлової нерухомості, для фізичних осіб не надаються на: об'єкт/об'єкти оподаткування, якщо площа такого/таких об'єкта/об'єктів перевищує п'ятикратний розмір неоподатковуваної площі, затвердженої рішенням органів місцевого самоврядування; об'єкти оподаткування, що використовуються їх власниками з метою одержання доходів (здаються в оренду, лізинг, позичку, використовуються у підприємницькій діяльності). Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів нежитлової нерухомості, встановлюються залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування.

Аналіз норм права щодо встановлення пільг з податку на відповідній території з об'єктів житлової та нежитлової нерухомості демонструє їх несистемний характер, що призводить до зловживань органами місцевого самоврядування під час встановлення пільг. Наприклад, передбачено, що пільги з податку, котрий сплачується на відповідній території з об'єктів житлової нерухомості, для фізичних осіб визначаються виходячи з їх майнового стану та рівня доходів. Проте в статті не йдеться про майновий стан та дохід членів сім'ї, які проживають спільно з фізичною особою, котра претендує на пільги. Також законодавець не уточнює, яким чином майновий стан та рівень доходів фізичної особі повинні впливати на рішення щодо пільг, тобто місцеві органи самоврядування зобов'язані їх надавати всім особам у яких невеликий дохід, чи вибірково.

Пільги з податку, що сплачується з об'єктів нежитлової нерухомості, встановлюються залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування. Незрозуміло, якими критеріями необхідно керуватися органам місцевого самоврядування для визначення об'єктів, на які доцільно поширювати пільги. Саме це й призводить до формування корупційних схем. Законодавством мають бути окреслені конкретні критерії для об'єктів, щодо яких можуть встановлюватися пільги. В іншому випадку неможливо систематизувати цей процес, а також контролювати належне виконання норм права.

Питання, що пов'язане зі сплатою транспортного податку, регулюється ст. 267 ПК України. Платниками транспортного податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні легкові автомобілі, що є об'єктами оподаткування. Об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року. Така вартість визначається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку, за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, виходячи з марки, моделі, року випуску, типу двигуна, об'єму циліндрів двигуна, типу коробки перемикання передач, пробігу легкового автомобіля, та розміщується на його офіційному веб-сайті. Ставка податку встановлюється з розрахунку на календарний рік у розмірі 25 тис. грн за кожен легковий автомобіль, що є об'єктом оподаткування. Обчислення суми податку з

об’єкта/об’єктів оподаткування фізичних осіб здійснюється контролюючим органом за місцем реєстрації платника податку. У разі незаконного заволодіння третьою особою легковим автомобілем, який і є об’єктом оподаткування, транспортний податок за такий автомобіль не сплачується з місяця, наступного за місяцем, в якому мав місце факт незаконного заволодіння легковим автомобілем, якщо такий факт підтверджується відповідним документом про внесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, виданим уповноваженим державним органом. У разі повернення легкового автомобіля його власнику (законному володільцю) податок за такий легковий автомобіль сплачується з місяця, в якому легковий автомобіль було повернено відповідно до постанови слідчого, прокурора чи рішення суду. Платник податку зобов’язаний надати контролюючому органу копію такої постанови (рішення) протягом 10 днів з моменту отримання.

Аналіз виявив, що ст. 267 ПК України зазнала значних змін. Так, з 01.01.2016 р. об’єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п’яти років (включно) і їх середня ринкова вартість становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного року). До 2016 р. критерієм для оподаткування був об’єм двигуна у понад 3 000 сантиметрів кубічних.

Новою редакцією ст. 267 ПК України встановлено, що вартість транспортного засобу визначається центральним органом виконавчої влади, котрий реалізує державну політику економічного розвитку за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, виходячи з марки, моделі, року випуску, типу двигуна, об’єму циліндрів двигуна, типу коробки перемикання передач, пробігу легкового автомобіля.

Зауважимо, що порядок нарахування транспортного податку повинен бути простим і доступним. Тим паче, що його платниками є не лише юридичні особи, які мають юридичну службу, але й фізичні, які самостійно повинні опанувати особливості законодавства або витрачати додаткові кошти на юридичну допомогу.

Порядок визначення вартості транспортного засобу, який закріплено змінами до ПК України, надає можливості чиновникам для зловживань. І це тоді, коли особливо актуальними є боротьба з корупцією та недопущення ухвалення норм права, які передбачають корупційну складову.

Передусім згідно з ПК України Кабінет Міністрів може в процесі розробки методики закласти привілеї для окремих груп платників транспортного податку. Надалі центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику економічного розвитку, має можливість з власних міркувань визначати його вартість.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» викладати положення регуляторного акта необхідно у спосіб, що є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього документа. Нова редакція ст. 267 ПК України, на жаль, не є такою.

Варто звернути увагу на те, що методика встановлення вартості транспортного засобу не передбачає такого критерію як фізичний стан. Якщо транспортний засіб, що зазнав пошкоджень унаслідок аварійної ситуації, неможливо використовувати за призначенням або після викрадення його повернуто в т.зв. нетоварному вигляді, то це повинно позначитися на розмірі транспортного податку. Інакше виникає ситуація, коли використовувати транспортний засіб неможливо, а податок платити власник зобов'язаний.

Поза увагою авторів Закону від 24.12.2015 р. залишилося питання сплати транспортного податку внутрішньо переміщеними особами. Багато з них не мають можливості перевезти автомобіль через лінію зіткнення. Але оскільки він зареєстрований за такою особою, то відповідно до вимог ПК України необхідно сплатити транспортний збір. Проте згідно п. 12 Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 66 від 18.02.2016 р. [233], якщо фактичний середньорічний пробіг автомобілів вищий, ніж нормативний середньорічний, то середньоринкова вартість зменшується, якщо навпаки – збільшується. Таким чином, у разі відсутності можливості користуватися автомобілем знижується фактичний середньорічний пробіг та зростає його середньоринкова вартість, а отже, ймовірність необхідності сплати податку. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66 лише погіршує ситуацію щодо сплати транспортного податку внутрішньо переміщеними особами, які не можуть вивезти автомобіль на територію, підконтрольну Україні. Тому доцільно окремим пунктом уточнити в ПК України, якщо транспортний засіб, за даними контрольно-пропускного пункту із зони АТО, не перетинав лінію зіткнення, то власник звільняється від сплати транспортного податку.

Платниками земельного податку є: власники земельних ділянок, земельних часток (паїв); землекористувачі. Об'єктами оподаткування є: земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні; земельні частки (паї), які перебувають у власності. Базою оподаткування є: нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного відповідно до порядку, встановленого цим розділом; площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено.

Ставка податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється у розмірі не більше 3 % від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь та земель загального користування – не більше 1 % відповідно. Ставка податку н повинна перевищувати 12 % від їх нормативної грошової оцінки за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної форми власності). Ставка податку за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, встановлюється у розмірі не більше 5 % від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області.

Згідно зі ст. 281 ПК України від сплати земельного податку звільняються: інваліди першої і другої групи; фізичні особи, які виховують трьох і більше

дітей віком до 18 років; пенсіонери (за віком); ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; фізичні особи, визнані законом особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Звільнення від сплати земельного податку поширюється на одну земельну ділянку за кожним видом використання у межах граничних норм: для ведення особистого селянського господарства – у розмірі не більш як 2 гектари; для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка): у селах – не більш як 0,25 гектара, в селищах – 0,15, в містах – 0,10; для індивідуального дачного будівництва – 0,10; будівництва індивідуальних гаражів – 0,01; для ведення садівництва – не більш як 0,12 гектара.

Від сплати податку звільняються на період дії єдиного податку четвертої групи власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі за умови передачі земельних ділянок та земельних часток (паїв) в оренду платнику єдиного податку четвертої групи.

Відповідно до ст. 282 ПК України від сплати податку звільняються: санаторно-курортні та оздоровчі заклади громадських організацій інвалідів, реабілітаційні установи громадських організацій інвалідів; громадські організації інвалідів України, підприємства та організації, які засновані громадськими організаціями інвалідів та спілками громадських організацій інвалідів і є їх повною власністю, де протягом попереднього календарного місяця кількість інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менш як 50 % середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить протягом звітного періоду не менш як 25 % суми загальних витрат на оплату праці; бази олімпійської та параолімпійської підготовки, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України; дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади незалежно від форми власності і джерел фінансування, заклади культури, науки, освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, фізичної культури та спорту, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів.

Стаття 283 ПК України встановлює земельні ділянки, які не підлягають оподаткуванню земельним податком, а саме: сільськогосподарські угіддя зон радіоактивно забруднених територій, визначених відповідно до закону такими, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (зон відчуження, безумовного (обов’язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення і посиленого радіоекологічного контролю), і хімічно забруднених сільськогосподарських угідь, на які запроваджено обмеження щодо ведення сільського господарства; землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння; земельні ділянки державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць, які використовуються для випробування сортів сільськогосподарських культур; землі дорожнього господарства автомобільних доріг загального користування – землі під проїзною частиною, узбіччям,

земляним полотном, декоративним озелененням, резервами, кюветами, мостами, штучними спорудами, тунелями, транспортними розв'язками, водопропускними спорудами, підпірними стінками, шумовими екранами, очисними спорудами і розташованими в межах смуг відведення іншими дорожніми спорудами та обладнанням, а також землі, що знаходяться за межами смуг відведення, якщо на них розміщені споруди, котрі забезпечують функціонування автомобільних доріг; земельні ділянки сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (селянських) господарств, зайняті молодими садами, ягідниками та виноградниками до вступу їх у пору плодоношення, а також гібридними насадженнями, генофондовими колекціями та розсадниками багаторічних плодових насаджень; земельні ділянки кладовищ, крематоріїв і колумбаріїв; земельні ділянки, на яких розташовані дипломатичні представництва, які відповідно до міжнародних договорів (угод), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, користуються приміщеннями та прилеглими до них земельними ділянками на безоплатній основі; земельні ділянки, надані для будівництва й обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення діяльності релігійних організацій України, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку.

- У ст. 291–300 ПК України встановлюються особливості спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, а також справляння єдиного податку. Спрощена система оподаткування, обліку та звітності – особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлює заміну сплати окремих податків і зборів, передбачених пунктом 297.1 ст. 297 цього Кодексу, на сплату єдиного податку в порядку та на умовах, визначених ПК України, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності.

Згідно з Податковим кодексом України юридична особа чи фізична особа – підприємець може самостійно обрати спрощену систему оподаткування, якщо така особа відповідає вимогам, визначеним законодавством, та реєструється платником єдиного податку у встановленому порядку .

