

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Монографія

Київ
2016

УДК 342.22:332.012.332
ББК 65.050.9(4Укр)22:67.303+67.9(4Укр)301.01
П 68

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор О.П. Віхров

доктор економічних наук, професор І.В. Заблудська

*Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту економіко-правових досліджень НАН України
(протокол № 11 від 05.12.2016 р.)*

П 68 Правове забезпечення регіоналізації державного управління економікою: теорія і практика: монографія / під заг. ред. В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Чернівці: Десна Поліграф, 2016. – 248 с.

ISBN 978-617-7491-34-6

У монографії розкрито наукові підходи до визначення змісту поняття «регіоналізація», виявлено його співвідношення з поняттям «регіоналізм», висвітлено форми регіоналізації державного управління економікою. Запропоновано шляхи регіоналізації державного управління державними підприємствами і державними корпоративними правами. Розкрито економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами. Висвітлено теоретико-правові засади оподаткування як напряду регіоналізації державного управління економікою.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних і економічних спеціальностей вищих навчальних закладів, юристів-практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, всіх тих, хто цікавиться проблематикою правового регулювання відносин у сфері регіоналізації державного управління економікою

В монографии раскрыты научные подходы к определению содержания понятия «регионализация», выявлено его соотношение с понятием «регионализм», освещены формы регионализации государственного управления экономикой. Предложены пути регионализации государственного управления государственными предприятиями и государственными корпоративными правами. Представлены экономико-правовые основы регионализации управления природными ресурсами. Освещены теоретико-правовые основы налогообложения как направления регионализации государственного управления экономикой.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических и экономических специальностей высших учебных заведений, юристов-практиков, работников органов государственной власти и местного самоуправления, всех тех, кто интересуется проблематикой правового регулирования отношений в сфере регионализации государственного управления экономикой.

УДК 342.22:332.012.332
ББК 65.050.9(4Укр)22:67.303+67.9(4Укр)301.01

ISBN 978-617-7491-34-6

© Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ.....	8
1.1. Поняття та форми регіоналізації державного управління економікою.....	8
1.2. Основні принципи здійснення регіоналізації державного управління економікою	19
1.3. Державна регіональна допомога як фактор посилення регіоналізації державного управління економікою.....	33
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ МОЖЛИВОСТІ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ І ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ.....	48
2.1. Загальні засади регіоналізації державного управління державними підприємствами і державними корпоративними правами.....	48
2.2. Конституційні основи регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами....	66
2.3. Удосконалення господарського законодавства у напрямку регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.....	93
РОЗДІЛ 3. ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ.....	107
3.1. Регіоналізація управління природними ресурсами як економіко-правова категорія.....	107

3.2. Загальні засади господарської компетенції	
органів регіональної влади у сфері	
управління природними ресурсами.....	114
3.2.1. Регуляторні повноваження органів регіональної влади	
у сфері управління природними ресурсами.....	122
3.2.2. Виконавчо-розпорядчі повноваження	
органів регіональної влади у сфері	
управління природними ресурсами.....	138
3.3. Економіко-правовий механізм	
стимулювання раціонального використання	
природних ресурсів: регіональний аспект.....	153

РОЗДІЛ 4. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

ОПОДАТКУВАННЯ ЯК НАПРЯМУ

РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ.....161

4.1. Аналіз наукових тенденцій з регіоналізації оподаткування.....161

4.2. Вплив податкового законодавства України

на процеси регіоналізації державного управління економікою.....178

4.3. Напрями модернізації законодавства України

з питань регіоналізації оподаткування.....207

ВИСНОВКИ.....213

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....217

ВСТУП

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

Слід зауважити, що питома вага законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України безпосередньо спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних з регіональним розвитком, і досі залишається незначною. В свою чергу, акти концептуального та стратегічного характеру потребують вжиття більш дієвих заходів, які б могли істотно поживити реалізацію державної регіональної політики.

Зокрема, ключовою метою регіоналізації виступає економічна самодостатність регіонів, створення ефективної правової моделі побудови взаємовідносин між державою, в цілому, та її регіонами. Сучасний економічний стан регіонів України є доволі відмінним один від одного, що зумовлено неповним використанням територіальних, галузевих, виробничих, природних та інших переваг регіонального розвитку. Вказане призводить до зниження економічної активності регіонів. У зв'язку з цим має бути створена належна система стимулювання економічної конкуренції регіонів із використанням різноманітних засобів правового регулювання.

У цьому контексті істотного перегляду потребує бюджетно-податкова складова вітчизняного законодавства, збалансованість якої за трьома рівнями (держава–регіон–місто) перерозподілу фінансових коштів зумовлює реальну

спроможність регіонів самостійно вирішувати питання економічного та соціального розвитку.

Безсумнівно, процес регіоналізації не виключає реалізації комплексу заходів, пов'язаних з уточненням правового статусу місцевих органів виконавчої влади. Адже вже тривалий час дискутується питання щодо створення обласними радами власних виконавчих органів, які здійснюватимуть оперативне вирішення поточних завдань соціально-економічного розвитку регіонів. До того ж наявна конкуренція компетенції між обласними державними адміністраціями та обласними радами досить негативно позначається на функціонуванні економічної системи регіону. При цьому під час вирішення питання оптимізації структури повноважень центральних органів виконавчої влади у центрі наукової уваги мають знаходитися питання широкого використання принципу субсидіарності. Призначення останнього полягає у пошуку «золотої середини» у процесі визначення кола повноважень, виконання яких доцільно та необхідно передати на регіональний рівень. Вказане дозволить зменшити рівень бюрократизації у вирішенні значного кола питань у сфері організації та здійснення господарської діяльності у регіоні.

Важливою складовою процесу впровадження принципів регіоналізації у сферу співробітництва держави та регіонів виступає підтримка Європейським Союзом перспективних проектів з питань регіонального розвитку. Зокрема, у грудні 2012 р. було підписано Угоду між Урядом України та Європейським Союзом про фінансування програми «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» у розмірі 20 мільйонів євро.

Вказане дозволяє дійти висновку про те, що робота у напрямі вдосконалення державної регіональної політики ще триває, а пошук шляхів підвищення ефективності державного управління економікою на регіональному рівні постає першочерговою та продиктованою сучасними реаліями науковою проблемою, на вирішенні якої належить сконцентрувати зусилля науковому співтовариству.

Монографія підготовлена відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України за темою «Правові засади регіоналізації державного управління економікою» (державна реєстрація № 0114U004338) авторським колективом у складі: **член-кореспондент НАПрН України Устименко В.А.** – вступ, висновки, розділ 1; **доктор юридичних наук Джабраїлов Р.А.** – розділ 1; **доктор юридичних наук Грудницька С.М.** – розділ 2; **доктор юридичних наук Джумагельдієва Г.Д.** – розділ 3; **доктор юридичних наук Зельдіна О.Р.** – підрозділи 4.2., 4.3.; **кандидат юридичних наук Малолітнева В.К.** – підрозділи 1.1., 1.2; **кандидат юридичних наук Новікова В.С.** – підрозділ 1.2.; **кандидат юридичних наук Єремєєва Н.В.** – розділ 3; **кандидат юридичних наук Хрімлі К.О.** – підрозділ 4.1.; **Ліллемяє О.Е.** – підрозділ 1.3.; **Трегуб О.А.** – розділ 3; **Гостєва О.Ю.** – підрозділ 4.1.; **Гришко В.В.** – підрозділ 4.1.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

1.1. Поняття та форми регіоналізації державного управління економікою

З виникненням нової парадигми регіональної політики в Україні [1], яка згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. [2] спрямована на підвищення економічного і соціального розвитку на регіональному рівні, відновлення економіки менш розвинених регіонів та зменшення відмінностей між рівнями розвитку регіонів, враховуючи їхні особливості та потреби, виникла необхідність встановлення чітких концептуальних меж з метою правильного розуміння процесів регіонального розвитку та розробки відповідних пропозицій.

Процеси самоідентифікації регіонів як самостійних одиниць у ланці державного управління на сьогодні відбуваються через призму європейських категорій «регіоналізації» та «регіоналізму». Вказаним зумовлюється потреба у проведенні поглибленого наукового аналізу з метою з'ясування співвідношення вказаних понять, намагаючись внести ясність у наукову полеміку з цього приводу. Адже на теперішній час у наукових джерелах зустрічаються наукові підходи, які ототожнюють наведені поняття за своїм змістом [3, с. 107-110; 4, с. 196-202].

Додатково, у контексті необхідності формування в Україні нової регіональної політики з метою усунення суттєвих міжрегіональних диспропорцій та підвищення конкурентоспроможності всіх регіонів вважається за доцільне проаналізувати досвід Європейського Союзу (далі – ЄС) та його країн-членів, де спостерігається посилення процесів регіоналізації, що ведуть

до трансформації регіонів у важливих учасників європейського політичного та економічного поля, на чому буде акцентовано увагу у даному розділі.

Насамперед, перед тим як перейти до розкриття сутності поняття «регіоналізація» та суміжних понять, вважаємо за доцільне зауважити, що регіон з метою уніфікації підходів до викладення наукового матеріалу переважно розглядатиметься через призму норм вітчизняного законодавства. Зокрема, згідно з Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. *регіон* визнається територією Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя (ст. 1) [5].

Звісно, подальші приклади з практики правозастосування країн-членів ЄС свідчатимуть про більш гнучкий підхід до розуміння регіону, асоціюючи його як з однією адміністративно-територіальною одиницею, так і кількома, що межують одна з одною. Проте з'ясування можливості впровадження такого підходу у вітчизняну систему правового регулювання адміністративно-територіального устрою потребує додаткового обґрунтування та проведення окремого більш глибокого дослідження.

Слід погодитися з думкою В.К. Симоненка про те, що розмаїття поглядів та підходів до визначення поняття «регіон» не дає можливості дійти до єдиного знаменника у наукових пошуках. Проте, наводячи приклади із зарубіжної та вітчизняної наукової літератури, дослідник пропонує власне розуміння поняття «регіон», інтерпретуючи його як господарську територію, яка виокремлюється всередині країни своїм економіко-географічним положенням, природними та трудовими ресурсами, спеціалізацією та структурою господарства, спільністю екологічних, демографічних тощо проблем, своєю роллю в міжнародному розподілі праці [6, с. 27].

Можливо таке бачення є беззаперечним, але в цілому можна погодитися із запропонованим науковцем підходом до визначення у науковій площині поняття «регіон».

Отже, проаналізувавши зміст основних європейських документів у сфері регіональної політики та розвитку, можна дійти висновку, що процеси

створення регіонів, органів влади з відповідними повноваженнями у цих регіонах, а також збільшення і розширення прав та можливостей регіональних інституцій у існуючих регіонах, враховуючи специфіку регіонального розвитку, охоплюються поняттям «регіоналізація», змістовно спрямованим на створення необхідних умов для підвищення рівня розвитку економіки регіонів. Так, ще у 1970 р. Конференцією місцевих влад Європи (пізніше перейменовано у Постійну конференцію місцевих і регіональних влад Європи і з 1994 р. має назву Конгрес місцевих та регіональних влад) було прийнято Резолюцію № 67 щодо проблем регіоналізації в Європі, у якій вказано, що європейська інтеграція буде штучним явищем, поки до неї не буде залучено регіони [7]. Пізніше прийнято значну кількість документів, зокрема Резолюцію № 117 Постійної конференції місцевих та регіональних влад Європи про регіональні інститути 1980 р. [8], Хартію з регіоналізації 1988 р. європейського парламентського співтовариства [9], Резолюції Конгресу місцевих та регіональних влад № 8 та Рекомендації № 6, прийнятих у 1994 р. за підсумками Конференції «Регіоналізація у Європі: оцінка та перспективи», яка проходила у Женеві, Швейцарія у 1993 р. [10], Проект «Європейської Хартії регіонального самоврядування» [11], які наголошували на важливості саме регіоналізації. Зазначені документи вказують на наступні ознаки регіоналізації: 1) наявність територіальних органів, що перебувають між місцевим та загальнодержавним рівнем влади; 2) наявність у них значних повноважень, які здійснюються переважно під їхню відповідальність у сферах регіонального та економічного планування і культури; 3) передача функцій центральних органів влади на регіональний рівень; 4) наділення органів регіональної влади законодавчими повноваженнями, у тій мірі, в якій це дозволяють державні інтереси; 5) наявність фінансової автономії регіонів.

У 1996 р. Асамблея Європейських регіонів приймає Декларацію, у назві якої з'являється нове поняття «регіоналізм». Відповідно до передмови документу Декларація представляє собою керівництво для регіонів на шляху розширення та зміцнення їхніх повноважень. При цьому, у документі

вживається і поняття «регіоналізація». Стаття 13 Декларації має наступне 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 у Декларації є посилання на вищевказану Хартію саме з регіоналізації 1988 р. і на Проект «Європейської Хартії регіонального самоврядування» 1996 р., де вживається тільки поняття «регіоналізація». Якщо проаналізувати зміст Декларації про регіоналізм можна дійти висновку про ототожнення понять регіоналізму та регіоналізації, адже у документі розглядаються всі ознаки саме регіоналізації. Втім, дані поняття мають ряд відмінностей, на чому наголошується у науковій літературі [12, с. 476; 13; 14; 15]. Відповідно до досліджень, проведених деякими авторами, 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 у економіці [16, с. 278; 17, с. 18]. Тобто регіоналізм відображає лише наміри перерозподілити повноваження, а регіоналізація - реальний процес їх перерозподілу, «процес, за допомогою якого центральні інституції відповідають на регіональні вимоги» [15]. Дана позиція підтверджується і іншим автором, який вказує, що регіоналізм, як правило, має відношення до офіційного проекту, політики або схеми, яка просувається регіональними органами влади. Як певний проект, регіоналізм - це певний набір ідей, норм, цінностей та принципів, що є спільними для людей, які беруть участь у ньому. У цьому контексті ознаки одного регіонального проекту будуть відрізнятися від іншого. Процес, який необхідний для досягнення мети проекту, охоплюється поняттям регіоналізація [18]. Близькою до вказаної вище є позиція автора щодо визначення регіоналізму, яка полягає в тому, що поняття регіоналізму відноситься до концепції та політики, яка 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 своїй території. Регіоналізм передбачає, що регіон існує насамперед у свідомості людей, у першу чергу, як результат історичного та соціально-економічного процесу [14, с. 124].