Суб'єкти господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, поділяються на такі групи платників єдиного податку:

перша група – фізичні особи – підприємці, які не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність з надання побутових послуг населенню й обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 300 тис. грн;

друга група – фізичні особи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність з надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства, за умови, що протягом календарного року відповідають сукупності таких критеріїв: не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, одночасно не перевищує 10 осіб; обсяг доходу не перевищує 1,5 млн гривень.

Дія цього підпункту не поширюється на фізичних осіб – підприємців, які надають посередницькі послуги з купівлі, продажу, оренди та оцінювання нерухомого майна (група 70.31 КВЕД ДК 009:2005), а також здійснюють діяльність з виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння. Такі фізичні особи – підприємці належать виключно до третьої групи платників єдиного податку, якщо відповідають вимогам, встановленим для такої групи;

третя група – фізичні особи – підприємці, які не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, не обмежена та юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 5 млн грн;

четверта група – сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %.

При розрахунку загальної кількості осіб, які перебувають у трудових відносинах з платником єдиного податку – фізичною особою, не враховуються наймані працівники, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю і пологами та у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею передбаченого законодавством віку. При розрахунку середньооблікової кількості працівників застосовується визначення, встановлене Податковим кодексом України.

Відповідно до ст. 291 цього кодексу не можуть бути платниками єдиного податку першої–третьої груп: суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи – підприємці), які здійснюють: діяльність з організації, проведення азартних ігор, лотерей (крім розповсюдження лотерей), парі (букмекерське парі, парі тоталізатора); обмін іноземної валюти; виробництво, експорт, імпорт, продаж підакцизних товарів (крім роздрібного продажу пально-мастильних матеріалів в ємностях до 20 літрів та діяльності фізичних осіб, пов'язаної з роздрібним продажем пива й столових вин); видобуток, виробництво, реалізацію дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, у тому числі органогенного утворення (крім виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння); видобуток, реалізацію корисних копалин, крім реалізації корисних копалин місцевого значення; діяльність у сфері фінансового посередництва, крім діяльності у сфері страхування, яка здійснюється страховими агентами, визначеними Законом України «Про страхування», сюрвейєрами, аварійними комісарами та аджастерами, визначеними розділом III ПК України; діяльність з управління підприємствами; діяльність з надання послуг пошти (крім кур'єрської діяльності) та зв'язку (крім діяльності, що не підлягає ліцензуванню); діяльність з продажу предметів мистецтва та антикваріату, діяльність з організації торгів (аукціонів) виробами

мистецтва, предметами колекціонування або антикваріату; діяльність з організації, проведення гастрольних заходів; фізичні особи – підприємці, які здійснюють технічні випробування та дослідження (група 74.3 КВЕД ДК 009:2005), діяльність у сфері аудиту; фізичні особи – підприємці, які надають в оренду земельні ділянки, загальна площа яких перевищує 0,2 га, житлові приміщення та/або їх частини, загальна площа яких перевищує 100 м², нежитлові приміщення (споруди, будівлі) та/або їх частини, загальна площа яких перевищує 300 м²; страхові (перестрахові) брокери, банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії, інші фінансові установи, визначені законом; реєстратори цінних паперів; суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких сукупність часток, що належать юридичним особам, які не є платниками єдиного податку, дорівнює або перевищує 25 %; представництва, філії, відділення та інші відокремлені підрозділи юридичної особи, яка не є платником єдиного податку; фізичні та юридичні особи – нерезиденти; суб'єкти господарювання, які на день подання заяви про реєстрацію платником єдиного податку мають податковий борг, крім безнадійного податкового боргу, що виник внаслідок дії обставин непереборної сили (форс-мажорних обставин).

Не можуть бути платниками єдиного податку четвертої групи: суб'єкти господарювання, у яких понад 50 % доходу, отриманого від продажу сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки, становить дохід від реалізації декоративних рослин (за винятком зрізаних квітів, вирощених на угіддях, які належать сільськогосподарському товаровиробнику на праві власності або надані йому в користування, та продуктів їх переробки), диких тварин і птахів, хутряних виробів і хутра (крім хутрової сировини); суб'єкти господарювання, що провадять діяльність з виробництва підакцизних товарів, крім виноматеріалів виноградних (коди згідно з УКТ ЗЕД 2204 29 – 2204 30), вироблених на підприємствах первинного виноробства для підприємств вторинного виноробства, які використовують такі виноматеріали для виробництва готової продукції; суб'єкт господарювання, який за станом на 1 січня базового (звітного) року має податковий борг, за винятком безнадійного податкового боргу, який виник внаслідок дії обставин непереборної сили (форс-мажорних обставин).

Проведене дослідження демонструє, що змін зазнала стаття 291 ПК України, яка регулює загальні положення спрощеної системи оподаткування.

Згідно зі змінами до ПК України третя група спрощеної системи оподаткування включає фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 5 млн грн (попередньо було 20 млн грн). Також нововведення стосувалися й п. 293.3 ст. 293 ПК України, який встановлює відсоткову ставку єдиного податку для платників третьої групи. Так, згідно з новою редакцією необхідно буде сплачувати 3 % доходу у разі сплати податку на додану вартість (до цього було 2 %), а у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку передбачено сплату 5 % доходу замість 4 %. З огляду на поспішність таких не змін не

приведено у відповідність до нової редакції п. 293.3 ст. 293 ПК України п. 4 п. 293.8 ст. 293 ПК України, який дотепер передбачає ставку єдиного податку для третьої групи у розмірі 2% від доходу. Пунктом 293.9 ст. 293 цього кодексу практично удвічі підвищено розмір ставок податку для четвертої групи платників спрощеного податку.

8.4.3. Напрями модернізації законодавства України з питань регіоналізації оподаткування

Аналіз теоретичних положень та податкового законодавства України, яке регулює питання регіоналізації, демонструє низку проблем, які є перешкодою для практичної реалізації податкової регіоналізації.

Зокрема, відсутня цілісна концепція реформування податкового законодавства в частині його регіоналізації. Щороку вносяться фрагментарні, безсистемні зміни та доповнення до ПК України, які не дають змоги вирішити всі проблемні питання, в тому числі регіоналізації. Результатом цього безсистемного процесу є суперечності норм.

Законодавець постійно порушує принцип стабільності податкового законодавства. Остання є одним з основних вимог щодо вибору інвесторами країни для вкладення інвестицій, про необхідність залучення яких постійно наголошують представники різних гілок влади в Україні. Законодавець повинен гарантувати стабільність податкової політики, що, у свою чергу, стимулюватиме інвестора у процесі ухвалення рішення. Різке зниження інвестиційної активності в Україні безпосередньо пов’язане з нестабільністю вітчизняного законодавства про оподаткування, відсутністю реальних, а не декларативних норм права про гарантії стабільності у сфері оподаткування з боку держави. За шість років до ПК України було внесено понад 100 змін і доповнень, однак він все ж не є досконалим, тому доцільно чітко дотримуватися чинних норм права.

Доцільно узгодити принцип стабільності та усунути застарілі норми права. Стабільність податкової системи не означає, що податки, пільги, санкції можуть бути встановлені остаточно. Нерухомих податкових систем не існує. Така система повинна відображати характер суспільного устрою, стан економіки країни. У зв’язку зі зміною економічних умов нівелюється відповідність податкової системи вимогам, що висуваються до неї, і виникають суперечності через об’єктивні умови розвитку економіки держави. Тому необхідно вилучити застарілі норми права. Причому цей процес у сфері оподаткування повинен здійснюватися з урахуванням сучасних умов економічного розвитку України і дотриманням принципу стабільності. Законодавець зобов’язаний забезпечити поєднання засад стабільності податкового законодавства та доцільності усунення неактуальних норм права. Податковій системі властива одночасно стабільність і рухливість, що необхідно адекватно відобразити в податковому законодавстві, а не бездумно змінювати порядок і ставки оподаткування.

Норми права, які встановлюють порядок справляння місцевих податків, потребують більш точного формулювання. Норми ПК України, які визначають порядок справляння місцевих податків, здебільшого декларативні та не відображають чіткий механізм їх реалізації. У підсумку це спричиняє застосування корупційних схем при справлянні місцевих податків.

Податкова система України не збалансована. Відсутнє економічне обґрунтування запропонованих законодавцем норм права, які встановлюють місцеві податки, а тому не узгоджені реальні можливості вітчизняної економіки з податковим навантаженням територіальних громад. Законодавець пропонує суперечливі підходи, відповідно до яких встановлюються надмірно високі або мінімальні ставки податків. В обох випадках відсутній баланс публічно-правових та приватно-правових інтересів, а це призводить до негативних економічних наслідків. У процесі реформування системи місцевих платежів необхідно враховувати рівень платоспроможності територіальних громад, оскільки в Україні більша частина бюджетів місцевих громад є високодотаційною, причому чим менша громада, тим нижчі її фінансові можливості, особливо в контексті бюджету розвитку [234]. Одним з підходів до реформування системи місцевих платежів в Україні повинна стати незалежність місцевих громад у запровадженні певних місцевих платежів (передусім податку на нерухомість). У цьому аспекті заслуговує на увагу досвід США, де органи місцевого самоврядування при визначенні податку на нерухомість насамперед беруть до уваги місцеві потреби й можливості [235, с. 43–44].

Система адміністрування місцевих податків є недосконалою. Законодавець постійно змінює порядок адміністрування з метою його вдосконалення. Проте через відсутність системних трансформацій цей механізм залишається недосконалим, оскільки після подолання одних недоліків виникають інші.

Усі вищезгадані недоліки демонструють доцільність реформування системи оподаткування загалом та місцевого оподаткування як частини цієї системи. Місцеві податки і збори повинні бути важливими інструментами місцевого самоврядування, що не лише дозволяють мобілізовувати певну частку фінансових ресурсів до муніципальних бюджетів, але й мають регулювати рівень розвитку місцевих територій [39]. Якщо місцеве оподаткування не виконує ні фіскальних завдань, ні регулюючих функцій (стосовно регулювання розвитку місцевих територій), то його необхідно реформувати [236].

Реформування системи оподаткування передбачає докорінні зміни, тому доцільно модернізувати законодавство з питань регіоналізації оподаткування, а не вибірково вдосконалювати окремі норми права.

Модернізація (франц. modernisation, від moderne – новітній, сучасний) – це удосконалення, поліпшення, оновлення, зміна чого-небудь, приведення його у відповідність до сучасних вимог і норм, показників якості [237, с. 402, 433, 534]. За останні кілька років термін *модернізація* широко увійшов до вжитку і використовується відносно права.

Згідно з Концепцією модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу (проект) [220, с. 6] модернізація господарського законодавства передбачає не просто підвищення якості законодавства або доповнення новими можливостями правового регулювання, а його ефективності за рахунок формування нових типів взаємодії. Автори Концепції вважають, що «все те різноманіття завдань, які необхідно вирішувати на нинішньому етапі, повною мірою охоплюється поняттям модернізація господарського законодавства. Тому є підстави вважати, що модернізація цього законодавства – це адекватна відповідь на ті виклики, які постали перед ним у сучасних умовах» [220, с. 6].

Проведений аналіз свідчить, що модернізація сучасного податкового законодавства повинна бути спрямована на підвищення його якості з урахуванням досвіду реалізації і наявних економічних умов, що дасть змогу вирішити проблеми в цій сфері. «Завдання науки господарського права полягає в пошуку й обґрунтуванні тих правових форм і засобів, які були б адекватними потребам прогресивного економічного розвитку. Всі зусилля в цьому напрямі повинні сприяти зміцненню громадського порядку в господарюванні» [238, с. 408].

З огляду на існуючі проблеми практичної реалізації норм ПК України в частині регіоналізації, доцільно провести його модернізацію за такими напрямами:

- Затвердити економічно обґрунтовану концепцію реформування податкової системи з урахуванням її регіоналізації, що дасть змогу системно модернізувати законодавство в частині регіоналізації оподаткування, а не фрагментарно й вибірково змінювати окремі норми права.
- Забезпечити практичну реалізацію принципу стабільності податкового законодавства, який закріплено ПК України, але не виконується на практиці. З огляду на реалізацію податкових норм для вирішення цієї проблеми потрібні не декларативне право, а встановлення відповідальності для суб'єктів законотворчості, які порушують принцип стабільності, що закріплено п. 4.1.9 ст. 4 Податкового кодексу України. У нормотворчості прописані не всі процедури, і відхід від уже встановлених процедур скоріше правило, ніж виняток, що й обумовлює низьку якість багатьох нормативних актів. Необхідно посилити увагу до процесу нормотворчості та до відповідальності за його порушення [224].
- Забезпечити розумний баланс публічних і приватних інтересів під час закріплення місцевих податків як безпосередньо у ПК України, так і в процесі його реалізації. На сьогодні в ньому переважають публічні інтереси, на чому законодавець часто акцентує увагу. Тому доцільно в ПК України зосередитися не на фіскальних, а на регулюючих і стимулюючих методах впливу на розвиток територіальних громад. Розумний баланс публічних і приватних інтересів у сфері місцевого оподаткування дасть змогу значно збільшити частку добровільної, тобто без примусу, сплати податків у повному обсязі. Основою має стати оптимальне поєднання інтересів платника податків, держави й територіальних громад, що є найбільш складною проблемою при визначенні

податкової політики держави. Збалансоване співвідношення публічних і приватних інтересів у сфері місцевого оподаткування сприятиме вирішенню проблеми незбалансованості дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, скороченню збитків, завданих у результаті ухиляння від сплати податків, а підвищить підприємницьку активність у регіонах.

- Забезпечити відповідність норм ПК України економічним умовам господарювання, тобто на тлі змін економічних умов доцільно вносити відповідні уточнення до ПК України з урахуванням принципу стабільності. Останній, крім можливості змін, виключення застарілих норм передбачає обов'язкове дотримання термінів упровадження норм права про оподаткування, які змінюють ставки місцевих податків, а також порядку їх прийняття.
- Збільшити повноваження органів місцевого самоврядування в частині місцевого оподаткування, але при цьому у ПК України чітко встановити критерії застосування місцевих податків або можливих пільг щодо них, що дасть змогу уникати корупційних схем при застосуванні норм права.
- Забезпечити якісний рівень адміністрування процесу стягування місцевих податків. Відсутність дієвого, спрощеного механізму адміністрування місцевих податків унеможливлює їх правильне і своєчасне застосовування, а також збільшує ризик корупції в цій сфері. Система адміністрування місцевих податків повинна бути доступною й допомагати платникам податків, а не створювати труднощі.
- Забезпечити чіткий механізм реалізації норм права про місцеве оподаткування. Без такого норми права залишаються декларативними і їх неможливо реалізувати на практиці.

Отже, подальша модернізація Податкового кодексу України за зазначеними напрямами сприятиме формуванню ефективного інструменту державного регулювання економіки, що, у свою чергу, збільшить податкові надходження до бюджетів різних рівнів й забезпечить позитивні перетворення в економічній сфері.

Висновки до розділу 8

З метою вирішення завдання обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання відносин з регіоналізації державного управління економікою розглянуто пропозиції щодо підвищення ефективності застосування норм, які регламентують особливості встановлення взаємовідносин між центральним та регіональним рівнями влади.

З'ясовано, що поняття *регіоналізм* і *регіоналізація* не є тотожними і мають низку відмінностей.

Зокрема, регіоналізм – це стратегія, наміри щодо ствердження регіонів як суб'єктів управлінських рішень та перерозподілу повноважень між центром і регіонами, враховуючи та усвідомлюючи національні, економічні й інші особливості, притаманні регіону.

У свою чергу, регіоналізація є реальним процесом перерозподілу повноважень від центру до регіонів, зважаючи на його особливості та потреби, передбачає прискорення економічного розвитку і забезпечення збалансованого розподілу ресурсів між центральним і регіональним рівнями.

Доведено, що інтереси регіонів мають враховуватися під час оцінки впливу проектів нових регуляторних актів. У зв'язку з цим обґрунтовано положення про те, що у супроводжувальних документах до проекту регуляторного акта мають міститися відомості про відповідність принципам субсидіарності і пропорційності, обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акта, а також підтвердження необхідності його ухвалення на рівні держави.

Наголошується, що згідно з вимогами законодавства ЄС, державна регіональна допомога дозволена в обмежених випадках. Під час її надання слід узгоджувати форми й обсяги допомоги, в тому числі й залучених інвестицій. Україна належить до регіонів категорії «А» (з низьким рівнем економічного розвитку), тому можливе надання значних обсягів державної допомоги до 2020 р. з урахуванням обмежень, установлених законодавством ЄС, однак відповідно до спеціальних вимог.

Відзначається, що регіоналізація управління природними ресурсами є складною економіко-правовою категорією, яка характеризує процес розмежування владних повноважень у зазначеній сфері між центром та його складовими (регіонами). Поєднання економічних та юридичних критеріїв регіоналізації свідчить, що регіон як відокремлена за певними принципами частина держави є одночасно об'єктом та суб'єктом управління природними ресурсами. Органічний взаємозв'язок об'єктно-суб'єктних характеристик територій має бути базисом формування державної регіональної політики сталого розвитку регіонів та визначення меж організаційно-господарських повноважень органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами.

Обґрунтовано, що у регіонах з особливими умовами розвитку (зони урбанізації, сільського господарства, національної екологічної мережі, радіаційного забруднення), перелік яких наведений у ст. 3 Закону України «Про Генеральну схему планування території України», а також регіонах, де діють військово-цивільні адміністрації, доцільно запровадити «право експерименту» на зразок того, що використовується у Франції, адаптоване до вітчизняного законодавства. Умовами використання регіональними органами влади зазначеного елементу законодавчої компетенції може бути економічна недоцільність та/або екологічна несумісність запровадження певного способу використання природних ресурсів в умовах регіону з урахуванням специфічних завдань його розвитку, визначених Законом України «Про Генеральну схему планування територій України».

Запропоновано надати право регіональним органам місцевого самоврядування й трудовим колективам брати участь в управлінні державними підприємствами та державними корпоративними правами, що

узгоджуватиметься з квінтесенцією регіоналізації державного управління економікою.

У зв'язку з цим запропоновано доповнити Господарський кодекс України новим положенням такого змісту (у межах ст. 65):

«Управління державним унітарним підприємством, а також господарським товариством, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених законом.

У державному унітарному підприємства, а також господарському товаристві, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, обов'язково утворюється наглядова рада.

Наглядова рада державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого понад 50 % акцій (часток) належить державі, формується уповноваженим органом державного управління на конкурсній основі з числа представників держави, трудового колективу, регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань, що представляють інтереси в тому числі великих кредиторів. Представники трудового колективу складають не менше 1/3 загальної кількості членів наглядової ради. Представники регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань також складають не менше 1/3 загальної кількості членів наглядової ради порівну.

Головою наглядової ради державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого корпоративні права держави перевищують 50 %, обирається будь-який член наглядової ради, що представляє інтереси держави.

Керівник виконавчого органу державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі понад 50 % акцій (часток) належить державі, призначається уповноваженим органом державного управління за поданням трудового колективу і є підзвітним цьому органу і трудовому колективу».

Аргументовано, що істотного перегляду потребує бюджетно-податкова сфера вітчизняного законодавства, збалансованість якої за трьома рівнями (держава–регіон–місто) перерозподілу фінансових коштів зумовлює реальну спроможність регіонів самостійно вирішувати питання економічного та соціального розвитку. Відзначається, що більша частина податкових надходжень, які формуються на регіональному рівні, вилучається до державного бюджету, а власних доходів недостатньо для забезпечення виконання численних соціальних проектів та вирішення назрілих проблем у різних сферах економіки регіону. Доведено, що механізм державного управління бюджетною та податковою системами має бути спрямований не лише на подолання економічних диспропорцій у розвитку регіонів. У зв'язку з цим ключовим завданням реформування бюджетно-податкового законодавства визначено створення умов для формування регіонами власної необхідної і достатньої системи оподаткування.

У результаті дослідження виявлено гострі проблеми і ризики подальшого розвитку економіки держави в умовах несформованості єдиних підходів до врахування принципів регіоналізації у взаємовідносинах між центральним та регіональним рівнями влади.

Для усунення виявлених недоліків і створення умов для врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів України доцільно здійснити низку економіко-правових заходів, зокрема:

- Потребують уточнення стратегічні напрями регіонального розвитку з огляду на те, що процеси регіоналізму розвиваються знизу, з регіонів, а регіоналізація, навпаки, – згори, з національного рівня, є результатом дій, що здійснює держава або окремі центральні органи влади.

У зв'язку з цим важливо проводити постійні консультації з органами влади регіонального рівня з метою врахування їх реальних потреб та вжиття першочергових заходів, спрямованих на збалансування економічних інтересів держави й регіонів, недопущення в подальшому ухвалення рішень, здатних порушити основоположні принципи регіоналізації.