Румунські автори у своїх дослідженнях також вказують на відмінностях між поняттями «регіоналізм» та «регіоналізація». Так, згідно з їхньою позицією регіоналізація передбачає собою утворення нового рівня управління разом зі створенням регіональних інституцій та переданням певних владних повноважень на регіональний рівень. Регіоналізм, у свою чергу, передбачає, що регіон визначається саме групою людей з відповідними культурними та лінгвістичними характеристиками, що виправдовують та обумовлюють створення відповідних органів. Регіоналізм представляє собою усвідомлення наявності спільних інтересів та прагнень місцевих спільнот управляти цими інтересами [19, с. 6]. Регіоналізм відповідає глибоким бажанням людей нести відповідальність за вирішення питань, які стосуються безпосередньо них самих [20].

Заслуговує на увагу майже ідентична з вказаною позиція ще одного зарубіжного вченого, згідно з якою регіоналізм починається з припущення, що регіон визначається у контексті сукупності людських, культурних та мовних ознак, які обумовлюють створення політичного органу з більшою або меншою автономією і який представляє усвідомлення деяких спільних інтересів і прагнення місцевих спільнот управляти цими інтересами. Саме тому даний процес (регіоналізму) вважається більш-менш спонтанним, зорієнтованим у напрямку знизу вгору, що ґрунтується на регіональних особливостях, заснований на співробітництві в області культури, на традиціях, мові та 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 призвести до утворення регіонів, які не становлять адміністративно-територіальну одиницю у прямому значенні цього слова і може охоплювати декілька адміністративних регіонів або навіть кордони інших держав. Прикладами регіоналізму виступають Південний Тіроль в Італії, Корсика у Франції, Баварія у Німеччині, Каталонія в Іспанії, Шотландія у Великобританії [21, с. 95].

Під регіоналізацією зазвичай розуміють створення нового рівня у державній територіальній організації шляхом утворення регіональних інституцій та передачі адміністративних функцій на регіональний рівень. Нові територіально-адміністративні одиниці знаходяться на середньому рівні влади – між центральним та муніципалітетами [22, с. 35]. Регіоналізація є наслідком політичного рішення щодо адміністративно-територіальної реорганізації країни. Регіоналізація в залежності від внутрішньої організації держави реалізується за допомогою правових та адміністративних методів на основі рішення про створення та делегування повноважень на регіональний рівень. Прикладами виступають країни Західної Європи, так у Республіці Франція процес регіоналізації відбувався шляхом створення регіонів з інституційною структурою з делегованими повноваженнями від центральних органів влади. Аналогічно і у Королівстві Іспанія, де іспанські регіони являють собою результат процесу регіоналізації. Таким чином, це процес, який відбувається зверху вниз, коли центральні органи влади його ініціюють та беруть у ньому участь [21, с. 96].

Тлумачний словник української мови визначає регіоналізм як підхід до вирішення яких-небудь проблем з позиції інтересів регіону, а регіоналізація – як здійснення політики регіоналізму [23].

Досить часто у зарубіжній літературі виділяють додатково наступні відмінності регіоналізму та регіоналізації, про які вже коротко згадано вище: якщо процеси регіоналізму розвиваються знизу, з регіонів, то регіоналізація, навпаки, йде згори, з національного рівня, виступає 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 сама спільнота обізнана про певні регіональні диспропорції, про економічну відсталість, надмірну централізацію тощо. А регіоналізація це процес, який відбувається зверху вниз, за якого сама держава визнає існування регіональних диспропорцій, з усіма супутніми явищами – економічною відсталістю, надмірною централізацією, і діє шляхом інституціоналізації регіональної політики [12, с. 477].

Як правило, регіоналізм передуює регіоналізації [24, с. 32]. Наприклад, у деяких країнах–членах ЄС регіоналізація розпочалась у відповідь на прояви регіоналізму, який виник з так званих «історичних» регіонів, тобто регіонів з розвиненою самосвідомістю та ідентичністю. У інших випадках зберігається віковий регіональний поділ. Сюди входять Бельгія, Іспанія, Нідерланди, і у меншій мірі, Італія [25]. При цьому, як наголошують деякі автори, не всякий регіоналізм тягне за собою регіоналізацію [17, с. 189]. До речі, відправною точкою для регіоналізації виступає наявність регіональних дисбалансів, а точніше – їх усвідомлення. Це усвідомлення супроводжується розробленням стратегії з децентралізації, концентрації на регіональному рівні господарської діяльності. Останній етап «регіонального процесу» характеризується створенням регіональних інституцій і наданням їм повноважень щодо прийняття рішень, що тільки ще раз підтверджує рух процесів регіоналізації згори вниз. Як зазначають окремі дослідники, існує неминуча взаємодія між регіоналізмом та регіоналізацією. Так, через динамічні процеси потреби регіону отримують реакцію через реалізацію державної політики, яка має вплив на регіональні настрої і призводить до виникнення відповідного реагування у регіонах [26, с. 183].

На основі викладеного співвідношення регіоналізму та регіоналізації у загальному вигляді можна сформулювати наступним 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, тягне за собою більше влади та більше управління у регіони, посилюючи ідентичність та культурні аспекти. У свою чергу, регіоналізація спрямована на прискорення економічного розвитку та сприяння збалансованому розподілу ресурсів між центральним та регіональним або національним та європейським рівнями з наданням допомоги менш розвиненим територіям [20, с. 122]. Регіоналізація має сприяти більш ефективному управлінню та скороченню регіональних відмінностей [27, с. 661].

У науковій літературі також пропонується розглядати регіоналізацію, поряд із муніципалізацією, як один з видів децентралізації. Крім того, наголошується на тому, що в Європі питання розвитку децентралізації зазвичай безпосередньо залежало від розвитку регіоналізму. У цьому разі регіон отримував більше значення, оскільки був першим рівнем розвитку економіки та політики в країні [28, с. 66].

До речі, децентралізація визнається однією з основних умов формування ефективної моделі управління та становлення регіонів до 2020 року економічно сильнішими. Саме така теза наведена у змісті підрозділу «Стратегічне бачення і мета регіонального розвитку до 2020 року» загальної частини Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [29].

Слід погодитися з думкою О.П. Подцерковного про те, що одним із завдань децентралізації має стати проведення регіоналізації економічної політики. Як зауважує дослідник, важливо наділити регіони такою владою, яка б здатна була створити сприятливі умови для розвитку економічних свобод, організації та здійснення бізнесу як передумови подальшого наповнення бюджетів регіонів, формування економічної основи для їх розвитку [30, с. 427].

В той же час ефективність децентралізації державного управління економікою, а у підсумку і регіоналізації, багато в чому залежить від обраної правової форми.

Зокрема, в науковій літературі згадуються наступні *правові форми регіоналізації* [31, с. 47]:

регіоналізація через федеральні утворення (цей процес полягає в переході від повної державної єдності (унітаризму) або повної державної самостійності до федеративного територіального устрою та його дальшого розвитку);

регіональна автономія (автономія, з одного боку, є формою децентралізації державної влади, а з іншого – формою інституціалізації регіональної влади) [32, с. 112];

регіональна децентралізація – це процес надання права на самоврядування територіальним одиницям верхнього рівня. Проте, на відміну від інституту автономії, загальнонаціональні інтереси на регіональному рівні 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 породжують так званий ефект «управлінського синергізму» – отриманий за об'єднаних зусиль окремих органів місцевого самоврядування результат є значно більшим за їх номінальну суму. При цьому територіальна основа зазначених утворень, як правило, не збігається з адміністративно-територіальними одиницями, хоча згодом на їх основі виникає регіональний поділ країни;

адміністративна регіоналізація – утворюється немов би «регіональний клон» – відокремлюється в територіальній структурі країни велика територія для виконання функцій державної влади. Самоврядні права такій території не надаються або імітуються через можливості створення в межах адміністративних регіонів представницьких органів без власної адміністрації [33, с. 57].

Поряд із формами у науковій літературі також виділяють типи децентралізації, серед яких згадуються *політична, адміністративна і фінансова децентралізація* [34, с. 53].

При цьому *політична децентралізація* знаходить вияв у закріпленні інституту виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого

самоврядування (райони, повіти, регіони, області). В той же час, у наукових джерелах відзначається, що політична децентралізація, змінюючи рівень автономії та відповідальності місцевих органів влади, має менший вплив на компетенцію, оскільки сама по собі політична децентралізація не розширює повноважень органів, що обрані [34, с. 54].

В 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 і оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю в залежності від ступеня фіскальної децентралізації в країні. Адміністративна децентралізація також включає в себе взаємозв'язки з вищими та нижчими адміністративними структурами та тими, що знаходяться на тому самому організаційно-правовому рівні, а також 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 виправлення фінансових дисбалансів. Додатково, як зауважується у наукових джерелах, характеристика змісту фінансової децентралізації зумовлює необхідність вирішення так званої «проблеми призначення», тобто відповідність повноважень у фінансовій сфері і обсягу ресурсів на різних рівнях здійснення влади [34, с. 57].

Загалом, слід погодитися з пануючою думкою про те, що в чистому вигляді вищенаведені форми та типи децентралізації (регіоналізації) не отримують свого практичного втілення. Завжди відбувається пошук найбільш оптимальної моделі поєднання їх переваг та нівелювання можливих недоліків, що формує індивідуальну схему організації взаємовідносин між державою та регіонами.

На теперішній час можна стверджувати, що здійснюються певні спроби закласти нові правові підвалини для формування істотно вдосконаленої системи управління регіонами та вирішення місцевих справ. Зокрема, доцільно згадати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [35], План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р [36] тощо.

До речі, у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 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 було презентовано Президентом України основні положення цього законопроекту, який зареєстровано у Верховній Раді України за № 2217а від 01.07.2015 р. Зокрема, зазначеним законопроектом передбачається викладення в новій редакції окремих статей Конституції України, які стосуються питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Серед можливих новацій у тексті законопроекту згадуються положення про створення виконавчих комітетів районних та обласних рад, що як результат 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 із перетворенням з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території. Саме на досягнення такого результату спрямовано положення

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розділ «Очікувані результати»).

Відповідно виконавчу владу в районах і областях передбачається доручити здійснювати префекту, про що згадується у запропонованих нових редакціях ст. 118, 119 Конституції України від 28.06.1996 р.

Додатково п. 2 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається розробити проекти Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про префектів», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Представляється, що від успішності реалізації законодавчих ініціатив та повноти їх нормативного закріплення багато в чому залежатиме ефективність процесів регіоналізації в Україні, видобування нової системи регіонального самоврядування, розподілу повноважень між центральним та регіональним рівнями влади з урахуванням інтересів територіальних громад. Безперечно, відповідні зміни мають відбуватися з урахуванням ключових принципів здійснення регіоналізації державного управління економікою, більш детальний аналіз яких наведено у наступному підрозділі.

1.2. Основні принципи здійснення регіоналізації державного управління економікою

Поступово регіоналізація постає ключовим політичним фактором суспільного життя, особливо у країнах-членах ЄС [37]. Вносяться зміни до актів законодавства, приймаються нові нормативно-правові акти, запроваджується принцип субсидіарності, який зміцнює позиції місцевих та

регіональних спільнот, розробляються нові фінансові механізми державного та субдержавного рівнів влади, зростає інституційний діалог між усіма рівнями влади, посилюється участь громадян у місцевій та регіональній демократії – перш за все робиться акцент на належному управлінні місцевими та регіональними спільнотами, поглиблюється співпраця між регіональними органами влади з громадами та посилюється представництво регіональних органів влади на рівні держави та ЄС [38].

Регіональний рівень набуває все більшого значення у багатьох країнах як рівень прийняття рішень та управління. Про це свідчить наступне: передання все більше повноважень у регіони, включення регіональних громад у процес прийняття рішень стосовно політики ЄС та визнання регіонів в якості територіального рівня, на якому все більш складні економічні, соціальні та політичні проблеми можуть бути вирішені.

Важливу роль у цьому процесі відіграє *принцип субсидіарності*, який був запроваджений Маастрихтським договором, і зміст якого, в цілому, полягає у виборі найбільш відповідного та ефективного рівня прийняття рішень. Якщо говорити про ЄС, то він асоціюється з принципом субсидіарності у контексті способу прийняття рішення, а саме: «максимально близько до громадян». У п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлено, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином [39]. Таким чином, забезпечення дотримання принципу субсидіарності у рамках законодавства ЄС гарантує, що будь-які дії ЄС є виправданими під час подання законопроектів [40]. Даний принцип є основоположним у процесі європейської інтеграції.

Перед тим, як більш детально розглянути роль принципу субсидіарності у процесах регіоналізації слід вказати на наявність трьох видів компетенції у ЄС, а саме: ексклюзивної, спільної (сумісної) та допоміжної. Тільки ЄС може діяти у сферах, де він має виключну компетенцію, наприклад, митний союз. У сферах спільної (сумісної) з країнами-членами ЄС компетенції, наприклад, сфера охорони навколишнього середовища, як ЄС, так і країни-члени мають право

діяти, однак держави-члени можуть бути усунені від дій, якщо ЄС вже взяв у цьому процесі участь. У сферах допоміжної компетенції, наприклад, туризму, освіти та культури, як ЄС, так і країни-члени ЄС можуть діяти, при цьому вжиті заходи ЄС не усувають країни-члени від вжиття власних заходів.

Існує два основних способи, у яких принцип субсидіарності може впливати на відносини між різними рівнями влади. По-перше, субсидіарність – це основний принцип, який полягає у тому, щоб визначити, які компетенції повинні бути передані центральному рівню влади, а які – підпорядкованим йому рівням. Таким чином, принцип субсидіарності виступає принципом для передання виключної компетенції на різні рівні влади. По-друге, принцип субсидіарності, як «процесуальний інструмент», полягає у тому, щоб визначити відповідний рівень, на якому мають прийматися рішення у сферах спільної або допоміжної компетенції [41].