- У контексті необхідності перерозподілу в Україні владних повноважень між центральним та регіональними органами, зважаючи на специфіку регіонів, доцільно закріпити на законодавчому рівні *принципи субсидіарності та пропорційності* як основні в процесі регіоналізації. При цьому важливо запровадити механізми, спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої та регіональної влади шляхом вжиття певних заходів, наприклад, таких, які передбачають можливість для органів місцевої влади відмовлятися від певних повноважень і передавати їх на вищий рівень або, навпаки, їх об'єднувати.
- Запропоновано внести зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відповідно до яких проект регуляторного акта має містити пояснення щодо відповідності принципам субсидіарності й пропорційності та супроводжувальні документи з обґрунтуванням фінансових і юридичних наслідків ухвалення акта, а також підтвердження необхідності такого на рівні держави. Інтереси регіонів мають враховуватися під час оцінки впливу проектів нових регуляторних актів.
- Запропоновано у ході розробки регуляторних актів для оцінки дотримання принципів субсидіарності та пропорційності з'ясувати, чи може держава діяти, характер проблеми та можливість її ефективного вирішення на регіональному чи місцевому рівні; повноваження, надані місцевими та регіональними органами влади щодо відповідних дій; переваги місцевого, регіонального або держави рівня залежно від масштабів дій, їх ефективності; ймовірну шкоду з огляду на інтереси регіонального та місцевого рівнів; послідовність державних дій, зважаючи на необхідність уникати зайвих обмежень і вживати заходи для досягнення цілей тощо.
- Саме на основі принципу пропорційності як одного з ключових у системі регіоналізації доведено ефективність передання відповідних

повноважень щодо малого та середнього підприємництва на регіональний рівень, зокрема у сферах освіти та професійної підготовки, розвитку підприємництва, надання консультативної та фінансової підтримки.

- Відзначається, що Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» наразі не враховує умови надання державної допомоги в цілях регіонального розвитку, які передбачені у законодавстві ЄС.

Зокрема, у згаданому Законі регіон розглядається у межах області, виходячи з адміністративно-територіального поділу країни, без урахування економічних показників, які в західноєвропейських державах зазвичай беруться за основу. Крім того, Закон не відображає норм стосовно створення карти регіональної допомоги, котра повинна бути підготовлена з огляду на зобов'язання, які випливають зі змісту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У зв'язку з цим запропоновано внести зміни до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», спрямовані на усунення виявлених недоліків.

- Обґрунтовано, що важливою складовою регіоналізації державного управління є залучення регіональних органів місцевого самоврядування та трудових колективів до сфери управління об'єктами державної власності, зокрема державними підприємствами та корпоративними правами.
- Обґрунтовано доцільність створення на підприємствах та в інших організаціях рад трудових колективів, а також місцевих, міських, районних зборів представників РТК. Реалізація цієї пропозиції забезпечить участь трудового колективу в управлінні суб'єктами господарювання державного й комунального секторів економіки і співробітництво з регіональними органами влади у вирішенні соціально-економічних питань.
- Доведено, що формуванню правового поля діяльності регіонів та макрорегіонів як суб'єктів державної регіональної політики сприятиме внесення до Закону України «Про засади державної регіональної політики» таких змін і доповнень:

частину другу статті 4 після слів «центральні та місцеві органи виконавчої влади» доповнити словами «органи управління макрорегіоном»;

доповнити статтями 15-1 та 19-1 наступного змісту:

«**Стаття 15-1.** ***Повноваження органу управління макрорегіоном у сфері державної регіональної політики***

1. До повноважень органу управління макрорегіоном у сфері державної регіональної політики належать:

1) розробка міжрегіональних стратегій у сфері управління природними ресурсами й інших сферах, які віднесені до їх управління, а також планів заходів з їх реалізації на території макрорегіону;

2) проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації міжрегіональних стратегій у сфері управління природними ресурсами й інших сферах, які віднесені до їх управління, а також планів заходів з їх реалізації;

3) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;

4) забезпечення у відповідному макрорегіоні реалізації державної регіональної політики у сфері управління природними ресурсами;

5) підготовка і подання відповідно до законодавства до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління природними ресурсами та інших сферах у межах компетенції, пропозицій щодо програм і проектів регіонального розвитку, котрі можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету або державного фонду регіонального розвитку;

6) здійснення інших повноважень, визначених законом.

Стаття 19-1. ***Органи управління макрорегіоном***

1. Органи управління макрорегіоном утворюються місцевими органами виконавчої влади як колегіальний орган з метою забезпечення координації дій з вирішення спільних проблем розвитку, реалізації в спеціальних для відповідної території програм регіонального розвитку, а також здійснення спільного управління природними ресурсами, які розташовані на території відповідних регіонів.

2. До складу органу управління макрорегіоном входять представники місцевих органів виконавчої влади, до повноважень яких належить управління у сфері природних ресурсів. До складу зазначеного органу можуть входити також інші посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо».

- Відзначено, що включення органів регіональної влади до кола регуляторних органів шляхом доповнення абзацу 6 ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» після слів «Рада Міністрів Автономної Республіки Крим» словами «органами управління регіоном (макрорегіоном, мікрорегіоном)» сприятиме створенню організаційно-правових передумов для здійснення комплексної регуляторної діяльності у регіоні.
- З метою удосконалення законодавства у сфері моніторингу довкілля обґрунтовано, що доповнення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» положеннями, які б визначали місце загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у складі державної системи моніторингу довкілля як невід'ємної її частини та легалізація регіонального рівня АІС, забезпечить його системний взаємозв'язок з іншими рівнями, в т.ч. шляхом визначення складових мережі загальнодержавної АІС та суб'єкта її формування.

Прийнятним варіантом є внесення до законодавства України наступних змін:

у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»:

статтю 22 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» частиною 3 такого змісту: «Загальнодержавна екологічна автоматизована інформаційно-аналітична система забезпечення доступу до екологічної інформації є невід'ємною частиною державної системи моніторингу довкілля. Мережа загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи

забезпечення доступу до екологічної інформації включає місцеві та регіональні автоматизовані інформаційно-аналітичні системи»;

пункт «б» статей 20-3, 20-4 викласти в такій редакції: «б) участь у проведенні моніторингу стану навколишнього природного середовища; створення та забезпечення функціонування регіональної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; ведення постійного автоматизованого обміну інформацією з іншими регіональними системами, надання до банку даних загальнодержавної автоматизовані інформаційно-аналітичні системи відомостей про стан навколишнього природного середовища у регіоні на основі інформації, яка отримується від місцевих систем»;

у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»:

пункт 6 статті 21 Закону України викласти в наступної редакції: «6) створює та забезпечує роботу екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації відповідного рівню, інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються для його поліпшення»;

у Законі України «Про засади державної регіональної політики»:

частини 3, 6 статті 23 викласти в наступній редакції:

«3. Моніторинг реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації проводиться шляхом збирання й аналізу показників, що характеризують стан реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, на основі офіційних статистичних даних, інформації, котра зберігається в загальнодержавній автоматизованій системі екологічної інформації та інформації центральних органів виконавчої влади».

«6. Моніторинг та оцінка результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації проводяться щороку відповідно Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями з урахуванням офіційних статистичних даних, інформації, що зберігається в регіональних автоматизованих системах екологічної інформації».

Наголошується, що впровадження запропонованих змін дасть змогу встановити місце загальнодержавної екологічної АІС у складі державної системи моніторингу довкілля; визначити регіональний рівень у мережі АІС та суб’єкт формування регіональної системи, легалізувавши тим самим регіональний рівень АІС та забезпечивши його системний взаємозв’язок з іншими рівнями. Функціонування регіонального рівня АІС створить умови для повноцінної роботи мережі в цілому та забезпечить належний інформаційний супровід моніторингу реалізації державної регіональної політики.

- З метою забезпечення комплексного управління природними ресурсами доцільно надати регіональним органам влади як суб’єктам регіональної політики виконавчо-розпорядчі повноваження щодо управління всіма природними ресурсами, віднесеними до категорії загальнодержавного значення, розташованими в межах регіону. Аналогічні повноваження стосовно

природних ресурсів, розміщених на території декількох регіонів, мають здійснюватися органом управління макрорегіоном.

Прийнятним варіантом реалізації запропонованого підходу є внесення у законодавство України таких змін:

у Водному кодексі України:

частину першу статті 8-1 викласти у наступній редакції:

«До компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у галузі регулювання водних відносин, що складаються з приводу водних об'єктів, розташованих у межах їх території, належить…»;

доповнити статтею 8-2 наступного змісту:

«**Стаття 8-2.** ***Компетенція органів управління макрорегіонів у галузі регулювання водних відносин***

З метою забезпечення басейнового управління у сфері водних відносин органи управління макрорегіонів виконують повноваження, передбачені статтею 8-1 цього Кодексу, стосовно водних об'єктів, розташованих на території декількох адміністративно-територіальних одиниць»;

статтю 26 викласти у наступній редакції:

«Стаття 26. ***Державний облік поверхневих вод***

Державний облік поверхневих вод здійснюється органом управління макрорегіоном, що забезпечує басейнове управління відповідним водним об'єктом, шляхом проведення постійних гідрометричних, гідрохімічних спостережень за кількісними і якісними характеристиками поверхневих вод згідно з програмою, що затверджується зазначеним органом, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства»;

статтю 33 доповнити частиною другою наступного змісту:

«Екологічні стандарти та нормативи в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів у розрізі басейнів водних об'єктів встановлюються органами управління макрорегіоном на основі державних стандартів та нормативів у порядку, визначеному законодавством»;

у частині другій статті 41 слова «центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузях рибного господарства та рибної промисловості» замінити словами «органом управління макрорегіоном»;

у Лісовому кодексі України:

статтю 32 – виключити;

доповнити статтею 29-3 наступного змісту:

«**Стаття 29-3.** ***Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства***

«Центральний орган виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства за погодженням з місцевими

державними адміністраціями здійснює управління лісами державної власності у регіонах, де спостерігаються систематичні негативні екологічні наслідки, пов'язані зі скороченням лісових площ, за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України. Центральний орган виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства у сфері управління зазначеними лісами виконує повноваження, передбачені статтями 30-31 цього Кодексу.

У разі непогодження місцевою державною адміністрацією рішення центрального органу виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства стосовно управління лісами, віднесеними до сфери його управління, за умови обґрунтування його економічної недоцільності та/або екологічної несумісності в умовах регіону, дія зазначеного рішення не поширюється на територію відповідного регіону протягом 1 року з дати набуття чинності рішенням про відмову у погодженні.

Відновлення дії рішення центрального органу виконавчої влади з питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства на території регіону або його скасування здійснюються за результатами відстеження результативності регуляторного акта у порядку, визначеному Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Такий підхід сприятиме наближенню вітчизняної системи управління природними ресурсами до загальноєвропейської та забезпеченню ефективності реалізації державної політики у зазначеній сфері.

- Запропоновано модель розподілу виконавчо-розпорядчих повноважень між органами управління природними ресурсами державного та регіонального рівнів, а саме: повноваження щодо управління природними ресурсами загальнодержавного значення мають здійснювати органи регіональної влади, за винятком природних ресурсів, розташованих на території декількох регіонів (компетенція органу управління макрорегіону), та природних ресурсів, що справляють суттєвий вплив на стан національної безпеки (компетенція органу державної влади). При цьому врахування інтересів регіону при вирішенні питань, не віднесених до його виключної компетенції, має бути забезпечено шляхом безпосередньої участі у прийнятті відповідних рішень (з питань, віднесених до компетенції макрорегіону) або механізмом погодження (з питань, віднесених до компетенції державного органу влади).

- Аргументовано, що з урахуванням екологічного стану регіону можуть встановлюватися більш жорсткі обмеження за окремим видом викидів (елементів) або в цілому. У свою чергу, органи місцевого самоврядування також доцільно наділити власними повноваженнями на встановлення місцевих стандартів у сфері атмосферного повітря на підставі регіональних стандартів, зважаючи на місцеву специфіку.

Реалізації наведеної пропозиції сприятиме внесення наступних змін та доповнень до законодавства України:

у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»:

назву статтю 31 викласти у наступній редакції: «Стаття 31. Система стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища»;

доповнити статтю 31 частинами 2-6 наступного змісту:

«Систему стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища складають державні, регіональні та місцеві екологічні стандарти й нормативи.

Державні екологічні стандарти та нормативи розробляються і вводяться в дію центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України.

Регіональні екологічні стандарти та нормативи розробляються та вводяться у дію обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями на основі державних екологічних стандартів та нормативів з урахуванням екологічного стану в регіоні та регіональних екологічних програм. Регіональні екологічні стандарти та нормативи є обов'язковими для застосування на території відповідного регіону.

Регіональні екологічні стандарти можуть містити інші положення стосовно режиму використання й охорони природних ресурсів, методів контролю за станом навколишнього природного середовища, вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інших питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів, ніж державні екологічні стандарти, за умови, що вони не суперечать основним принципам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища.

Регіональними екологічними нормативами можуть встановлюватися інші показники гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівнів допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів, ніж державні екологічні нормативи, за умови забезпечення більшого або порівняного екологічного ефекту від їх застосування.

Місцеві екологічні стандарти та нормативи можуть розроблятися органами місцевого самоврядування на основі регіональних екологічних стандартів та нормативів. Розробка місцевих екологічних нормативів є обов'язковою у випадках, передбачених законодавством. Місцеві екологічні стандарти та нормативи вводяться у дію органами місцевого самоврядування за погодженням з обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Місцеві екологічні стандарти та нормативи є обов'язковими для застосування на території відповідної територіальної громади»;

у Законі «Про охорону атмосферного повітря»:

статтю 4 доповнити частиною четвертою наступного змісту:

«Для населених пунктів з численністю населення 250 тис. мешканців та більше є обов'язковою розробка місцевих стандартів та місцевих нормативів у галузі охорони атмосферного повітря у порядку, визначеному законодавством».

у частині четвертій статті 11 слова «можуть додатково встановлювати» замінити словами «зобов'язані додатково встановити»;

у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

пункт «а» частини першої статті 33 доповнити підпунктом 5 наступного змісту: «Встановлення екологічних стандартів та екологічних нормативів у сфері охорони навколишнього середовища у випадках, передбачених законом».

Внесення наведених змін до законодавства дасть змогу усунути причини, що ускладнюють захист гарантованих Конституцією України екологічних прав.

- Обґрунтовано, що фінансову основу здійснення охоронних заходів, пов'язаних з відновленням стану водних об'єктів, мають становити надходження від податків за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та суми штрафних санкцій, розподіл яких може бути аналогічним запропонованому вище для заходів з охорони атмосферного повітря. Прийнятним варіантом забезпечення реалізації цього положення є внесення до Бюджетного кодексу України таких змін та доповнень:

пункт 7 частини третьої статті 29 – виключити;

пункт 4 частини першої статті 69-1 викласти у наступній редакції:

«4. Кошти від відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності»

- З метою інтеграції регіонального аспекту в систему економічного стимулювання раціонального природокористування запропоновано внести до Податкового кодексу України такі зміни:

пункт 250.12 статті 250 доповнити абзацом третім наступного змісту: «Платник екологічного податку має право на податкову пільгу шляхом зменшення податкового зобов'язання на 50 % після нарахування податку за ставками, визначеними статтями 243, 245 цього Кодексу. Підставою надання податкової пільги є реконструкція та/або технічне переоснащення за власні кошти стаціонарного джерела забруднення, спрямоване на зменшення обсягів скидів/викидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, атмосферне повітря, здійснення яких передбачено регіональною цільовою програмою. Перелік документів, що надаються до контролюючого органу для отримання податкової пільги та після завершення строку реалізації проекту, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Податкова пільга діє весь строк реалізації проекту. Кошти, що вивільняються внаслідок застосування податкової пільги, використовуються платником податку на виконання зобов'язань за умовами його участі у регіональній цільовій програмі. Суми податкової пільги, використані за нецільовим призначенням, включаються до податкового зобов'язання з податку з нарахуванням штрафних санкцій відповідно до цього Кодексу»;

статтю 255 доповнити пунктом 255.13 такого змісту: «Платник рентної плати має право на податкову пільгу шляхом зменшення податкового

зобов’язання на 50 % після нарахування податку за ставками, визначеними цією статтею. Підставою надання податкової пільги є реконструкція, технічне переоснащення, будівництво обладнання, систем водопостачання, спрямоване на зменшення витрат води, здійснення якого передбачено регіональною цільовою програмою. Перелік документів, що надаються до контролюючого органу для отримання податкової пільги та після завершення строку реалізації проекту, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Податкова пільга діє весь строк реалізації проекту. Кошти, що вивільняються внаслідок застосування податкової пільги, використовуються платником податку на виконання зобов’язань за умовами його участі у регіональній цільовій програмі. Суми податкової пільги, використані за нецільовим призначенням, включаються до податкового зобов’язання з податку з нарахуванням штрафних санкцій відповідно до цього Кодексу».

- Відзначається, що дієвим способом активізації інвестиційної та інноваційної діяльності у сфері ресурсокористування є непрямі податкові пільги, зокрема, встановлення прискореної амортизації, потенціал якої податковим законодавством України, на відміну від природно-ресурсного, використовується недостатньо ефективно.

У зв’язку з цим запропоновано внести до Податкового кодексу України такі зміни та доповнення:

пункт 138.3 статті 138 доповнити підпунктом 138.3.5 такого змісту:

«138.3.5. Платник податку має право застосовувати метод прискореної амортизації природоохоронних основних фондів шляхом нарахування амортизації за нормою 100 % їхньої вартості для перших витрат у рік здійснення. Для застосування прискореної амортизації природоохоронних основних фондів платник податку звертається з заявою до контролюючого органу за місцем подання податкової декларації з податку на прибуток. Право на прискорену амортизацію природоохоронних основних фондів надається починаючи з наступного податкового (звітного) періоду. Суми амортизаційних відрахувань, використані за нецільовим призначенням, включаються до податкового зобов’язання з податку з нарахуванням пені відповідно до цього Кодексу за підсумками податкового (звітного) періоду, що настає за податковим (звітним) періодом, у якому виявлено таке нецільове використання. Склад основних фондів природоохоронного призначення, щодо яких застосовується прискорена амортизація, встановлює Кабінет Міністрів України. Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації додатково встановлюють регіональні правила щодо складу основних фондів природоохоронного призначення».

Література до розділу 8

1. Беззуб І. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та стратегія реформування / І. Беззуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=987:zasadi-derzhavnoji-regionalnoji-politiki-2&catid=71&Itemid=382

2. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19.

3. Шармоянц А.Н. Перспективы развития регионализма в Европе / А.Н. Шармоянц // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2012. – Т. 25(64), № 2. – С. 107–110. – (Серия «Юридические науки»).

4. Барський В.Р. Організаційно-правові засоби регіоналізації в країнах-членах ЄС [Електронний ресурс] / В.Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 26. – С. 196–202. – Режим доступу : http://apdp.in.ua/v26/36.pdf

5. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 08.09.2005 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15.

6. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / В.К. Симоненко. – К. : Наукова думка, 1997. – 263 с.

7. On the problems of regionalisation in Europe : Resolution of the Conference of local authorities of Europe № 67 (1970) / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/en/web/portal.

8. On regional institutions in Europe : Resolution of the Standing Conference of local and regional authorities of Europe № 117 (1980) / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/en/web/portal.

9. On Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for REgionalization (1988) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://aei.pitt.edu/1758/1/ep_resolution_regional_11_88.pdf.

10. On the Conference on «Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives» (Geneva, Switzerland, 3–5 June 1993) / Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822453.

11. On the Draft European Charter of regional self-government: Recommendation 34 (1997) of the Congress of Local and Regional authorities of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.

12. Popescu I. Some aspects regarding regionalization in the European Union [Електронний ресурс] / I. Popescu, C. Enscu. – P. 476–480. – Режим доступу : http://www.strategiimanageriale.ro/papers/140462.pdf.

13. Schrijver F. Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom / F. Schrijver. – Amsterdam : Amsterdam University Press, 2006. – 434 p.

14. Jorj M. European institutions involeved in the regionalization and regionalization policy instruments [Електронний ресурс] / M. Jorj. – Режим доступу : http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol/split/vol_2_no_2/geo_2014_vol2_no2_art_015.pdf.