Лісабонський договір вперше посилив положення щодо принципу субсидіарності та збільшив роль національних парламентів, у т.ч. регіональних, і Комітету Регіонів, який складається з представників місцевих і регіональних органів управління. Це особливо підкреслено у Протоколі 2 до Лісабонського договору «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» [42]. На основі положень даного 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 рівні, так і на регіональному та місцевому рівнях, і через масштаби або наслідки запропонованої дії, можуть краще бути реалізованими на рівні ЄС. Перед тим, як пропонувати законодавчі акти Європейська комісія має проводити широкі консультації, які повинні враховувати регіональний та

місцевий виміри. У виняткових випадках Європейська Комісія не організовує такі консультації, втім має надати обґрунтування свого 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 ДФЄС) та цивільна оборона (ст. 196 ДФЄС) [43].

Такий новий комплексний підхід до принципу субсидіарності розробляється та застосовується Європейськими інституціями. Зокрема, заслуговує на увагу Резолюція Європейського парламенту, яка наголошує на важливості розширення перевірки дотримання принципу субсидіарності до регіонального та місцевого рівнів у країнах-членах ЄС. Він закликає національні парламенти консультиватися з регіональними парламентами, які мають законодавчі повноваженнями [44]. Важливість даного положення не слід недооцінювати, адже згідно з деякими дослідженнями 70% законодавства ЄС має пряму дію на місцевий та регіональний рівні у Європі [45].

Європейський парламент у даній резолюції вказує на те, що принцип субсидіарності може призвести до розширення діяльності ЄС у межах своїх повноважень, якщо цього вимагають обставини, або навпаки його дії можуть бути обмежені або зменшені у випадках, коли це виправдано. Європейський парламент наголошує, що субсидіарність у даному контексті відноситься не тільки до відносин між ЄС та країнами-членами, але включає також і регіональний та місцевий рівні. 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 ЄС поважає рівність країн-членів перед Договорами, поважає національну індивідуальність держав-членів, яка притаманна їхнім 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 регіонів прийняв 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 середовище та зміна клімату, а також енергія. Усі сфери, у яких обов'язково мають бути проведені консультації з Комітетом регіонів, відповідно до процедури прийняття законодавчих актів, виступають сферами, у яких компетенції є спільними (сумісними) між ЄС та його країнами-членами. Принцип субсидіарності застосовується у всіх цих сферах. Наприклад, сфера охорони навколишнього середовища (ст. 191–193 ДФЄС) виступала першою сферою, яка охоплювалася принципом субсидіарності, що мало місце навіть до того моменту, коли сам принцип був чітко представлений у Маастрихтському договорі 1992 р. Відповідно до Лісабонського договору дана сфера віднесена до спільної (сумісної) компетенції між ЄС та країнами-членами ЄС (ст. 4 ДФЄС). ДФЄС вказує, що політика ЄС у сфері охорони навколишнього середовища має брати до уваги різноманітність ситуацій у різних регіонах, економічний та соціальний розвиток ЄС в цілому та збалансований розвиток його регіонів.

Конституція Республіки Польща вказує на принцип субсидіарності у Преамбулі: «Ми польський народ – усі громадяни Республіки створюємо дану Конституцію як основний закон держави, який 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 принцип субсидіарності визначає напрями правотворчості та застосування законів. Принцип субсидіарності, за аналогією з правом ЄС, був запроваджений і у Конституції Італії. Так, відповідно до ст. 118 Конституції адміністративні функції мають здійснюватися ближче до громадян,

наприклад, муніципалітетами, тільки якщо дані функції не призначені для виконання провінціями, метрополійними містами, регіонами або державою у відповідності до принципів субсидіарності, диференціації, пропорційності з метою забезпечення однакового застосування [49].

Принцип субсидіарності закріплений і у Проекті Європейської Хартії регіональної демократії, відповідно до Додатку якої публічні повноваження регіональних органів влади повинні регулюватися принципом субсидіарності, згідно з яким регіональні органи влади повинні здійснювати такі повноваження, які в силу своїх масштабів, характеру і вимог ефективності та економії найкращим чином можуть бути здійснені на регіональному рівні [50].

Можна зробити висновок, що принцип субсидіарності визначає, хто має діяти у ситуації, в якій потенційно можуть діяти декілька учасників. У контексті ЄС це стосується вибору на якому рівні діяти: ЄС, національному чи суб-національному з перевагою до рівня, який є ближчим до громадян. У дослідженні проведеному голландським урядом, підсумовано, що принцип субсидіарності можна виразити наступним: «Європа, де це необхідно, національне, де це можливо» [51].

Принцип субсидіарності не застосовується до питань, які становлять виключну компетенцію ЄС або країни-члена ЄС, а також для питань суто регіонального або місцевого характеру, вирішення яких вже є прерогативою місцевих або регіональних органів влади. Таким чином, принцип субсидіарності застосовується до спільних для держави та регіональних або місцевих органів влади дій. Втім, для більш чіткого визначення обсягів та меж повноважень кожного з рівнів влади є доцільним на законодавчому рівні закріпити перелік спільних (сумісних) компетенцій між державою та регіональним або місцевим рівнем влади.

Отже, основними цілями принципу субсидіарності виступають: 1) ефективність, адже зосереджується увага на найбільш ефективному рівні (наприклад, рівень ЄС, національний або регіональний рівень) для прийняття рішень з метою досягнення поставлених цілей; 2) краще регулювання, яке

полягає у обмеженні дій вищого рівня, наприклад ЄС або національного, до випадків, коли у цьому є необхідність з метою попередження диспропорційного та непотрібного законодавства. Принцип субсидіарності захищає нижчі рівні влади від централізації; даний принцип сприяє розвитку демократії у системі багаторівневого управління.

Крім того, значну роль у відносинах між ЄС та країнами-членами відіграє *принцип пропорційності*, який пов'язаний з принципом субсидіарності, і згідно з яким будь-які дії ЄС не повинні виходити за межі необхідного для досягнення цілей. Це означає, що необхідність вжиття заходу, а також витрати та вигоди, які можна очікувати, мають бути перевірені. Крім того, даний принцип передбачає, що якщо діє ЄС, його дії мають бути відповідними меті. Це передбачає, якщо наявні різні шляхи досягнення цілі, мають бути застосовані найменш обтяжливі. Досить часто зміст даного принципу у літературі розкривається через простий вислів: «Не використовуй кувалду, для того щоб розколоти горіх» [51]. При цьому принцип пропорційності має більш широку сферу застосування, адже застосовується у всіх напрямках права ЄС, на відміну від принципу субсидіарності, який не застосовується у сферах виключної компетенції ЄС.

У якості прикладу дотримання принципу пропорційності можна навести наступне. У 2012 р. Європейська комісія проводила консультації з метою з'ясувати, яке законодавство ЄС є найбільш обтяжливим для малих та середніх суб'єктів господарювання. Однією з таких сфер була названа сфера поводження з відходами. Було наголошено, що Європейський каталог відходів, створений рішенням Європейської комісії 2000/532/ЄС, чинить значний тиск на невеликі суб'єкти господарювання. Також було підкреслено, що вимога реєстрації в якості перевізника відходів та заповнення акта приймання-передачі відходів тягне за собою тягар із забезпечення відповідності цим правилам, який є неспівмірним екологічним ризикам, які представляють малі суб'єкти господарювання. У Великобританії звернулися до ЄС із закликом зняти

непотрібні правила для малих та середніх підприємств (далі – МСП), які транспортують незначну кількість відходів [51].

Як правило, з метою визначення, чи дотримуються принципи субсидіарності та пропорційності країни-члени ЄС ставлять перед собою наступні питання: 1) чи може держава діяти? Чи дали місцеві та регіональні органи влади їй повноваження здійснювати відповідні дії? 2) Чи повинна держава діяти? Або певні дії краще здійснювати на місцевому або регіональному рівні? Якщо відповіді на вищевказані питання позитивні, слід визначити, як держава має діяти? Вона має уникати зайвих обмежень і робити тільки те, що необхідно для досягнення цілей.

В Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні, однак лише у контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України, згідно з яким принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами 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], втім питання правового забезпечення застосування принципу субсидіарності у процесі регіоналізації державного управління економікою ще не знайшли достатнього висвітлення у науковій літературі та потребують подальшого дослідження та розробки відповідних пропозицій.

На основі вищерозглянутого досвіду ЄС пропонується закріпити на законодавчому рівні принципи субсидіарності та пропорційності в якості основних принципів процесів регіоналізації та засобів стримувань та противаг щодо дій центральної державної влади. Слід запровадити механізми спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої та регіональної влади шляхом вжиття певних заходів, наприклад, такі, які передбачають можливість для органів місцевої влади відмовлятися від певних повноважень і передавати їх на вищий рівень або, навпаки, можливість об'єднувати

повноваження. Така рекомендація висловлена і Комітетом Міністрів Ради Європи про застосування принципу субсидіарності [57].

Важливо вказати, що Протокол № 2 до Лісабонського договору «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» наголошує на важливій ролі регіональних та місцевих органів влади, і 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 враховувати всі рівні влади.

Тобто принципи субсидіарності (найбільш відповідний рівень для прийняття рішень) та пропорційності (рішення не перевищує того, що необхідно для досягнення бажаної мети) виступають важливими аспектами політики ЄС з кращого регулювання (Better Regulation policy) [58], за якою ЄС та країни-члени ЄС прагнуть зменшити витрати, що покладаються на суб'єктів господарювання, особливо малих. Потреба у мінімізації тягара, що несе бізнес, особливо малі та середні суб'єкти господарювання виступала постійним питанням у багатьох звітах щодо балансу компетенцій, наприклад у 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, чи дії ЄС у сферах, які виходять за межі його виключної компетенції сумісні з принципом субсидіарності, адже у разі порушення даного принципу акти ЄС можуть бути анульовані Судом ЄС.

Під час проведення такої перевірки слід встановити, чи проблема, яка вирішується, носить транснаціональний аспект, який не може бути адекватно вирішений країнами-членами ЄС?; чи дії ЄС в силу свого масштабу та ефективності матимуть більше переваг та вигод у порівнянні з діями на рівні країни-члена ЄС? При цьому, регіони визначені у керівництві для кращого регулювання в якості сторони, чиї інтереси мають враховуватися під час оцінки впливу проектів нових нормативно-правових актів. Так, у документі вказано,

що під час оцінки впливу слід відповісти на питання, чи витрати для ЄС, національних урядів, регіональних та місцевих органів влади, суб'єктів господарювання або громадян мінімізовано по відношенню до поставленої мети.

Отже, у контексті регіоналізації державного управління економікою України є необхідним забезпечувати у регуляторній діяльності інтереси і регіонів. У разі запровадження принципів субсидіарності та пропорційності в Україні дотримання цих принципів під час розробки законопроектів має носити обов'язковий характер.

У ЄС найбільш яскравим прикладом дотримання принципу субсидіарності та пропорційності виступає сфера розвитку та підтримки МСП. Ця сфера є однією із найбільш важливих у процесі перерозподілу повноважень між національним та регіональним рівнями, оскільки майже 23 млн МСП у ЄС, які становлять приблизно 99,8% всіх суб'єктів господарювання, виступають однією із основ європейської економіки. Не зважаючи на це, МСП часто стикаються зі значною кількістю бюрократичних перешкод. З метою створення більш сприятливого середовища для здійснення МСП господарської діяльності у ЄС у 2008 р. було прийнято Закон «Про малий бізнес» (Small business act for Europe). Даний закон відображає політичну готовність країн-членів ЄС визнати центральну роль МСП в економіці ЄС. В основі закону лежить мета – досягнення найкращих умов для МСП на основі застосування принципу «спочатку подумай про малий бізнес» (think small first principle) [60].

Відповідно до Закону «Про малий бізнес» країни-члени ЄС мають враховувати принцип «спочатку подумай про малий бізнес» під час розробки законодавства та спрощення існуючого регуляторного середовища. Закон «Про малий бізнес» передбачає значну кількість заходів, які ЄС має реалізувати з метою зміцнення МСП: від сприяння в отриманні фінансування, кращого доступу до публічних закупівель, заохочення стартапів жінок.

При цьому, саме МСП, як правило, дуже тісно пов'язані з регіонами, в яких вони працюють. Таким чином, регіони отримують вигоду безпосередньо

від економічно сильних МСП за рахунок більшої кількості робочих місць, оздоровлення економіки і зростання соціальної інтеграції.

Зокрема, у межах державної політики із залучення інвестицій у відсталі у соціально-економічному розвитку райони Угорщини здійснюється надання податкових пільг та преференцій, у тому числі МСП. Для окремих районів Угорщини, які отримали статус виокремлених районів та підприємницьких зон передбачено регіональні податкові пільги. При цьому, малі та середні підприємства, які обслуговують об'єкти, які розташовані на території особливих економічних зон в результаті, опосередкованим шляхом, також отримують частину відповідних податкових пільг. Окрім цього, податкові пільги отримують усі МСП, які зареєстровані у промислових парках.

Концептуальні основи підтримки МСП у Польщі закладені в урядовій програмі з підтримки підприємництва. Одним із компонентів такої підтримки є створення спеціальних економічних зон. Метою функціонування таких зон є прискорення процесу розвитку регіонів, шляхом залучення нових 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, створені на базі провідних державних університетів, діяльність яких спрямована на підтримку підприємницьких ініціатив серед студентів. Окрім цього, на регіональному та державному рівні було створено відповідні національні та регіональні фонди захисту навколишнього середовища та управління водними ресурсами, які надають допомогу підприємствам, які надають інвестиції для розвитку екологічно чистих технологій [61].

Отже, розвиток регіонів в останні роки визначається не стільки залученням великих промислових підприємств у регіони, скільки розкриттям внутрішнього потенціалу регіону через активізацію МСП та інших форм реалізації інвестицій.

Як вже було зазначено, Лісабонський договір визначає територіальну згуртованість в якості важливого завдання ЄС та посилив роль регіонів у ЄС.