15. Мирна Н.В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н.В. Мирна. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/05.pdf.
16. Смищенко Р.С. Регионализм и модель регионализации в сравнительной перспективе / Р.С. Смищенко // Политология. – 2011. – № 4–2. – С. 278–281.
17. Бусыгина И. Общественно-политический лексикон / И. Бусыгина, А. Захаров. – М. : МГИМО – Университет, 2009. – 276 с.
18. Geography of the Regionalism [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mytravelphoto.org/562-regionalism.html.
19. Ghinea A. Aspects regarding decentralization process in Romania. The administrative-territorial reform / A. Ghinea // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/upload/374-05e4f9bcae9a58202ea1ee4672b588f8.pdf.
20. Popescu I. The legal framework for regionalization of Romania [Електронний ресурс] / I. Popescu, C. Enscu. – Режим доступу : http://www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/1492.
21. Ene-Corbeanu C. Regionalization and federalization in European Union: Application of the principle of subsidiarity / Christian Ene-Corbeanu // Budgetary Research Review (BRR). – 2010. – Vol. 2, Iss. 1. – P. 92–114.
22. Vukovic D. The economic aspects of reginalization of European countries / D. Vukovic, A. Jovanovic, Z. Grubisic. – P. 31–48 [Electronic resourse]. – Available at : http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0350-7599/2012/0350-75991201031V.pdf.
23. Тлумачний словник (ABBY Lingvo) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lingvo.ua/ru/Search?searchMode=Interpret&searchSrcLang=uk&searchDestLang=ru&searchText.
24. Саханенко С. Региональная демократия: от принципов к европейским стандартам / С. Саханенко, С. Давтян // Юридичний вісник. – 2011. – № 3. – С. 32–40.
25. Lagendijk A. Regionalisation in Europe. Stories, institutions and boundaries [Electronic resourse] / A. Lagendijk. – Available at : http://www.ru.nl/gpm/koppeling/lagendijk.
26. Oprescu M. Regional development's perspectives in Europe [Електронний ресурс] / M. Oprescu. – Режим доступу : http://www.strategiimanageriale.ro/papers/140423.pdf.
27. Apostolache M. Perspectives of the administrative regionalization of Romania / Mihaela Adina Apostolache // Journal of Law and Administrative Sciences. – 2015. – Special Issue. – P. 652–663.
28. Калінкін А.С. Вплив процесів децентралізації на функціонування державної влади в умовах конституційної реформи / А.С. Калінкін // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 1. – С. 64–66.
29. Постанова Кабінету Міністрів України «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року» № 385 від 06.08.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF.

30. Подцерковный О.П. Децентрализация как инструмент обеспечения экономических свобод и саморегулирования хозяйственного общества / О.П. Подцерковный // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В.М. Дьомін ; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. – О. : Фенікс, 2014. – Т. 1. – С. 425–427.

31. Голуб'як Н.Р. Парадигма «нового регіоналізму» та європейської регіоналізації / Н.Р. Голуб'як // Актуальні проблеми філософії та соціології. – 2015. – Вип. 4. – С. 45–49.

32. Топалова Е.Х. Особливості вітчизняної та європейської моделей регіоналізації / Е.Х. Топалова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 107–115.

33. Zycki A. Europejska polityka regionalna / A. Zycki. – Pija : Panstwowa Wyzsza Szkola Zawodowa im. Stanislawa Staszica, 2010. – S. 157.

34. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / [Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород : TIMPANI, 2015. – 216 с.

35. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

36. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «План заходів щодо реалізації «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 688-р від 22.09.2016 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402.

37. Regionalisation in Europe : Report [Electronic resource] / Parliament Assembly. – 2007. – Available at : http://www.assembly.coe.int /nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11725&Lang=EN.

38. Vlaj S. Regionalisation of the Republic of Slovenia [Electronic resource] / S. Vlaj // Uprava. – 2008. – № 1. – Available at : http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/viewFile/101/99.

39. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

40. Arribas G. What does the Lisbon Treaty change regarding subsidiarity within the EU Institutional Framework / G. Arribas, D. Bourdin [Electronic resource]. – Available at: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20121213145031_GVA_Eipascope2012_2.pdf.

41. Borzel T. Subsidiarity and Constitutional Premise «Regional Governance» in Europe / T. Borzel [Electronic resource]. – Available at : https://www.researchgate.net/profile/Tanja_Boerzel/publication/254078366_Subsidiarity_and_the_Constitution

al_Premise_for_%27Regional_Governance%27_in_Europe/links/553402a20cf20ea0a0769ff1.pdf?origin=publication_detail.

42. Protocol (№2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality // OJ. – 2004 [Electronic resource]. – Available at : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF.

43. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326. – 2012. – P. 1–390.

44. European Parliament Resolution of 13 September 2012 on the 18th report on Better legislation – Application of the principles of subsidiarity and proportionality. – 2010 [Electronic resource]. – Available at : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-340.

45. The subsidiarity early warning system of the Lisbon treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities: report // Committee of the Regions. – 2013 [Electronic resource]. – Available at : http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/subsidiarity-warning-system-lisbon-treaty.pdf.

46. Subsidiarity and proportionality – Annual reports on Better lawmaking // European Commiss [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/reports_en.htm.

47. Impact on and practical implications of the Lisbon Treaty for cohesion policy: Note / Directorate general for internal policies. – 2010. – 16 p. [Electronic resource]. – Available at : http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/users/emartinezdealosmoner/public/Impact%20on%20and%20practical%20implications%20of%20the%20Lisbon%20Treaty%20for%20Cohesion%20Policy.pdf.

48. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997 // Dziennik Ustav. – №78. – item 483 [Electronic resource]. – Available at : http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm.

49. Constitution of the Italian Republic / Senato della Repubblica [Electronic resource]. – Available at : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

50. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 р. // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В.Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

51. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: Subsidiarity and Proportionality. – 2014 [Electronic resource]. – Available at : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388852/BoCSubAndPro_acc.pdf.

52. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні / Т. Шахматова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 125–131.

53. Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С.А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4 (18). – С. 28–35.

54. Савіовський М.Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М.Ю. Савіовський // Трипільська цивілізація. – 2012. – №8 (11). – С. 31–36.

55. Демченко І.С. Окремі аспекти впровадження принципу субсидіарності в організацію місцевого самоврядування в Україні / Демченко І.С. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 8/9. – С.128–136.

56. Їжак С. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс] / С. Їжак. – Режим доступу : http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm.

57. Рекомендації комітету Міністрів Ради Європи № R (95) 19 про застосування принципу субсидіарності від 12 жовтня 1995 р. // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / заг. ред. В.Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

58. Better Regulation in the Commission / European Commission [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap1_en.htm.

59. Better regulation guidelines : Commission staff working document. – COM (2015) 215 final [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf.

60. Think Small First – considering SME interests in policy-making including the application of an ‘SME test’: report of the expert group / European Commission. – 2009. – 26 p.

61. Економіка України і польський досвід шокової терапії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://coruption.net/novini/item/16490-ekonomika-ukrainy-i-polskyi-dosvid-shokovoi-terapii.

62. Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf.

63. Regional implementation of SBA: guidebook how to support SME Policy from Structural Funds. – 2014 [Electronic resource]. – Available at : http://bookshop.europa.eu/en/regional-implementation-of-the-sba-pbNBBN14002/?CatalogCategoryID=cKYKABsttvUAAAEjrpAY4e5L.

64. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

65. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» № 5/2015 від 12.01.2015 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

66. Мельник А. Регіональна політика ЄС та України в умовах поглиблення суперечностей глобалізації / А. Мельник, В. Адамик // Журнал європейської економіки. – 2013. – Т. 12, № 1. – С. 57–78.

67. Федонюк С.В. Європейська інтеграція: регіональна політика Європейського Союзу. Короткий лексикон. / С.В. Федонюк, В.І. Галяс. – Луцьк : Вежа, 2006. – 101 с.

68. Договір про заснування Європейської спільноти: Договір від 25.03.1957 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

69. On the part of the scheme adapting the national tax system to the specific characteristics of the Autonomous Region of the Azores which concerns reductions in the rates of income and corporation tax: Commission Decision 2003/442/EC of 11 December 2002 // OJ. – 2003. – L150. – P. 52.

70. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 2749 від 01.07.2014 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18.

71. Угода про субсидії та компенсаційні заходи № 981_015 від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс] // СОТ. – Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_015.

72. Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon [Electronic resourse]. – available at : http://www.eudemocrats.org/eud/downloads/lisbon_treaty_reader_friendly.pdf.

73. Guidelines on regional state aid (EC) // Official Journal of the European Union. – 2013. – P. 209.

74. Friederiszick W.H. State aid modernization and its implications for the assessment of large investment projects. The relevance of market screens in the regional aid guidelines: ESMT Working Paper / Hans W. Friederiszick, N. Tosini // European School of Management and Technology. – 2012. – 25 p.

75. On regional aid business hotel in Sardinia: Commission Decision (Case NN 158/2003) // OJ. – 2008. – L 302.

76. Laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification): Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 // OJ. – 2015. – L 248/9 – 29.

77. Стюарт Ю. Збірник прецедентного права Європейського Союзу в сфері державної допомоги / Ю. Стюарт, Я. Рогінська // CROWN AGENTS LTD в консорціумі з Chartered Institute of Procurement and Supply та BDO Ltd. – 2015. – 257 с.

78. Investment in Germany / KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, 2011. – 180 p.

79. Another generation in Competition policy control of Regional development policy// EoRPA Paper 14/5. – United Kingdom, 2014. – 59 p.

80. Daniela-Luminita Constantin. The regional state aid schemes as a support to sustainable urban development / Daniela-Luminita Constantin // Proceedings of the

eighth administration and public management international conference. – 2012. – P. 126–132.

81. Стюарт Ю. Звіт про створення карти регіонального розподілу державної допомоги в Україні / Юджин Стюарт, Яна Рогінська // Проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». – К., 2014. – 60 с.

82. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/Monitor/ mart2009/31.htm.

83. Регіональний розвиток в Європейському Союзі: уроки для України // Підтримка сталого регіонального розвитку EuropeAid/125234/C/SER/UA. – 30 с.

84. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання та реалізації положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 102-р від 4 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/102-2013-%D1%80.

85. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В.А. Кобзаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

86. Гладкий Ю.Н. Регионоведение / Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – 384 с.

87. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития : [монография] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : УРСС, 2000. – 368 с.

88. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : [монографія] / В.Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.

89. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / В. Панова // Віче. – 2008. – № 14. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/1022.

90. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий : проблемы теории и практики : [монография] / С.Н. Грудницкая ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2011. – 428 с.

91. Грудницька С.М. Господарська правосуб'єктність державних підприємств : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / С.М. Грудницька . – Донецьк, 2012. – 34 с.

92. Зайцев И. Продать ненужное: четыре проблемы приватизации в Украине [Электронный ресурс] / И. Зайцев // ЛигаБизнесИнформ : Информационное агентство. – Режим доступа : http://biz.liga.net/ekonomika/all/stati/3247887-prodat-nenuzhnoe-chetyre-problemy-privatizatsii-v-ukraine.htm.

93. Мининфраструктуры раскручивает коррупционную схему – эксперты [Электронный ресурс] // Подробности. – Режим доступа : http://podrobnosti.ua/2112413-mininfrastruktury-raskruchivaet-korruptsionnuju-shemu-eksperty.html.

94. «Укрнафта» – это кощеева игла в империи Коломойского : интервью Войницкой В. [Электронный ресурс] // Громадське радіо : офіційний сайт. – Режим доступу : https://hromadskeradio.org/ru/programs/kyiv-donbas/ukrnafta-eto-koshcheeva-igla-v-imperii-kolomoyskogo-nardep-voycickaya.

95. «Энергоатом»: корпоратизация и американский менеджмент [Электронный ресурс] // РИА Новости Украина: Репортажи. Интервью. Аналитика. – Режим доступа : http://rian.com.ua/analytics/20160811/1014573505.html.

96. Лендьєл М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендьєл // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України / за ред. С. Максименка ; Київський центр Інституту Схід – Захід. – К. : Логос, 2000. – С. 62–97.

97. Оганян Г.А. Політична економія : навч. посіб. / Г.А. Оганян. – К. : МАУП, 2003. – 520 с.

98. Williams L.-K. The Baltic Sea Region : Forms and Functions of Regional Co-operation / L.-K. Wil-liams // Humboldt-Universitдt zuBerlin. – Mode of access : http://www2.rz.hu-berlin.de/BaltSeaNet/Publications/williams.html.

99. Wæver O. Region in the Making – A Blueprint for Baltic Sea Politics / O. Wæver, P. Joenniemi // The Baltic Sea Region: Conflict or Co-operation? Region-Making, Security, Disarmament and Conversion. – Kiel, 1991. – P. 13–60.

100. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.

101. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной ассамблеи ООН от 10.12.1948 г. [Электронный ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

102. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Вебли, Проспект, 2008. – 640 с.

103. Шарий В.І. Глобалізація та регіоналізація місцевого розвитку як основні суперечливі фактори впливу на місцеве самоврядування [Електронний ресурс] / В.І. Шарий. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journal/dutp/2011_1/txts/Shariy.pdf.

104. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 213 с.

105. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н.Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1955. – 176 с.

106. Архипов С.И. Субъект права (теоретическое исследование): дис. … доктора юрид. наук : 12.00.01 / Архипов С.И. ; Уральская гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2005. – 486 с.

107. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / Є. Кіш // Незалежний культурологічний часопис «Ї». – 2002. – № 23. – С. 133–157.

108. Грудницкая С.Н. Значение публичных субъектов хозяйствования для формирования правового государства [Електронний ресурс] / С.Н. Грудницкая

// Розвиток юридичної науки на сучасному етапі : матеріали Міжнарод. наук.-практ. інтернет-конф. (Тернопіль, 7 груд. 2007 р.). – Т., 2007. – С. 41–42. – Режим доступу : www.lex-line.com.ua.

109. Грудницкая С.Н. Системоорганизующая функция хозяйственного права в современном мире / С.Н. Грудницкая, Н.В. Никитченко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 128–133.

110. Пугачев В.П. Введение в политологию : учеб. для студентов высш. учеб. завед. / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. – 3-е изд., перераб и доп. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 447 с.

111. Развитие производственной и представительных форм экономической демократии: опыт и проблемы / под ред. В.К. Мамутова. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 1998. – 92 с.

112. Вінник О.М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : [монографія] / О.М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – 352 с.

113. Грудницкая С.Н. Необходимо развивать законодательство о трудовых коллективах / С.Н. Грудницкая // Хозяйственное законодательство Украины : практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора : сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экон.-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2005. – С. 163–169.

114. Переверзєв О.М. Удосконалення правового механізму корпоративного контролю в акціонерних товариствах / О.М. Переверзєв // Економіка і право. – 2003. – № 2(6). – С. 83–89.

115. Симмонс Д. Как стать собственником. Американский опыт участия работников в собственности и управлении / Д. Симмонс, У. Мерс. ; пер. с англ. – М. : Сирин, 1998. – 296 с.

116. Council Directive 2001/86/EC of 8 October 2001 supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employers // Official Journal of the European Communities. – 2001. – L 294/22 – L 294/32.

117. Council Regulation (EC) № 2157/2001 of 8 October 2001 on the Statute for a European company (SE) // Official Journal of the European Communities. – 2001. – L 294/1 – L 294/18.

118. Савельев Е.В. Соадминистрирование: немецкая система участия трудящихся в управлении / Е.В. Савельев // Человек в социально-экономической системе : матер. Междунар. симпозиума, 7–11 сентяб. 1992 г. – М. : ИЭ РАН, 1992. – С. 264–269.

119. Киселев И.Я. Зарубежное трудовое право / И.Я. Киселев. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 257 с.

120. Типы социальной политики: концепция, практика / [В.Э. Бурджалов, И.В. Гришин, З.Я. Сванидзе, И.В. Соболева] // Общество и экономика. – 1997. – № 1–2. – С. 19–50.

121. Актуальные проблемы стабилизации и развития экономики : сб. науч. тр. / отв. ред. В.К. Мамутов ; НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. – Донецк, 1999. – 328 с.

122. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. д.ю.н., проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во БЕК, 1998. – 586 с.

123. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» № 662-р від 27.05.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248295032.

124. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» № 1405-VIII від 2 червня 2016 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1405-19.

125. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» № 185-V від 21 вересня 2006 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/185-16.

126. Господарський кодекс України № 436 від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15.

127. Іжа М.М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна : [монографія] / М.М. Іжа. – О. : Друкарський дім, 2011. – 368 с.

128. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part. 27.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2014001.

129. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. 27.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2014007.

130. Agreement establishing an association between the European Economic Community and Turkey. 12.09.1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=1963001.

131. Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/981_006.

132. Методи і моделі просторового розвитку територіально-виробничих систем / наук. ред. Є.І. Бойко ; НАН України, Ін-т регіональних досліджень. — Л., 2007. – 212 с.

133. Василенко В.Н. О некоторых результатах теоретического анализа понятия «регион» / В.Н. Василенко // Экономика и право. – 2015. – № 1. – С. 3–12.

134. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята Асамблеєю Європейських Регіонів від 04.12.1996 р. // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7–9. – С. 162–179.

135. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу :http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

136. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р. Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

137. Загрязнение воздуха по регионам Украины и заболеваемость органов дыхания // Эксперт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.imbf.org/tools/images/zagrjaznenie-vozduha-po-regionam-ukrainy-hq.jpg.

138. Викиди забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами забруднення [Електронний ресурс] // Головне управління статистики у Львівській області. – Режим доступу: http://database.ukrcensus.gov.ua/ statbank_lviv/maps/m24A02.htm.

139. Уткин Э.А. Государственное и региональное управление : [монография] / Э.А. Уткин, А.Ф. Денисов. – М. : ЭКМОС, 2002. – 320 с.

140. Regions d'Europe. Dossier thematique de l'Assambles des Regions d'Europe. – 2005. – №11. – P. 4.

141. Шкарупа О.В. Еколого-економічна оцінка стану регіону в контексті екологічно сталого розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / О.В. Шкарупа. – Суми, 2008. – 21 с.

142. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Щодо екологічного паспорту регіону» № 162 від 23.05.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/2733-nakaz-vid-23-05-2014-162-shchodo-ekolohichnoho-pasportu-rehionu.

143. Правовая система Украины: история, состояние и перспективы : в 5 т. – Х. : Право, 2011.

Т. 4.: Методологические основы развития экологического, земельного, аграрного и хозяйственного права / под общ. ред. Ю.С. Шемшученко. – 2011. – 480 с.

144. Викиди забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря за регіонами у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

145. Маркетинговое исследование украинского рынка риса [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://marketing.vc/marketing_research/ukr-marketingovoe-issledovanie-ukrainskogo-rynka-risa.html.

146. Програма економічного, соціального та культурного розвитку Херсонської області на 2016 рік № 57 від 22.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://khoda.gov.ua/regionalni-programi/programa-rozvitku-oblasti-na-2016-rik.

147. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Гримковська проти України» від 21.07.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 35. – Ст. 1320.

148. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Дубецька та інші проти України» від 10.02.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 65.

149. Джумагельдієва Г.Д. Правове забезпечення регіоналізації у сфері планування використання земель / Г.Д. Джумагельдієва // Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства: матеріали Круглого столу (Вінниця, 14–15 трав. 2015 р.). – Вінниця, 2015. – С. 36–38.

150. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.

151. Зеркаль О. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до acquis communautaire / О. Зеркаль, Т. Качка. – К. : Ніка-Прінт, 2005. – 128 с.

152. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту» № 308 від 11.03.2004 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF.

153. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» № 534-XIV від 19.03.1999 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/534-14.

154. Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» № 562-VIII від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/562-19/paran3.

155. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» № 391 від 30.03.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF.

156. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12.

157. Закон України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

158. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

159. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» № 832-XIV від 06.07.1999 р. [Електронний

ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/832-14.

160. Рішення господарського суду Луганської області від 17.01.2006 р. (залишене без змін постановою Луганського апеляційного господарського суду від 28.02.2006 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua.

161. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

162. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» № 529 від 20.05.2009 р. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/529-2009-%D0%BF.

163. Про очистку міських стічних вод : Директива Ради 91/271/ЄЕС № 91/271/ЄЕС від 21.05.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_911.

164. Джумагельдієва Г.Д. Правове забезпечення регіоналізації управління природними ресурсами / Г.Д. Джумагельдієва ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – К. : Юридична думка, 2016. – 50 с.

165. Мамутов В.К. Системный поход к стимулированию повышения эффективности промышленного производства / В.К. Мамутов / Экономика и право : сб. науч. тр. – К. : Юринком Интер, 2003. – 544 с.

166. Орлов П.А. Оцінка економічного ефекту прискореної амортизації на промислових підприємствах в умовах реформування державної амортизаційної політики / П.А. Орлов, С.П. Орлов, О.Ю. Іванова // Менеджмент та підприємництво України: етапи становлення і проблеми розвитку. – Л. : Львів. Політехніка, 2008. – С. 369–374.

167. Молдован О.О. Щодо удосконалення податкових інструментів підтримки малого підприємництва в Україні: аналітична записка [Електронний ресурс] / О.О. Молдован. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1621.

168. Білан О. Податкова реформа Грузії: урок для України [Електронний ресурс] / О. Білан. – Режим доступу : http://voxukraine.org/2015/11/25/tax-reform-in-georgia-lessons-for-ukraine-ua.

169. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K, 2012. – 289 с.

170. Єремєєва Н.В. Прискорена амортизація: перспективи стимулювання «зеленого» виробництва / Н.В. Єремєєва, Л.В. Жарова // Україна – ЄС. Сучасні технології, економіка та право : зб. тез доповідей другої міжнар. наук.-практ. конф. (Словацька Республіка – Польща, 19–23 квіт. 2016 р.). – Чернігів, 2016. – С. 133–136.

171. Криштоф Н.С. Межбюджетные отношения в системе государственного регулирования экономики Украины на современном этапе

развития [Электронный ресурс] / Н.С. Криштоф. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/12.pdf.

172. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.В. Проць // Фінансовий простір. – 2015. – № 1 (17). – С. 221–227.

173. Молодченко Т.Г. Реформування податкової системи в Україні: передумови й альтернативи / Т.Г. Молодченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2010. – Вип. 1(37). – С. 313–318.