Регіони відіграють важливу роль у досягненні Стратегії Європа 2020 для розумного, сталого та всеохоплюючого зростання [62], а отже і 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 ріст і розвиток МСП. А широка і стійка основа МСП дуже важлива для здорової економіки, а отже для процвітання кожного регіону. Таким чином, саме регіони відіграють важливу роль у перетворенні принципів Закону «Про малий бізнес» у бізнес-орієнтовну форму реалізації. Багато що можна зробити саме на регіональному рівні, що неможливо або набагато складніше для реалізації на національному рівні [63].

У ЄС саме регіони відіграють ключову роль у імplementації Закону «Про малий бізнес». Не всі принципи та заходи можуть бути імplementовані виключно на національному рівні. Місцеві органи влади, як правило, є ближчими до суб'єктів господарювання і мають кращу інформацію про регіональну економічну структуру, потреби МСП, у т.ч. у підтримці. Саме регіони можуть відіграти активну роль у інституційних та правових заходах, наприклад, у сферах освіти та професійної підготовки, розвитку підприємництва, надання консультативної та фінансової підтримки МСП. Регіони використовують різні способи для реалізації Закону «Про малий бізнес».

У комунікаціях щодо даного Закону у 2008 та 2011 рр. Європейська комісія провела розмежування між діями, які мають бути імplementовані самою Комісією та діями, до здійснення яких запрошуються країни-члени ЄС. Далі розглянуто, які з них можуть бути реалізовані у регіонах з метою визначення, де регіони можуть підтримувати зусилля національних органів влади, а де необхідно, щоб дії здійснювалися тільки на національному рівні. Регіони можуть відігравати важливу роль незалежно від централізованого чи децентралізованого державного устрою. Регіони мають особливі можливості у сфері створення сприятливого середовища для бізнесу та реалізації принципу

«спочатку подумай про малий бізнес» у всіх нормативних актах та адміністративних рішеннях.

Одна з найбільш важливих цілей Закону «Про малий бізнес» полягає у створенні умов для підприємницької діяльності. Багато регіонів фокусуються на діяльності у цій сфері та включають розвиток підприємництва у центр своєї стратегії. Кращі практики таких заходів існують у Каталонії та Португалії. Створення комунікаційних структур «на рівних основах» та регулярний обмін інформацією між регіональними адміністраціями та суб'єктами господарювання або їх представниками становлять важливу основу для всіх видів діяльності. Можливими інструментами для цього виступають парламент МСП, такий як у Валлонії (Бельгія), консультативна Рада з питань МСП, як у Баден-Вюртемберзі (Німеччина) або дискусійні майданчики, такі як торгово-промислова палата у Ломбардії (Італія).

Так, у 2011 р. валлонський Міністр економіки разом з валлонським союзом підприємців заснували парламент МСП. Парламент складається з чотирьох комітетів та проводить щорічні пленарні сесії, у яких беруть участь близько 300 суб'єктів господарювання, міністри, які відповідальні за МСП. Мета такого парламенту полягає у тому, щоб спитати безпосередньо у МСП про їхні потреби (фінансування, інновації, підприємництво тощо) і залучити їх до імплементації Закону «Про малий бізнес».

Таким чином, суб'єкти господарювання не тільки залишаються у курсі щодо процесу імплементації, але й можуть відігравати важливу роль у визначенні майбутнього. Щорічна пленарна сесія завжди проходить у Валлонії під час європейського тижня МСП. Парламент МСП працює на двох різних рівнях: чотири комітети готують пленарні сесії та працюють за конкретними темами, у той час як на пленарній сесії всі члени запрошуються висловити свою 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 заходу під наглядом керівного комітету, який складається з представників міністерств

та відповідних громадських об'єднань. Хід реалізації заходів перевіряється на регулярній основі і перед кожною пленарною сесією Парламенту МСП готується про це доповідь [63].

Якщо говорити про принцип забезпечення чесних підприємців, які зіткнулися з банкрутством, другим шансом, то для реалізації даного принципу на регіональному рівні залишається небагато можливостей, оскільки правові положення щодо тривалості судових процедур, як правило, приймаються на національному рівні.

Щодо імплементації принципу «спочатку подумай про малий бізнес», то в основному саме регіони мають можливості вжити заходів щодо зменшення адміністративного навантаження на МСП. Прикладами виступають онлайн калькулятор адміністративного навантаження на бізнес у Естонії, система, яка дозволяє стати підприємцем за допомогою одного кліку у Сардинії. Так, у Естонії онлайн калькулятор може порахувати час та ресурси, які необхідні для забезпечення відповідності законодавчим та адміністративним зобов'язанням. Розрахунок базується на чотирьох компонентах: 1) час, необхідний для виконання законодавчих або адміністративних зобов'язань; 2) витрати на оплату праці співробітників, що виконують завдання; 3) частота, з якою зобов'язання має виконуватися; 4) кількість людей, яка задіяна у виконанні зобов'язання [63].

Національні органи влади мають бути поінформовані про потреби МСП. Саме регіони мають значні можливості для реалізації цього принципу. У багатьох регіонах вже існують єдині точки для надання послуг, коли справа доходить до подання заявок до органів влади та отримання дозволів. Регіони можуть також визначати відповідальних, кому МСП можуть повідомляти про правила, які вони вважають диспропорційними, тобто надмірними для них, і які перешкоджають здійсненню діяльності. Прикладом цього виступає система «Сигналізація МСП» у Баден-Вюртемберзі (Німеччина) [63].

Регіональні та місцеві органи влади виступають головними державними замовниками, тому вони мають багато прямих можливостей для проектування

процесів публічних закупівель у сприятливій для МСП манері у закупівлях нижче порогових показників та з метою сприяння участі МСП. Наприклад, поділ предмету закупівлі на лоти, що дозволить малим суб'єктам господарювання брати участь у закупівлях, 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 для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до МСП. У статті 379 Угоди говориться про співробітництво «для впровадження стратегій розвитку МСП, 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 було визначено дерегуляцію та розвиток підприємництва, що передбачає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва. Саме досвід ефективного передання низки повноважень у сфері МСП на регіональний рівень може бути застосовано в Україні з урахуванням національних особливостей.

Отже, досвід провідних країн-членів ЄС в черговий раз доводить, що ефективним кроком для забезпечення соціально-економічного розвитку держави є децентралізація влади та збільшення самостійності регіонів з урахуванням їх специфіки та відмінностей у вирішенні питань, що складаються у різних сферах суспільних відносин.

1.3. Державна регіональна допомога як фактор посилення регіоналізації державного управління економікою

У світлі останніх подій в Україні, що призвели до занепаду східних регіонів країни, досить актуальним стає питання відновлення господарської

діяльності на зазначених територіях. До того ж, слабка економічна інтегрованість регіонів держави, що зумовлена посиленням регіональних диспропорцій; висока диференціація регіонів за економічним потенціалом; нерівномірна локалізація іноземних інвестицій у регіонах; значна диференціація інноваційної інфраструктури, нерівномірність інноваційного простору регіонів перешкоджають збалансованому соціально-економічному розвитку територій [66].

Дієвим засобом у вирішенні цієї проблеми є надання регіональної допомоги. Зараз даний інструмент набуває нового виразу через реформування вітчизняної системи державної допомоги суб'єктам господарювання. Як відомо, процес використання таких можливостей розпочався у результаті підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [64] (далі – Угода), яка наголошує на адаптації європейських правил із забезпечення регіонального розвитку у національне законодавство. Таким чином, у найближчий час з'являються можливості здійснити зміни у цій сфері.

В контексті проблем, що розглядаються, регіональну політику можна визначити як систему заходів, спрямованих на врегулювання розвитку регіонів заради досягнення заданих цілей. А регіональна політика ЄС найкраще може бути визначена як діяльність, що має на меті, за допомогою комплексу правових і фінансових інструментів, усунення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку регіонів у ЄС, а також забезпечення зрівноваженого зростання всіх його територій зі збереженням внутрішньої господарської та соціальної єдності [67].

Саме таким фінансовим інструментом, який найшов свій відбиток у законодавстві ЄС і України є регіональна допомога. У розумінні норм актів вторинного законодавства ЄС «regional aid» окреслена як допомога, що направлена на стимулювання розвитку певних регіонів, які занепадають та відстають в економічному розвитку від інших територій ЄС. Вона надається для забезпечення початкових інвестицій і створення внаслідок цього нових робочих місць, а також для забезпечення фінансування операційних витрат

суб'єктів господарювання. Крім того, така допомога завжди підпадає під дію правил державної допомоги, з огляду на її селективний характер.

Так, наприклад, Європейська Комісія та Європейський Суд визнали, що захід, який сприяє певному регіону країни, можна вважати селективним. До цього висновку прийшли у справі, коли регіональна влада на Азорських островах ввела зниження ставки корпоративного податку, яке автоматично застосовуються до всіх суб'єктів господарювання. Зниження податків було введено тільки в Азорському регіоні, а не в іншій частині Португалії. Комісія визнала, що якщо конкретний податковий захід надає допомогу будь-якому підприємству держави-члена без розсуду в повному обсязі, то він буде розглядатися в якості загальної міри і не підпадати під дію ст. 87 (1) Договору про заснування Європейської Спільноти (нині ст. 107 Договору про функціонування ЄС) [68], але якщо допомога розповсюджується тільки на певну галузь або підприємство певного типу, тоді даний захід державного регулювання набуває ознак селективності і визнається як державна допомога.

Крім того, Європейський суд встановив три умови, відповідно до яких захід державного регулювання на рівні регіону не буде вважатися селективним у межах всієї держави:

- політична і адміністративна незалежність від центрального уряду;
- неспроможність центрального уряду фінансувати цей захід;
- фінансові наслідки зниження податкової ставки для підприємств в регіоні не повинні бути компенсовані за рахунок допомоги, субсидій з інших регіонів або центрального уряду [69].

Положення п. 3 (а) ст. 262 Угоди розглядає зазначену допомогу як сумісну з належним функціонуванням Угоди для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття. В ст. 6 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 1 липня 2014 р. (далі – Закон) також зауважується, що державна допомога для сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим може бути визнана допустимою [70].

Необхідність дотримання вимог, які накладає членство України в СОТ зумовлює звернутись до Угоди про субсидії і компенсаційні заходи (далі – УСКЗ). Ст. 8 п. 2 (b) відносить регіональну допомогу до такої, що не дає підстав до вжиття заходів. Допомога неблагополучним регіонам на території Члена СОТ, яка надається в рамках загального регіонального розвитку, не є адресною і розподіляється між відповідними регіонами за умови, що:

- кожен неблагополучний регіон повинен являти собою район з чітко визначеним географічними межами і власним економічним та адміністративним устроєм;

- регіон повинен розглядатися як неблагополучний на основі нейтральних і 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 з тим, щоб їх можна було перевірити;

- критерії повинні включати вимір економічного розвитку, який ґрунтується принаймні на одному з наступних факторів: дохід на душу населення, дохід домашніх господарств на душу населення або ВВП на душу населення, який не повинен перевищувати 85% від середнього показника для даної території; рівень безробіття, який повинен становити принаймні 110% від середнього показника по даній території; ці показники повинні розраховуватися за трирічний період; проте такі розрахунки можуть бути комплексними і включати інші фактори [71].

Термін «нейтральні і об'єктивні критерії» означає критерії, які не надають переваги іншим регіонам більші, ніж це необхідно для усунення або зменшення нерівностей між регіонами в рамках політики регіонального розвитку. У цьому відношенні програми надання регіональних субсидій повинні, зокрема, передбачати максимальні розміри допомоги, яку може бути надано на кожний субсидований проект. Такі максимальні розміри повинні бути диференційовані залежно від ступеня розвитку регіонів, яким надається допомога, і повинні виражатися у термінах інвестиційних витрат або витрат на створення робочих

місць. У межах цих максимальних розмірів допомога повинна розподілятися досить широко і рівномірно для того, щоб уникнути переважного використання субсидії певними підприємствами або надання їм субсидій у непропорційно великих обсягах.

Правила надання регіональної допомоги в ЄС представлені актами первинного і вторинного законодавства. Мета, яка була викладена ще в 1957 р. положеннями 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] (далі – Договір) 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 (далі – Керівні принципи) [73]. Після прийняття цього документу в минулому році, держави-члени були залучені в процес розробки карти регіонів, остання з яких була затверджена 16 вересня 2014 р. За останній рік Європейська комісія в значній мірі завершила програму реформ, які викладені у Програмі модернізації державної допомоги 2012 р. англійською State Aid Modernisation (далі – SAM). В області регіональної допомоги, пакет реформ SAM пропонує більш високий поріг для великих інвестиційних проектів, тобто не всі великі проекти мають бути проаналізовані для поглибленої оцінки [74, с. 6].

У зв'язку з прийняттям правил відбулося значне посилення деяких аспектів політики надання регіональної допомоги – зокрема, підтримка великих підприємств в «С» регіонах і надання допомоги в особливо великих розмірах в усіх регіонах. «С» зони – це ті регіони, що позначені на карті регіональної допомоги з урахуванням застосування положень статті 107 (3) (с) Договору, на

чому надалі буде акцентовано увагу. Мета керівних принципів має два аспекти: вона визначає критерії при складанні регіональних карт і це відіграє вагомую роль в якості основи для оцінки заходів з надання допомоги (будь-то схем або окремих засобів).

До цього моменту дуже часто зустрічались випадки, коли така допомога надавалась з численними порушеннями, яка у результаті підлягала поверненню. Так, наприклад, Рішення щодо регіональної допомоги готельному бізнесу у Сардинії (2008 р.) свідчить про невдалу практику надання [75]. Схема допомоги 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 в 1998 р., коли Комісія винесла рішення про її відповідність із спільним ринком згідно із винятком, передбаченим у статті 107(3)(а) Договору.

В оцінці схеми було зроблено висновок, що даний захід становить державну допомогу згідно із статтею 107 (1) Договору, тому що він відповідає всім критеріям, викладеним в ній. Цей захід дає економічну допомогу для певної категорії одержувачів, знижуючи їх звичайні витрати. Допомога надається за рахунок державних ресурсів, а це загрожує порушити конкуренцію, тому що зміцнює фінансове становище деяких підприємств порівняно із їхніми 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 всередині ЄС.

Проте, протягом першого року Італія надала допомогу в розмірі 24 млн євро і заявки на допомогу були направлені після того, як розпочались роботи над проектами готелей. Як вже було сказано, принаймні 28 інвестиційних проектів було розпочато в той час, коли вони не могли претендувати на допомогу відповідно до цієї схеми. Таким чином, Комісія вважає несумісною зі спільним ринком допомогу, ймовірно надану на проекти, щодо яких робота

почалась до подачі заявки на допомогу в рамках регіональної схеми допомоги готельній індустрії в регіоні Сардинія. Крім того, Італійська влада не висунула жодних аргументів щодо того, що дана допомога може відповідати іншим положенням Договору, правилам державної допомоги, рамковим документам або керівним принципам.

Комісія дійшла висновку, що Італія незаконно надала дану допомогу і порушила статтю 108(3) Договору. У своїй оцінці Комісія робить висновок, що допомога, надана для вищезгаданих проєктів 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. Вона вважає, що допомога була надана незаконно і є несумісною зі спільним ринком згідно із статтею 107(3)(a) і (c) Договору.

В 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, повинна включати відсоток за належною ставкою, встановленою Комісією. Відсотки виплачуються з дня, коли незаконно надана допомога була в розпорядженні 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 діяти протягом періоду дії Керівних принципів. Мапи встановлюють, в якому географічному районі компанії можуть отримати регіональну допомогу і, які порогові значення застосовуються (розраховується у відсотках від допустимих інвестиційних витрат для суб'єкта господарювання в конкретному регіоні, тобто, є інтенсивністю допомоги) в цих районах. Допустимі витрати є частиною загального обсягу інвестицій, які можуть прийматись до уваги для розрахунку допомоги.

Договір поділяє регіони на декілька категорій:

Перший вид регіону (його називають регіон «А») характеризується надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття і дозволяє державам-членам надавати державну допомогу для сприяння економічному розвитку регіонів згідно зі ст. 107(3)(а) Договору. Керівні принципи про регіональну допомогу визначають такі види регіонів як такі, що мають ВВП на душу населення нижче 75% середнього рівня в ЄС і тому вони мають право на отримання максимально можливі обсяги допомоги, звичайно у межах правил.

Другий вид регіону (називається регіон «С») не має вищенаведених ознак регіону «А», однак дозволяє державам-членам надавати державну допомогу для сприяння розвитку певних видів економічної діяльності або певних сфер економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі такою мірою, що це суперечить спільному інтересу. Керівні принципи про регіональну допомогу визначають такі регіони, як райони держав-членів, які є недостатньо розвиненими по відношенню до середнього національного показника, або як район, який мав право на допомогу відповідно до статті 107(3)(а) Договору в період з 2011 по 2013 роки. З огляду на те, що дані регіони є у менш несприятливому становищі, ніж райони, що підпадають під дію статті 107(3)(а), географічне поширення та інтенсивність допомоги для регіонів статті 107(3)(с) є більш обмеженими [77, с. 112].

У Німеччині мапи регіонального розвитку засновані на національному сприйнятті економічного становища, але з деяким політичним коригуванням: так, щоб угода могла бути досягнута між усіма землями на федеральному рівні. До того ж, на додаток до 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 або на інвестиційних витратах, або витратах на оплату праці. Як правило, інвестиційні проекти, що претендують на програми Joint Task, повинні викликати постійне, значне і швидке зростання загального

доходу (первинний ефект) і забезпечити створення нових, постійних робочих місць або зберегти існуючі робочі місця в так званих областях розвитку. Інвестор зобов'язаний забезпечити відповідну частину витрат, які підлягають цій програмі (принаймні 25%), а проект має бути завершений протягом 36 місяців [78]. У Польщі, визначення регіонів як таких не потрібно, оскільки територія всієї країни розглядається або як «А» регіон (зона, що позначена на карті регіональної допомоги з урахуванням застосування положень статті 107 (3) (а) Договору), або як заздалегідь визначені «С» регіони. Вони повинні бути офіційно представлені на карті, при тому, що критерії для цього були фактично визначені керівними принципами 2014-2020, що в значній мірі усуває внутрішні суперечності [79]. Румунія окрім правил регіональної допомоги ЄС приймає на певний період Національні довідкові стратегічні рамкові програми та Регіональні оперативні програми. Ці програми самі визначають пріоритетні напрями: поліпшення регіональної та місцевої транспортної інфраструктури; поліпшення соціальної інфраструктури; підтримка регіонального та місцевого бізнес-середовища та ін. Відповідно до правил ЄС, в 2006 р. Уряд Румунії прийняв Постанову № 946 від 19 липня 2006 р. про максимальний обсяг регіональної державної допомоги для початкових інвестицій.

Схеми державної допомоги можуть застосовуватися тільки для тих початкових інвестицій, що здійснюються в регіонах, які є несприятливими у розумінні норм регіональної державної допомоги з економічної точки зору. Для всіх румунських регіонів, окрім Бухаресту (40 %), порогове значення державної допомоги було встановлено на рівні 50 % дозволених витрат. Це максимальна інтенсивність допомоги, що встановлена Керівними принципами регіональної державної допомоги 2014–2020. Тобто практично вся територія Румунії була визнана Європейською комісією як зона «А» (несприятлива з економічної точки зору). Ця різниця була визначена через розрив економічного розвитку Бухарестського регіону з іншими регіонами, які було виділено на рівні NUTS II, про що буде зазначено нижче. Встановлені порогові значення дійсні тільки для суб'єктів господарювання, які не входять до категорії малого і середнього

бізнесу. Для суб'єктів МСП додаються ще від 10 до 20 % (див. схему 1).

Схема 1



Крім того, пріоритетними заходами регіонального розвитку було обрано: схему державної допомоги для регіонального розвитку через створення та розвиток структур підтримки бізнесу, програми державної допомоги для регіонального розвитку через підтримку туристичних інвестицій, незначної схеми допомоги для підтримки мікропідприємств. [80]

Взагалі, ідея створення карт регіонального розподілу державної допомоги належить Німеччині, яка у 1970-х роках запровадила складну систему статистичного обліку економічних показників на регіональному і місцевому рівнях, щоб мати можливість порівнювати рівні розвитку окремих регіонів із загальнонаціональними показниками. 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 ця методологія також почала використовуватись для поділу великих і малих регіонів ЄС на категорії, до яких можуть застосовуватись положення пунктів (а) і (с) 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, державна допомога може надаватись у формі грантів, позик під низькі відсотки або зі зниженням відсоткової ставки, державних гарантій, придбання частки капіталу або альтернативних шляхів надання капіталу на вигідних умовах, податкових пільг або звільнення від сплати податків, соціального внеску чи інших обов'язкових платежів, надання земельних ділянок, товарів або послуг на вигідних цінових умовах.

Для регіонів, які не належать ані до категорії «А», ані до категорії «С» 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, картування регіонального розподілу державної допомоги покликане визначати застосовні обмеження обсягів державної допомоги протягом визначеного періоду для проблемних регіонів ЄС категорій «А» і «С», максимально дозволені обсяги допомоги для регіонів «А», а також обмеження щодо інших категорій горизонтальної державної допомоги [81, с. 18].

Отже, як вже було зазначено вище, розглядаючи регіони, ми повинні також ураховувати систему статистичної класифікації території, прийняту Євростатом – NUTS. Вона є основою для ведення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань. Ця система має 5 рівнів, чим вище рівень, тим меншою є територіальна одиниця. Наприклад, NUTS III охоплює регіональний розвиток окружного рівня. Найбільш важливим є рівень NUTS II, оскільки саме на цьому рівні відбувається розробка програм регіонального розвитку та освоєння коштів структурних фондів. Тобто, слабо розвинені території (у тому числі й ті,

соціально-економічний розвиток яких залежить від стану однієї чи декількох 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 не мати нічого спільного з адміністративно-територіальним поділом країни. В Угорщині після прийняття Закону «Про регіональний розвиток і територіальне планування» було створено 7 регіонів рівня NUTS II [83]. В свою чергу областей налічується 19 і окрема одиниця – місто Будапешт.

Отже, логічним є положення ст. 267 п. 3 (b) Угоди, яка встановлює, що протягом чотирьох років з дати набрання нею чинності Україна має надати Європейській Комісії показники валового внутрішнього продукту на душу населення, гармонізовані до рівня NUTS II. Антимонопольний Комітет України та Європейська Комісія мають спільно оцінити відповідність регіонів України, а також відповідну максимальну інтенсивність допомоги для того, щоб скласти регіональну карту згідно з відповідними керівними принципами ЄС. На національному рівні ст. 8 п. 2 (7) Закону вже врегульовано питання організації надання 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».

Досить важливим і перспективним моментом для України є положення ст. 267 п. 3 (a) стосовно того, що Сторони визнають, що протягом перших п'яти років після набрання чинності Угодою будь-яка державна допомога, надана Україною, буде оцінюватись з урахуванням того, що Україна має розглядатися як територія, ідентична до тих територій ЄС, які описані у статті 107(3)(a) Договору про функціонування ЄС (тобто регіони «А»). Такі території характеризуються гострою несприятливою економічною ситуацією, в яких рівень життя є ненормально низьким або які відчувають серйозну нестачу

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 суб'єктів МСП держава додатково покриває від 10 до 20 % витрат.

Крім того, необхідність створення карти 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 та реалізації положень Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [84].

Отже, можна прослідкувати певні зміни, які відбуваються у національному правовому забезпеченні даної сфери. Наприклад, у 2005 р. Верховна Рада України прийняла 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 зазначений нормативно-правовий акт зовсім не враховує умови надання допомоги в цілях регіонального розвитку як це відбувається в країнах ЄС. Так, наприклад, регіон розглядається у межах області, виходячи з адміністративно-територіального поділу країни, без урахування економічних показників, які в західноєвропейських країнах зазвичай беруться за основу. Зазначений акт не відображає норм стосовно створення карти регіональної допомоги, яка повинна бути підготовлена з огляду на зобов'язання, які впливають із змісту Угоди. Фінансування стимулювання розвитку регіонів передбачене виключно коштами державного бюджету, не включаючи кошти структурних фондів ЄС.

Вже після підписання Угоди, Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. було затверджено Стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [29]. Однією з причин її прийняття є необхідність підготовки нового стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів,

на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС. В частині переваг, унаслідок підписання Угоди, передбачається впровадження європейської системи статистичної звітності на регіональному рівні у форматі NUTS (система статистичної класифікації території, прийнята Євростатом, вона є основою для ведення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань), фінансування регіонального розвитку в рамках програм міжнародної співпраці, зокрема за рахунок коштів ЄС у рамках європейського інструменту сусідства, програм прикордонного співробітництва, інших міжнародних програм, донорів тощо.

Отже, за результатами проведеного аналізу можна дійти висновку про те, що вітчизняне законодавство до підписання Угоди не давало можливості на належному рівні запровадити надання допомоги в цілях регіонального розвитку. Наразі відбувається процес змін вітчизняної системи державної допомоги і це також стосується регіональної допомоги.

Правила ЄС у сфері надання державної допомоги в цілях регіонального розвитку враховують специфіку кожної окремої як держави-члена, так і асоційованої держави, забезпечуючи досягнення бажаних цілей, що направлені на усунення будь-яких дисбалансів всередині країни, одночасно допомагаючи гармонійному розвитку повністю всіх регіонів, сприяючи у формуванні привабливого інвестиційного фону, спрямованого на створення нових робочих місць. Крім того, для України це влучна нагода відновити господарську діяльність у східних регіонах, допомогти у розвитку інших територій. Формування мапи розподілу та максимальної інтенсивності регіональної допомоги дозволяє контролювати використання наданих коштів і виконання завдань, що лежать в основі програми допомоги з боку уповноваженого органу.

Крім того, застосування правил аналогічних положенням пунктів (а) і (с) статті 107(3) ДФЄС є можливим тільки після створення карти 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 карти розподілу регіональної державної допомоги в Україні, в якій всі її 27 адміністративно-територіальних одиниць належать до єдиного регіону «А», дозволить виділяти їм максимальні розміри державної допомоги згідно з Угодою, що є першим кроком на шляху розробки системи регіональної державної допомоги в Україні, і статус регіону «А» Україна збереже принаймні до кінця 2020 року.

Надання територіям регіонів України статусу «А» забезпечує їй найбільш сприятливі, вигідні та гнучкі позиції в контексті застосування правил розподілу державної допомоги, які застосовуються в ЄС.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ МОЖЛИВОСТІ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ І ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ

2.1. Загальні засади регіоналізації державного управління державними підприємствами і державними корпоративними правами

Правові можливості регіоналізації державного управління державними підприємствами і державними корпоративними правами в Україні, яка стала на шлях євроінтеграції, слід розглядати у контексті загальноєвропейської тенденції регіоналізації економіки та регіонального розвитку.

У сучасній регіоналістиці є різні розуміння та тлумачення поняття регіонального розвитку, кожне з яких має право на існування з погляду відтворення того чи іншого аспекту регіоналізму. З точки зору 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 складає господарський або економічний розвиток з урахуванням та на основі одночасного покращення показників екологічного, демографічного, соціального стану регіону, у будь-якому разі не за рахунок їх погіршення. Тобто невід'ємними складовими регіонального розвитку є сталість, збалансованість, соціальна орієнтація.

Ідеї сталості, збалансованості й соціальної орієнтації зародились у західних концепціях регіонального розвитку 70-х років XX століття. Термін

«сталість» узагалі характерний для теорії систем, а під сталістю власне регіональної соціально-економічної системи розуміють її здатність залишатися відносно незмінною, тобто зберігати структуру й функціональні особливості впродовж певного часового інтервалу всупереч будь-яким ендегенним 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 внутрішньорегіональних 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. На сьогодні постало завдання переформатування правовідносин на рівні регіональних соціально-економічних систем з тим, щоб засади сталості, збалансованості та соціальної орієнтації регіонального розвитку отримали послідовне правове забезпечення та ефективну практичну реалізацію.