174. Blöchliger, Hansjörg Fiscal autonomy of subcentral governments : Working Paper No 2 / Hansjörg Blöchliger, David King // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – 2006. – 30 p.

175. Bird R.M. Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications / R.M. Bird // Georgia State University, wp. – 2000. – № 2. – P. 10.

176. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.

177. Кузьменко О.А. Аналіз стану та пріоритетів оптимізації правової регламентації розподілу доходів між бюджетами / О.А. Кузьменко // Право і Безпека. – 2009. – № 4. – С. 149–153.

178. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05. 1997 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

179. Козинець І.Г. Фінансова самостійність місцевих бюджетів: проблеми забезпечення / І.Г. Козинець // Молодий вчений. – 2014. – № 6 (09). – С. 111–114.

180. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

181. Закон України «Про Державний бюджет на 2014 рік» № 719-VII від 16.01. 2014 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18.

182. Демиденко Л. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії / Л. Демиденко, Ю. Наконечна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 2(167). – С. 49–54. – (Серія «Економіка»).

183. Монаєнко А.О. Роль органів влади та місцевого самоврядування у формуванні міжбюджетних відносин в Україні / А.О. Монаєнко // Держава та регіони. – 2008. – № 4. – С. 158–161. – (Серія «Державне управління»).

184. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2013 року [Електронний ресурс] / [В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ – ІІ) впровадження», USAID, – К., 2013. – 75 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV__II_2013_Monitoring_ukr.pdf.

185. Сафонова О.Д. Податкова система України: сучасний стан та вплив на економіку України / О.Д. Сафонова // Економіка харчової промисловості. – 2013. – № 3. – С. 14–17.

186. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету : [монографія] / [Л.Ф. Кондусова, І.І. Нескородаєва, І.І. Алексеєнко та ін.]. – Харків : ХНЕУ, 2011. – 278 с.

187. Булій Н.О. Проблеми забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] / Н.О. Булій. – 2013. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/1_NIO_2013/Economics/13_124951.doc.htm.

188. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів в контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. – 2006. –№ 5. – С. 12–21.

189. Алексеєв І.В. Бюджетна система: навч. посіб. / І.А. Алексеєв, Н.Б. Ярошевич, А.М. Чупак-Голобородько. – К. : Хай-Тек Прес, 2008. – 544 с.

190. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади / А.С. Калінкін // Вісник Маріупольського державного університету. – 2014. – Вип. 8. – С. 150–157. – (Серія «Право»).

191. Бутко М.П. Фінансові ресурси регіону в умовах ринкової трансформації / М.П. Бутко, К.О. Білокур // Фінанси України. – 2008. – № 10. – С. 29–30.

192. Скакун Ю.В. Законодавчі шляхи удосконалення місцевої податкової системи України / Ю.В. Скакун // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 204–208. – (Серия «Юридические науки»).

193. Фещенко Л.В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Л.В. Фещенко, П.В. Пронза, Н.В. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2008. – 672 с.

194. Левенець О.В. Прагматика вдосконалення мобілізації податкових надходжень до місцевих бюджетів України / О.В. Левенець // Інноваційна економіка. – 2013. – № 9. – С. 158–163.

195. Сумська Т. Децентралізація бюджетної системи як організаційна основа системи місцевого самоврядування / Т. Сумська // Журнал європейської економіки. – 2015. – Т. 14, № 1. – С. 59–71.

196. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета / [С. Баткибеков, П. Кадачников, О. Луговой и др.] // Совершенствование межбюджетных отношений в России : сб. статей. – М. : ИЭПП, 2000. – № 24Р. – С. 83–237. – (Серия «Научные труды»).

197. Кушал І.М. Напрями реформування системи місцевого оподаткування України [Електронний ресурс] / І.М. Кушал, С.В. Присяжний // Наукові вісті Далівського університету. – 2013. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdu_2013_10_9.

198. Василенко А.В. Місцеве оподаткування в Україні у контексті зарубіжного досвіду / А.В. Василенко // Економічний вісник університету (ДВНЗ Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г. Сковороди). – 2011. – № 16–1. – С. 351–355.

199. Антіпов О. М. Удосконалення фіскальних можливостей податків на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О.М. Антіпов, Г.С. Ліхоносова. – 2008. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2008_10_2/antipov.pdf. 16.

200. Бондарук Т.Г. Реформування місцевого оподаткування в Україні / Т.Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 6. – С. 213–221.

201. Мельник С.В. Про формування місцевих бюджетів / С.В. Мельник, С.М. Криниця // Економіка України. – 2009. – № 1. – С. 17–23.

202. Карлін М.І. Критерії та напрями удосконалення розподілу податкових доходів між регіонами країни / М.І. Карлін // Регіональна економіки. – 2014. – № 2. – С. 116–123.

203. Павлюк К.В. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 25–32.

204. Шкільова Н.В. До питання про місце податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки в податковій системі: порівняльно-правовий аспект / Н.В. Шкільова // Держава та регіони. – 2013. – № 1 (39). – С. 119–122. – (Серія «Право»).

205. Шкура І.С. Оцінка механізму оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки / І.С. Шкура // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія: Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 145–152.

206. Єсіна О.В. Місцеві податки і збори: стан та передумови правового регулювання в Україні / О.В. Єсіна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 40. – С. 214–220.

207. Мазур І.М. Особливості впровадження майнового оподаткування в Україні на прикладі податку на нерухомість / І.М. Мазур, Н.В. Габельчук // Науково-інформаційний вісник. – 2010. – № 2. – С. 60–67.

208. Концепція реформування податкової системи України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247504310&cat_id=246711250.

209. Чайка В.В. Фінансово-правова природа податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки / В.В. Чайка // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2014. – № 2(65). – С. 48–54.

210. Уманець Т.В. Податковий кодекс України: реалії сьогодення / Т.В. Уманець, Г.В. Пінчук // Стан і проблеми оподаткування в умовах мінливої економіки: матеріали XI-ї Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 11–12 листоп. 2011 р.). – Донецьк : ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2011. – С. 45–47.

211. Дождев Д.В. Римское частное право : учеб. для вузов / Д.В. Дождев. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 704 с.

212. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.

213. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 484 с.

214. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.04 / О.М. Вінник. – К., 2004. – 631 с.

215. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація : [монографія] / М.П. Кучерявенко. – К. : Алерта, 2009. – 460 с.

216. Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории / А.Г. Здравомыслов. – Л. : ЛГУ, 1964. – 74 с.

217. Винник О. Частные и публичные интересы, их роль и отображение в хозяйственном праве // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2001. – № 4. – С. 6–9.

218. Мамутов В.К. До питання про поняття приватного права / В.К. Мамутов // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2 (17). – С. 58–61.

219. Мамутов В.К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности / В.К. Мамутов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 41–51.

220. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (Проект) // Економіка та право. – 2006. – № 2. – С. 5–16.

221. Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной и др. – Изд. 6-е. – М. : Советская энциклопедия, 1994. – 784 с.

222. Економічна енциклопедія : у 3-х томах. / відп. ред. С.В. Мачерний. – К. : Академія, 2000.

Т. 1. – 2000. – 864 с.

223. Мамутов В.К. Полнее использовать технико-юридические средства совершенствования законодательства / В.К. Мамутов // Экономика и право. – 2008. – № 1. – С. 5–10.

224. Ющик А.И. Теоретичні основи законодавчого процесу / А.И. Ющик. – К. : Парламентське видавництво, 2004. – 519 с.

225. Замойский И.Е. Эффективность хозяйственно-правовой работы / И.Е. Замойский. – К. : Наукова думка, 1982. – 170 с.

226. Васильев Ю.В. Налоговый кодекс – новая ступень контроля налогоплательщиков / Ю.В. Васильев // Стан і проблеми оподаткування в умовах мінливої економіки : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 11–12 листоп. 2011 р.). – Донецьк : ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2011. – С. 449–451.

227. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та про ставки вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур» № 3906-VI від 19.05.2011 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3906-17.

228. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України» № 1797-VIII від 21.12.2016 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1797-19.

229. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» № 4014-17 від 04.11.2011 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4014-17.

230. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку» № 4057-VI від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/4057-17.

231. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» № 909-VIII від 24.12.2015 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-8.

232. Демченко Т.М. Податкова політика як інструмент регулювання відтворювального процесу / Т.М. Демченко // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 2 (32). – С. 69–75.

233. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів та внесення змін у додатки 1 і 2 до Порядку визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів» № 66 від 18 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/66-2016-%D0%BF.

234. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування / О. Попова // Дзеркало тижня. – 2015. – 7 лютого. – С. 4.

235. Карлін М.І. Фінансові системи країн Америки : навч. посіб. / М.І. Карлін. – Т. : Богдан, 2011. – 496 с.

236. Карлін М.І. Місцеві платежі у бюджетній системі України / М.І. Карлін. – Економічний форум. – 2015. – № 2. – С. 280–286.

237. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.П. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1974. – Т. 16. – 616 с.

238. Знаменский Г.Л. Задачи научного обеспечения модернизации хозяйственного законодательства / Г.Л. Знаменский // Проблеми господарського права і методика його викладання : зб. наук. пр. ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2006. – С. 408–416.

Наукове видання

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ТА ЇЇ РЕГІОНІВ: ВЕКТОРИ РЕАЛЬНОГО ПОСТУПУ

НАЦІОНАЛЬНА ДОПОВІДЬ

Редактори *В.М. Чередніченко, С.А. Вовк*

Комп'ютерна верстка *О.Д. Бирків*

С 70 **Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу** : національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. – 864 с.

ISBN 978-966-02-8225-4
(*електронне видання*)

Досліджено соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів у контексті реального поступу. Висвітлено проблеми створення каскадних форм організації виробничо-господарської взаємодії регіональних соціально-економічних систем. Запропоновано фінансово-економічний механізм управління територіальними природно-господарськими комплексами та рентні засади модернізації водогосподарської сфери України. Проаналізовано роль соціальних ресурсів регіону в умовах децентралізації управління та шляхи подолання асиметрії функціонування підприємницького сектору як складової сталого розвитку вітчизняної економіки. Розроблено механізми державного регулювання реструктуризації промисловості. Сформульовано методологічні основи та напрями реформування адміністративно-територіального устрою України. Викладено правові засади регіоналізації державного управління економікою.

Для наукових працівників, фахівців державних органів управління, спеціалістів економічної сфери.

УДК 332.142.4
ББК 65.013

Підписано до друку 06.03.2017 р.
Формат 60×84⅛. Тираж 300.
Ум. друк. арк. 50,22. Обл.-вид. арк. 49,74.