Слід зазначити, що на сучасному етапі політичні й економічні процеси як на міжнародному, загальносвітовому, так і на 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 те, що в цій справі є можливість опиратися на теоретичні розробки попередніх періодів, що висвітлює цінність і корисність господарсько-правового підходу загалом, так само як і при вирішенні конкретних правових проблем регіоналізації державного управління економікою.

Одним із 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 в структуру регіональної соціально-економічної системи та правової організації їх участі у системі регіональних відносин.

Розгляд функціонування державного сектору економіки як важеля державного регулювання економіки України є традиційним у господарському праві. З позиції господарського права він знайшов обґрунтування у працях В.К. Мамутова, Г.Л. Знаменського, А.Г. Бобкової, В.С. Щербини, Д.В. Задихайла та інших вчених-господарників та закріплення у Господарському кодексі України та інших актах господарського законодавства. Ці дослідження мають фундаментальне значення і в питаннях господарсько-правового забезпечення державного регулювання регіональної економіки. Натомість на сучасному етапі на рівні відносин держави і регіонів набирають сили нові тенденції, які потребують подальшого розвитку теоретичних напрацювань.

Слід зазначити, що академічне дослідження регіонального розвитку та регіональної політики було розпочато в XX столітті, протягом якого різні теорії змінювали одна одну. Так, посткейнсіанська теорія суспільного добробуту передбачала державне регулювання міжрегіональних відмінностей шляхом стимулювання інвестицій та припливу приватного капіталу в слаборозвинені регіони, використовуючи при цьому субсидії, кредитні та податкові важелі. Неокласична теорія регіонального розвитку ґрунтується на ідеї про те, що вільний нерегульований ринок сам по собі усуває нерівність між регіонами, тому державі не варто обмежувати чи в інший спосіб регулювати стихійну дію ринкових сил. А в основі теорії незбалансованого регіонального розвитку — наприклад, ідея про те, що ринок без державного регулювання об'єктивно збільшує регіональні відмінності через циклічність у самоорганізації ринкових

механізмів, які закріплюють високий рівень розвитку одних регіонів та низький рівень інших [88, с. 85–86]. Існують також й інші суспільні теорії регіонального розвитку, в основі яких – своє, відмінне, розуміння його суті та своя ієрархія пріоритетів управління цим розвитком, чи то економічних і політичних, чи то регіональних або загальнодержавних. Так чи інакше, більшість теорій регіонального розвитку традиційно пов'язують регіональне зростання з ефективним державним управлінням.

Поряд з цим для сучасного етапу характерним стало формування концепції саморозвитку регіонів з урахуванням їхніх особливостей та інтересів за передачі відповідальності за цей процес на місцеву владу. Ідея саморозвитку регіонів відповідає теорії регіонального розвитку, відомій як «новий регіоналізм», сформувалася на рубежі XX—XXI століть і є характерною для всієї системи міжнародних відносин, взагалі, 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 зі своїм процесом відтворення, а основне значення в його розвитку надають матеріальному виробництву.

В той же час слід зазначити, що в розвинених державах характернішим стало 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 перестало бути чинником успішного проведення регіональної політики й стимулювання місцевого розвитку. На зміну теоріям матеріального прогресу приходять нові закони – розвитку наукового, інформаційного та інноваційного потенціалів; диверсифікації фінансових ресурсів із зменшенням частки прямого державного фінансування; збільшення ролі регіональних і місцевих органів управління, зменшення енерговитрат і оптимізація

застосування трудових ресурсів для підвищення конкурентоспроможності регіонального виробництва, екологічність тощо [89].

Це вимагає відповідного переформатування правовідносин державних підприємств на рівні регіональних соціально-економічних систем, що передбачає як участь державних підприємств у формуванні регіональної політики, так і участь регіональних структур в управлінні державними підприємствами тощо.

Одним із останніх досягнень у процесі розвитку господарсько-правової науки стало здійснене у процесі дослідження господарсько-правового статусу державних підприємств обґрунтування правової інституційної теорії підприємства¹ [90], яка може бути поширена на інші сфери суспільних відносин і скласти теоретичне підґрунтя при вирішенні завдання регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, так само як і взагалі при освоєнні 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 зародився в XIX – на початку XX століття. Найбільш яскраві представники М. Оріу і Р. Ренар. М. Оріу одним із 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 писав К.Д. Ушинський, І.В. Янжул, В.А. Удінцев, А.Ф. Федоров та ін.

¹ У ході пошуку способів захисту в нових економічних умовах інтересів держави як власника, з одного боку, в поєднанні із забезпеченням 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. Лаптев, В.К. Мамутов) та надано пропозиції у розвиток теорії оперативного управління і теорії колективу А.В. Венедиктова.

В сучасних вітчизняних дослідженнях до нього зверталися дослідники господарської правосуб'єктності державних підприємств, за результатами було обґрунтовано доцільність використання правового інституційного підходу при вирішенні проблем 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. Суспільство розглядається як конгломерат різних інституцій, тобто людських груп самого різного характеру, між якими існує рівновага. А держава оголошується лише одним, причому не обов'язково основним інститутом політичної влади серед низки інших. Однією з систем 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 всіма суспільними інститутами, взятими разом, покликане врівноважувати одвічну протилежність між особистістю та державою.

Інституціоналізм позбавляє державу монополії на політичну владу, так і на право, висуває на перший план формулу «немає суспільства без права», стверджує, що право є продуктом «досвіду» всіх суспільних інститутів, не виключаючи державу. Держава лише оформляє сформоване право, але навіть якщо вона в силу тих чи інших причин не закріпила правила, вироблені різними інститутами, вони все одно є правом. Тим самим створюються передумови для формування правових інститутів.

Привертає увагу особливий соціологічний підхід М. Оріу до проблеми правового інституту. В останньому він бачив синтез об'єктивної реальності і суб'єктивної волі; інститут для нього – це не тільки аналіз соціальних фактів, але також певний юридичний ідеал – оптимальне поєднання суверенітету і свободи. Інститути об'єднують індивідів для спільних дій і самі є втіленням цих дій. Інститути в такій інтерпретації – персоніфікація організованої групи для реалізації спільної мети. Об'єктивна реальність інститутів, які за своєю природою зберігають наступність у порівнянні з нестабільною і мінливою

стихією суб'єктивних воель, є не тільки соціальна реальність, але і 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 найважливішою умовою реалізації його як моральної особистості, яка діє у відповідності з приписами того юридичного порядку, в рамках якого існує.

Правовий інституціоналізм виводить право із суспільства, де держава оформляє право, вироблене різними інститутами. Тим самим створюються передумови для формування правових інститутів, які 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, тим самим не відкидає, а поглинає традиційний юридичний позитивізм, так само як і юридичний неопозитивізм (нормативізм), доповнюючи сукупність генералізованих державою норм права правами інституцій.

Правовий інституціоналізм, який зародився у XIX – початку XX століття, ніс у собі ряд раціональних «зерен», які пізніше були сприйняті і розвинені. Після Другої світової війни (1939 – 1945) 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 – від участі трудових колективів в управлінні підприємствами до участі громадських структур у формуванні державної соціально-економічної політики.

Успіхи реалізації правового інституціоналізму в країнах Західної Європи зумовлюють потребу в адаптації до нього інших напрямів в теорії права. В юридичній науці робляться спроби методологічних синтезів, що будуються на ідеї примирення класичних підходів.

Так, нормативістська, або чиста теорія права Кельзена і Хартра (друга половина XX століття), або юридичний неопозитивізм прагне до примирення юридичного позитивізму з соціологічною теорією права. У цій теорії право стало охоплювати не тільки загальнообов'язкові норми, встановлені державою, але і форми їх реалізації. Але фактично юридичний неопозитивізм залишається в рамках догматичного напрямку, зберігаючи формально-догматичний метод.

В англосаксонських країнах набула популярності 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 даної теорії вважають, що кожна з трьох конкуруючих теорій виділила лише одну з вихідних форм буття права і виключила інші, тоді як всі вони повинні бути примирені шляхом широкого визначення права. Її ще називають інтегрованою юриспруденцією. Комунікативна природа права знаходить прояв у сучасних суспільствах – у згладжуванні конфліктів між соціальними верствами суспільства, релігійними конфесіями, національно-етнічними групами. Ця теорія – одна з найбільш популярних в наші дні, у неї різноманітні варіанти обґрунтування таких якостей права, як його соціальна природа, договірний і компромісний характер; вона враховує комунікативну природу людини як суб'єкта права. Критики комунікативної (примирливої) теорії вважають, що її недоліком є неврахування регулятивних причин появи права (наприклад, формулювання норм щодо попередження епідемій та інших).

Слід відзначити, що сформована на континенті течія правового інституціоналізму дозволяє враховувати, в тому числі, ці причини, охопити правову реальність в повному обсязі, поєднувати централізацію та децентралізацію в управлінні соціально-економічною системою, не тільки врегульовувати конфлікти в примирних процедурах, але упереджувати їх у погоджувальних процедурах формування права. 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, який переріс у чисту теорію права, що передбачає антиномію приватних і публічних інтересів і законодавче встановлення пріоритету одного інтересу над іншим, то органічна концепція праворозуміння доповнює її реалізмом, який передбачає врахование в правовому інституціоналізмі органічне поєднання приватних і публічних інтересів і свободу участі всіх управнених осіб у правотворенні.

Такі положення мають методологічне значення для дослідження проблем господарської правосуб'єктності державних підприємств, обґрунтування господарської самостійності підприємств 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 розгляду обох в їх діалектичному зв'язку, про розподіл влади по всій структурі громадянського суспільства, його подвійну структуру – приватну і публічну, де остання включає в якості одного з основних інститутів правову державу; на цій основі обґрунтовано теорію

правосуб'єктності як узгодженої приватної і публічної волі та інтересу, теорію підприємства як приватного-публічного правового інституту, де правовий інститут – це сукупність прав і обов'язків (або правовідносин) всіх учасників внутрішніх і зовнішніх відносин з підприємством, інші нові наукові положення, а також пропозиції з удосконалення правового регулювання, зокрема, про участь трудових колективів в управлінні підприємствами, участь створених підприємствами громадських організацій у виробленні державної соціально-економічної політики тощо, що в цілому узагальнюється як правова інституційна теорія державного підприємства.

Проведені дослідження дозволяють зробити висновок, що у справі правового забезпечення регіоналізації державного управління державними підприємствами і державними 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 (див., наприклад, преамбулу Конституції Франції від 27 жовтня 1946 року). Цим засадам відповідає теорія колективу, обґрунтована А.В. Венедиктовим у середині ХХ ст. (розглядає державне підприємство як трудовий колектив), яку у рамках правової інституційної теорії запропоновано розвинути до теорії приватно-публічного колективу, що передбачає участь в управлінні державним підприємством як трудового колективу, так і інших носіїв інтересів – учасників господарських відносин з ним, а саме, регіональних органів місцевого самоврядування та регіональних громадських об'єднань.

Слід підкреслити адекватність правової інституційної теорії державного підприємства завданням децентралізації державної влади, де регіоналізація державного управління державними підприємствами і державними корпоративними правами займає одну з ключових позицій, й передбачає участь регіональних структур в управлінні державними підприємствами та навпаки участь державних підприємств у формуванні регіональної політики. З іншого

боку, вона відповідає також завданням забезпечення конкурентоздатності регіонів на національному та світовому ринках, адже державні підприємства розглядаються як елементи регіональних соціально-економічних систем, які приймають участь у формуванні та реалізації регіональної політики. Тому відповідні теоретичні розробки господарської правосуб'єктності державних підприємств в рамках правової інституційної теорії може бути взято за основу при визначенні напрямів правового розвитку на сучасному етапі з тим, щоб засади сталості, збалансованості та соціальної орієнтації регіонального розвитку отримали послідовне правове забезпечення та ефективну практичну реалізацію у т.ч. в діяльності державних підприємств та в правових засадах державного управління ними.

Разом з тим рішення проблеми регіоналізації не можна розглядати у відриві від загальної проблеми реформування державного сектора в Україні. Особливістю останніх років стало прагнення провести 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 нинішніх умовах «у кінцевих власників державних підприємств – громадян України» немає ніяких інструментів контролю за їх роботою, що також створює ґрунт для зловживань. При цьому вважають, що єдиний ефективний метод вирішення цієї проблеми - приватизація підприємств держсектора.

У той же час озвучений на початку реформ намір провести масштабну приватизацію державних підприємств через зіткнення інтересів різних груп впливу навколо державних підприємств не дозволяє зробити рішучих кроків, зберігаються малі 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 разі перевищує суми, які можна виручити від приватизації (НДІ,

конструкторські бюро, дослідні станції і т.д.). Вони можуть бути втрачені для країни, оскільки часто цілісні майнові комплекси державних підприємств набуваються у власність не з метою їх розвитку, а, навпаки, намагаючись ліквідувати конкурента на внутрішньому або зовнішньому ринку і т.п. Також ведуться спори навколо того, яким чином приватизацію здійснювати. Відзначається недосконалість приватизаційного законодавства, яке передбачає корпоратизацію держкомпанії, проведення аудиту, передачу підприємства Фонду державного майна, проведення аукціону, що займає досить тривалий термін, 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 дозволить здійснити стрімку приватизацію в обхід діючих вимог приватизаційного законодавства.

Разом з тим проблема нібито неефективності держави як власника і корумпованості держчиновників може бути вирішена іншим, більш оптимальним шляхом – шляхом налагодження контролю громадянського суспільства за діяльністю державних підприємств, перерозподілу сил впливу держави на діяльність державних підприємств на користь громадянського суспільства і трансформації самих державних підприємств в самодостатні корпорації, здатні скласти розумну альтернативу приватизації.

Одночасно будуть вирішені і інші проблеми, які виявляються в процесі реалізації намірів приватизації державних підприємств. Так, на противагу рекомендаціям одних продавати держпідприємства якомога швидше, оскільки в нинішньому форматі держпідприємства нібито тільки генерують збитки, не приносячи Україні доходу, противники цієї точки зору вказують, що в умовах перманентної економічної і політичної кризи вартість українських активів знизилася до мінімуму і прихильники якнайшвидшої приватизації фактично пропонують роздати українські підприємства за безцінь. Також підкреслюється загроза зростання безробіття, перепрофілювання приватизованих підприємств в стратегічних напрямках і т.д. 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 і т.д. 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, заганяє їх в 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 в такому випадку підприємець сподівається на адмінресурс, який забезпечить йому виживання в неконкурентному середовищі» [92].

Прагнення звільнити майбутніх власників приватизованих підприємств від публічних зобов'язань ні до чого доброго не приведе, так само як не дало достатніх гарантій накладення таких зобов'язань в процесі попередніх реформ (власники приватизованих підприємств знаходили способи обійти обмеження, сприяючи в тому числі зростанню корумпованості держави). Сьогодні настали нові часи, яке вимагають нових рішень, і вони не можуть бути зведені до пропозицій «наступити на граблі» в черговий раз.

У цьому контексті слід підкреслити універсальне значення правової інституційної теорії, її плідний характер для реформування державного сектора в цілому, так само як і для проведення реформ в інших секторах економіки та сферах суспільного життя. В даному дослідженні наведені результати застосування правової інституційної теорії, раніше обґрунтованої стосовно господарської правосуб'єктності державних підприємств в цілому, при вирішенні проблеми пошуку правових можливостей регіоналізації державного управління державними підприємствами і державними корпоративними правами.

Більш того відкладати реалізацію такої пропозиції не можна, так як процеси розбазарювання державної власності не стоять на місці, на тлі розмов про реформи державного сектору формуються нові корупційні схеми. Інвестуючи великі суми бюджетних коштів в підприємства, які готуються до приватизації або до передачі в концесію, створюється підґрунтя для виведення державних коштів з держвласності [93].

З іншого боку, державні підприємства потребують інвестицій, і опір необдуманій приватизації та корпоратизації як першого кроку до неї не виправдовує затягування реформи. Головне питання в тому, хто є фактичним власником підприємства, і ним у випадку з державними підприємствами за оцінками фахівців є аж ніяк не держава, про що свідчать факти приведення в стан банкрутства ефективних підприємств, в котрих прибуток присвоюється в приватному порядку, а збитки перекладаються на платників податків.

Унікальний глибоководний порт «Південний» обслуговує на 80% вантажі тільки 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 в концесію на 49 років, то фактичним власником гавані стане той, хто його вже контролює багато 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 дуже зважено, а основне зусилля в реформуванні направляти на підвищення ефективності господарської діяльності державних підприємств за рахунок налагодження громадського контролю за їх діяльністю і перерозподілу повноважень в управлінні державними підприємствами на користь самих державних підприємств, з тим щоб 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 приведення державних підприємств в стан фактичних власників корпоратизація приречена на провал.

Також як приречена на провал приватизація державних підприємств, якщо не будуть створені гарантії поєднання приватних інтересів на приватизованих підприємствах з публічними інтересами, як державними, так і регіональними, що передбачає становлення в якості фактичного власника підприємства, тобто потрібно забезпечити відповідність фактичного статусу корпоратизованого або приватизованого підприємства його юридичному статусу як власника.

«Укрнафта» є яскравим прикладом, коли держава не може встановити контроль над підприємством, при цьому державі в АТ «Укрнафта» належить 50% + 1 акція. Нещодавно Народний депутат партії «Об'єднання «Самопоміч» В. Войцицька заявила, що з «Укрнафти», у якій і так є величезна заборгованість перед державою, вивели мільярди гривень, які вже не повернуться назад, тому що компанії, яким була продана продукція, ліквідувалися, або заплатили незначні суми, близько 5% від вартості продукції. Протягом 2015 року, коли держава повинна була вже контролювати підприємство, відбуваються пертурбації, які показують, що все робиться для банкрутства компанії, а Державна фіскальна служба України не діє, хоча у неї є прямі важелі управління [94].

Таким же протирічливим є процес корпоратизації підприємств в українській дійсності. Переслідуючи за задумкою зниження залежності компанії від державного керівництва, насправді вона часто виявляється першим кроком до приватизації. Наприклад, Член Наглядової ради Інституту енергетичних стратегій Ю. Корольчук зазначив ймовірність переходу ДП НАЕК «Енегоатом» після старту корпоратизації в приватну власність. «Корпоратизація компанії для банків, які видають кредити (не наших, а міжнародних), означає, що при досягненні 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 сектора не відповідає концепції нового регіоналізму, а відтак і курсу України на євроінтеграцію. Стратегічні державницькі підприємства, органічно вбудовані в регіональні соціально-економічні системи та які беруть участь у комплексному розвитку регіонів, дуже важливі для забезпечення прориву таких регіонів на глобальні ринки і участі в забезпеченні стратегічного розвитку економіки України. В Україні повинен бути державний сектор економіки, це питання загальної та енергетичної безпеки країни. Тому йти на істотне скорочення державного сектора не можна. Необхідно, навпаки, вживання заходів по налагодженню ефективної діяльності державних підприємств і вбудовування їх в процеси регіоналізації економіки, розвиток яких є необхідністю в умовах глобалізації.

Навпаки, має ставитися завдання не про скорочення державного сектору та згортання регулятивних функцій, які на нього покладені в ринковій економіці, а про посилення його ваги у справі сприяння регіональному розвитку, що відповідає європейським тенденціям.

Так, одним із необхідних напрямів розвитку державного сектора на регіональному рівні в країнах ЄС є створення спеціалізованих державних підприємств, основною метою яких є сприяння регіональному розвитку. Створення і функціонування агентств регіонального розвитку є поширеною практикою у рамках ЄС, пов'язаною з питаннями децентралізації влади і деконцентрації фінансових ресурсів. Найпоширенішою є така організаційна форма агентства регіонального розвитку, як державна інвестиційна корпорація. В основу її діяльності покладено політику концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися б на розвиток міст, а ті, у свою чергу, здійснювали б позитивний економічний вплив на відсталу економічну периферію.

Від політики домінування державних інвестицій у країнах ЄС поступово перейшли до пайового 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. Є також регіональні корпорації розвитку, які управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси тощо. У Швеції діють державні регіональні компанії, що беруть пайову участь у реконверсії підприємств і 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 та 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 сектора економіки традиційно мінімальна в США і значна в країнах Західної Європи (питома вага підприємств держсектора у ВВП Австрії – 28%, Франції – 20%, Швеції – 14%, Італії – 12%). У Німеччині в даний час державі належить близько 25% національного майна, переважно в капіталомістких галузях [97]. Питома вага державного сектору економіки України становить на 1 січня 2016 року 11,3 відсотків (розрахована відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.12.2012 р. № 1466 зі змінами, на підставі показників, наданих Державною службою статистики України (лист від 20.07.2016 р. № 04.1–07/141–16).

В контексті євроінтеграційних процесів держава України має враховувати прогресивний європейський досвід та використовувати його у вирішенні низки питань розвитку регіонів, у т.ч. через діючі (які часто мають містоутворюючий

характер), а також новостворювані (у контексті вищезазначених тенденцій), державні підприємства та державні 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 загальносвітового посилення відкритості та взаємозалежності знаходить прояв в економіці, культурі, діяльності міжнародних організацій, зміні функцій національних урядів. При цьому вона несе з собою комплекс протиріч 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 також на те, що існують різні підходи до розуміння того, чим є регіон. Теоретики неорегіоналізму (О. Уевер та інші) виділяють чотири таких підходи: регіони визначаються наявністю спільних особливостей топографічного чи культурного характеру, тобто внутрішньою схожістю, що відрізняє даний 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 змін у технології, особливо у сфері транспорту та комунікацій, які приводять до створення нових економічних структур; регіони є продуктом політичного проектування. В рамках цього підходу логіка трьох попередніх часто поєднується з політичною міфотворчістю, тобто основний акцент тут 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 лежить в основі багатьох інтеграційних утворень.

За правовим визначенням критерію регіоналізації (у контексті прав і свобод людини), таким критерієм можуть бути тільки інтереси (спільні інтереси). Слід підкреслити важливість регіонального будівництва саме на концепції інтересів. Теоретичне підґрунтя такому підходу складає теорія інтересу Ієринга, яка доводить, що інтерес складає сутність права, тому саме від інтересів слід відштовхуватися при побудові концепції захисту прав і свобод окремої людини і тієї чи іншої, в даному випадку регіональної, спільноти.

2.2. Конституційні основи регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами

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 правового забезпечення, адекватного поточному моменту, їх реалізація не даватиме необхідного ефекту, не забезпечить критичної маси зрушень у необхідному напрямку. Слід зазначити справедливості одного з основних лейтмотивів останніх подій в державотворенні України, який стосується необхідності дати людям простір для прояву ініціативи в різних сферах суспільного життя, та глибинний потенціал розвитку в цьому напрямку, здатний суттєво посприяти вирішенню численних питань, які стоять на порядку денному. Це стосується у тому числі сфери державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Налагодження участі регіональних органів місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства в управлінні державними підприємствами та державними корпоративними правами пропонується розглядати як

перспективний напрям регіоналізації державного управління ними. З іншого боку, регіоналізація державного управління у зазначеній сфері має означати участь державних підприємств у формуванні регіональної соціально-економічної політики та участь регіонів у формуванні державної політики в питаннях державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Для переформатування суспільних відносин у сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами у напрямку їх регіоналізації є конституційні передумови. Проблема полягає в наданні адекватного потребам поточного моменту тлумачення конституційно-правових норм, що можливо здійснити шляхом висвітлення їх сутності у необхідному для вирішення завдань ракурсі.

В науці в даний час констатується факт невирішеності і в той же час величезної соціальної значущості проблеми співвідношення права і закону. В правотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів домінуючими є ідеї єдності, неподільності права і закону, між правом і законом не проводиться ніякої відмінності, хоча на теоретичному рівні, в рамках теорії держави і права робляться значні зусилля для відмежування права від «неправового закону».

Слід зазначити, що проблема співвідношення права і закону існувала практично завжди, з найдавніших часів, з тих пір, як з'явилося право. Дана проблема, яка щоразу постає перед дослідником, як тільки мова заходить про глибинне розуміння суті і призначення права, неодноразово була предметом гострих наукових дискусій. На сучасний момент на противагу нормативістському визначенню права сформувалося розуміння права, яке передбачає не тільки юридичні норми, що містяться у законодавстві та інших джерелах, але і наявні (суб'єктивні) права суб'єктів. Між об'єктивним і суб'єктивним правом існує тісний взаємозв'язок, органічна залежність і взаємодія. Тому слід говорити про дві сторони єдиного права, поза взаємодії яких не може існувати, втілюватися в життя зведена в закон воля [100, с. 140–142]. Це вироблена юридичною наукою уявлення про право отримало

закріплення в Конституції України. Відповідно до Конституції України та міжнародних документів, основоположну роль у понятті права відіграють природні права і свободи людини, в той час як 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), яка передбачає, що кожен має право на соціальний і міжнародний порядок, при якому права і свободи людини можуть бути повністю здійснені, і при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [101, ст. 28, 29].

Такий висновок відповідає проголошеному Конституцією принципу верховенства права в розумінні верховенства права над державою, яка несе «відповідальність перед Богом» (цит. у преамбулі Конституції України). Відповідно до Конституції Україна є правовою державою (ст. 3), в якій визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8). У літературі зустрічається твердження про верховенство закону в правовій державі [102, с. 434]. Зрозуміло, значення закону не можна применшувати, але все ж принцип, згідно з яким жоден державний орган або посадова особа, ніякі колектив, державна або громадська організація, жодна людина, підприємство і т.д. не звільняються від обов'язку підкорятися закону, є принципом законності, але не верховенства закону. Тому право слід розуміти: 1) як сукупність норм, що гарантують свободу суб'єктів права і 2) як свободу, гарантовану нормами права, що забороняють ті чи інші обмеження волі. Таке розуміння дозволяє відмежувати право від «неправового закону» і перейти до синтезу права і закону в категорію «правовий закон».

Шлях до такого синтезу пролягає через систему розподілу влади у суспільстві. Раніше йшлося лише про розподіл центральної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу, судову, сьогодні поставлено питання про регіоналізацію влади і управління і розподіл публічної влади між державними органами і органами місцевого самоврядування. Це є прогресивним напрямом суспільного розвитку, який потребує подальшого розвитку. Успішна реалізація демократичних перетворень в Україні неможлива без налагодження громадського контролю у всіх сферах суспільного життя, тому потрібно говорити про розподіл влади по всій структурі громадянського суспільства.

Переважаюча кількість суспільних проблем, яка сформувалася на попередніх етапах, фактично формувалася через протиставлення держави і народу. Сьогодні нам випала унікальна можливість кардинально змінити цю ситуацію. Концепція верховенства прав людини припускає 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 отримати суттєве доповнення поняттям суверенітету людини і громадянина або їх колективу.

Згідно зі статтею 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Одночасно стаття 1 Конституції України проголошує: держава є суверенною. Отже, народ і держава мають єдиний суверенітет. Закріплене в Конституції України єдність суверенітету народу і держави є підставою для розгляду народу і держави в їх діалектичній єдності. Перейти від протиставлення народу і держави до їх єднання значить переглянути конфігурацію розподілу влади, в т.ч. в господарській сфері, розподіливши владу по всій структурі громадянського суспільства (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 держави, які були централізованими, саме під впливом глобальних викликів провели регіоналізацію та децентралізацію своїх державних структур ґрунтуючись на принципі субсидіарності. Держави, які обрали шлях на євроінтеграцію, шукають нову організацію політико-владного механізму, орієнтовану на принцип субсидіарності. Відповідно до нього на регіональний і місцевий рівень мають бути передані важливі питання політичного та державного управління. Управління державою вимагає регіоналізації та децентралізації управління. Ефективне державне управління має залишати більше простору політичній динаміці на місцях і у регіонах. При цьому вважається, що спочатку слід утворити політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні, а також комунальні рівні. Після цього реформою мають бути передбачені 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 рівнями організації держави, чим може бути забезпечена 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 процес глобалізації. Регіоналізація громадського руху є відповідь на виклик сьогодення на предмет здатності громадськості відстоювати національні інтереси у глобалізованому світі. Тому одночасно з регіоналізацією державного управління держава має приділити увагу й регіоналізації громадського сектору. Зусилля держави також мають бути спрямовані на підтримку розвитку

національних громадських структур та відстоювання ними національних інтересів у кооперації з міждержавними та транскордонними регіональними структурами.

Питання в тому, хто визначає державну політику в проведенні реформ – обмежене коло незалежних народних представників або кожен регіон, кожен суб'єкт господарювання, кожен працівник підприємства або житель регіону зможуть реально брати участь в цьому. Саме життя вимагає правового оформлення публічного інституційного середовища як організаційно-правової основи узгодження приватних і публічних інтересів на регіональному та національному рівні.

З цією метою потрібна розробка організаційно-правових форм публічних суб'єктів господарського права як інститутів громадянського суспільства, в рамках яких можливо забезпечити узгодження приватних і публічних інтересів – інтересів державних органів і їх уповноважених представників, які здійснюють управління державними корпоративними правами, з інтересами регіонів, підприємств, їх трудових колективів і т.д. Це дозволить реалізувати перспективний перехід від оціночної категорії розумного поєднання приватноправового та публічно-правового регулювання державними органами до інституційного забезпечення формування легітимної державної політики на регіональному рівні.

Зокрема, вважається за необхідне становлення багаторівневої системи узгодження приватних і публічних інтересів у сфері господарювання на рівні регіонів, становлення регіонів як публічних суб'єктів господарського права, розгляд їх з точки зору організаційної єдності та статутної правосуб'єктності, участь представників різних груп регіональних інтересів у формуванні регіональної політики, участь регіонів у визначенні напрямів і способів реалізації централізованої державної політики. Доцільним видається утвердження в цих цілях принципу обов'язкового укладення та виконання публічних договорів публічними суб'єктами господарського права, в тому числі пропонується передбачити укладання рамкових публічних договорів

державних органів, що здійснюють управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, з регіональними органами місцевого самоврядування.

Реалізація цих пропозицій, як і в цілому розробка інститутів громадянського суспільства, які забезпечують узгодження приватних інтересів і формування в цьому процесі публічних інтересів, забезпечить проведення збалансованої державної політики в сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Для вирішення поставлених завдань потрібно забезпечити розвиток відповідного напрямку в господарському законодавстві, зокрема, розробки в рамках Господарського кодексу України організаційно-правових форм публічних суб'єктів господарського права, до яких відносяться і регіони.

Організаційно-господарські зобов'язання за ГК України – господарські зобов'язання, які виникають в 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.

Було б неправильним поширювати на ці норми і виводити з них те розуміння, що володільцями публічної правосуб'єктності є суто органи публічної влади. Історично сформувався підхід, згідно з яким поняття правосуб'єктності висловлює особливе суспільне ставлення між державою і особою ([104, с. 13; 105, с. 134-135; 106, с. 110] та ін.), є не виправдано обмеженим. Тут ми спостерігаємо догматичний підхід до правового регулювання, з позицій якого суспільні відносини оцінюються як формалізована зв'язок суб'єкта права з правопорядком (встановленими

державою ієрархічною системою норм). Соціологічний підхід поміщає категорію правосуб'єктності в контекст суспільних відносин (вертикальних і горизонтальних) між суб'єктами громадянського суспільства, в структуру якого входять також органи публічної влади, які діють від імені основного суб'єкта публічної влади – народу, територіальної громади і т.п. 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 в рамках нового регіоналізму, де регіони набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії.

В результаті втілення Концепції регіонального саморозвитку в країнах ЄС, яка припускає входження регіону в суперечність або співпрацю з глобальним ринком загалом та інтеграцією в рамках Європи зокрема, регіони стають основними економічними одиницями в Європі. Вони значно посилили свої економічний та політичний статус і можливості й уже не сприймаються лише як адміністративно-територіальні об'єднання [107, с. 31–35]. Як зазначалося, в розвинених державах характерним стало розуміння регіону як своєрідної багатопрофільної корпорації, що конкурує з іншими у сфері створення сприятливих умов для господарської діяльності, фактично йдеться про регіони як суб'єкти господарювання, які мають відповідати потребам конкурентоспроможності тощо.

Таким чином, справедливим буде поставити питання про визнання регіонів публічними суб'єктами господарювання, про що робилися пропозиції й раніше [108; 90], та врегулювання їх правового статусу в рамках Господарського

кодексу України. Також доцільно буде провести в рамках ГК України кодифікацію правовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з державними підприємствами і іншими суб'єктами господарського права, що дозволить не тільки систематизувати розрізнені положення спеціальних законодавчих актів у сфері господарювання, а й заповнити правове регулювання зазначених відносин необхідними для реалізації концепції саморозвитку регіонів нормами.

Відносно пропозицій скасувати Господарський кодекс України, залишивши регулювання відповідних відносин на відкуп ЦК України, що начебто необхідно для налагодження міжнародного співробітництва, слід зазначити, що насправді у принципі позитивна тенденція налагодження міжнародного співробітництва супроводжується невгамовним прагненням очистити вітчизняні правові інститути від публічно-правових норм, покликаних забезпечувати в процесі міжнародного співробітництва національні інтереси. Подібні пропозиції не обґрунтовані, не відповідають як Конституції України, так і міжнародним документам, які гарантують збалансоване забезпечення різноманітних інтересів без перекосів у бік тих чи інших категорій осіб, при цьому як у національному, так і в міжнародному правовому просторі.

Підтвердженням цьому є реальна втрата можливостей збалансованого врегулювання регіонального саморозвитку в рамках Господарського кодексу України, у разі його відміни.

Відповідно до Конституції України в Україні 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 і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст.3). У цих положеннях закріплюється верховенство закріплених у Конституції прав і свобод людини і громадянина перед іншими правами й обов'язками, установленими законом (перед законом). Права громадян і їх об'єднань закріплені в розділі II Конституції України, 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 діючі 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 Конституції України). Це означає, що здійснення права кожного може бути обмежено законом тільки в інтересах захисту прав і свобод інших людей (про це, наприклад, говориться 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, при якому права і свободи людини можуть бути цілком здійснені, і при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, що встановлені законом винятково з метою забезпечення належного визнання і поваги до прав і свобод інших і забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту у демократичному суспільстві [101, ст. 28, 29]. При цьому, як соціальний, так і міжнародний порядок 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 забезпечення балансу інтересів у сфері господарювання спрямовані норми Господарського кодексу України. Його спеціальне регулювання 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 на предмет визначення пріоритету тих чи інших норм. Практика застосування конфліктуючих норм ЦК і ГК України органами незалежної судової державної влади, що при прийнятті рішень керуються не тільки законами, але і Конституцією України, норми якої є нормами прямої дії (ст.ст. 6, 8 Конституції України), показала, що багато норм ЦК є не виправданими. Тому скасування всіх норм Господарського кодексу гамузом без узагальнення судової практики, що складалася більш як десятиріччя і є джерелом господарського права, без критичного аналізу ідеї відміни ГК на предмет її відповідності «живому праву», означало б обмеження прав суб'єктів права власності і господарювання, підтверджених правосуддям. Без спеціального аналізу пропозиції про відміну Господарського кодексу на предмет конституційності такого кроку цього робити не можна. Адже ст.22 Конституції України передбачає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін в чинні закони не допускається звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод. При цьому згідно цієї ж статті закріплено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені у Конституції України, не є вичерпними. Конституційні права і свободи людини і громадянина 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, аж до Європейського суду з прав людини, з посиланням на ст.22, 23 Конституції України. Є потреба у створенні робочої групи для супроводження цього процесу, а також у розробці модернізованого Господарського кодексу України, узгодженого з потребами євроінтеграції та захисту національних інтересів у процесі глобалізації шляхом кодифікації законодавства про регіоналізацію господарських відносин, у т.ч. у сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. Ні цивільне, ні адміністративне право не зможуть

взяти на себе виконання такої функції через обмежений характер предмету та методу правового регулювання відповідної галузі, а «першопрохідцем» у освоєнні правової «цілини» завжди було господарське право як заснована на системному, комплексному підході та методі балансу приватних і публічних інтересів системоорганізуюча галузь права [109].

У даному разі йдеться про правове обґрунтування участі регіональних органів місцевого самоврядування у виробленні державної політики у сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами, а також їх участі в управлінні такими підприємствами з метою забезпечення збалансованого регіонального саморозвитку. Ці питання не ставляться ні адміністративним правом, ні цивільним правом, тим більше у їх взаємопов'язаному вигляді.

Разом з тим застосування господарсько-правового підходу відкриває перспективи збалансування централізації і децентралізації в економіці і побудови плюралістичної демократії [110, с. 228], яка отримала загальцивілізаційне визнання, як демократії, що поєднує переваги представницької демократії і демократії участі.

Регіоналізація громадського руху та участь громадськості у державному управлінні державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Ще один аспект, який потребує розгляду для пошуку правових можливостей регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами є правовий вплив на регіон та державу у процесі управління державними підприємствами та державними корпоративними правами з боку громадських структур.

Участь громадян в управлінні державними справами гарантована ст. 38 Конституції України. Згідно ст.36 Конституції України 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 та 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 ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, що дозволяє 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 як інтеграції до європейських структур, так і 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 та регіональному рівні, здатної відповідати на виклики глобалізації. Тому пов'язаним питанням у контексті регіоналізації державного управління є питання регіоналізації громадського руху як розумної противаги глобалізації.

Паралельно з регіоналізацією державного управління має відбуватися й регіоналізація громадського руху. Регіоналізація та децентралізація є передумовами демократичної побудови не лише держави, а й громадянського суспільства, при цьому необхідно піклуватися про забезпечення їх збалансованого розвитку, інакше без перекосів не обійтись.

Кожна країна-член ЄС здійснила свою 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 і при прийнятті рішень щодо розвитку громадського сектору. Гарантувати своїм громадянам свободу і

незалежність – це значить, що треба проводити реформування громадського сектору не шляхом розвалу старих громадських структур (це значить, навпаки, ущемити їх свободу), а шляхом створення нових можливостей для розвитку громадського руху. З огляду на це підхід, який використано при розробці нині чинного Закону «Про громадські об'єднання» в питанні перетворення регіональних місцевих осередків в структурні підрозділи всеукраїнських громадських організацій не виправдовує себе. Подібна практика суперечить загальному руху до регіоналізації господарських відносин, що відбувається у контексті 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 пропонується передбачити у Законі України «Про громадські об'єднання» такий вид громадських об'єднань, як регіональні громадські об'єднання, та передбачити 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 та державних інтересів.

Слід акцентувати, що до кола міжнародних зобов'язань України входить проведення політики відповідно до принципів Європейської соціальної хартії Ради Європи, яка є головним документом Ради Європи у сфері забезпечення економічних та соціальних прав людини. Останнє покоління прав людини, закріплених у Хартії, отримало назву колективних або солідаристських. Європейські науковці до колективних прав людини відносять у тому числі право на соціальний і 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 у сфері формування і реалізації соціально-економічної політики щодо державних підприємств із закріпленням у Господарському кодексі України основних принципів взаємодії таких організацій з державними органами. На основі проведеного дослідження може бути запропоновано право на участь у формуванні і реалізації державної економічної політики щодо державних підприємств 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 органами місцевого самоврядування щодо державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами на засадах регіоналізації. Це має слугувати забезпеченню оптимального поєднання централізації і децентралізації при здійсненні державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

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; 112; 113; 114 та ін.]. Це – один із способів вирішення проблем сьогодення етапу: встановлення ефективного контролю за діяльністю керівництва підприємств, захисту численних приватних інтересів і інтересів публічних, підвищення продуктивності праці, якості продукції, рівня законності, забезпечення національного і регіонального комплексного соціально-економічного розвитку і т.д. Хоча часто ця думка не знаходить розуміння.

Права трудових колективів на підприємствах радянського періоду були більш широкими, ніж зараз – в незалежному правовій демократичній державі Україна. Закон СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» 1987 р гарантував участь трудового колективу в управлінні підприємством. Відповідно до Закону 1987 р. керівник підприємства, структурної одиниці об'єднання, міг достроково звільнитися з посади вищестоящим органом на підставі рішення загальних зборів (конференції) трудового колективу або відповідно до повноважень – радою трудового колективу. Трудовий колектив міг пред'являти вимоги вищестоящому держоргану про відшкодування збитків, завданих підприємству в результаті виконання вказівки вищестоящого органу, який порушив права підприємства, а також в результаті неналежного здійснення вищестоящим органом своїх обов'язків щодо підприємства. Перелік питань, що відносяться до компетенції трудового колективу, які гарантувалися радянським законодавством і зникли з чинного законодавства, можна довго продовжувати. Однак головне - зрозуміти, що права трудових колективів вкрай необхідні для вирішення поставлених перед нашою країною завдань.

Права трудових колективів в Україні передбачені ст. 22, 36, 38 Конституції України. Зокрема, згідно зі ст. 36 Конституції України 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 та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та 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 ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, що дозволяє вести мову про конституційні права трудових колективів в Україні та їх участі в управлінні державними справами.

Згідно ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

До недавнього часу потреба розширення прав трудових колективів фактично ігнорувалася. Певною віхою стало прийняття Господарського кодексу України, який приділив правам трудових колективів окрему увагу і визначив напрями розвитку законодавства про трудові колективи. Зокрема, ч. 9 ст. 65 Господарського кодексу України встановлює, що рішення із соціально-економічних питань, що стосуються діяльності підприємства, виробляються і приймаються 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).

Разом з тим, аналіз статутів державних комерційних підприємств, а також казенних підприємств свідчить про формальний підхід до формулювання прав трудових колективів в установчих документах. В статутах, як правило, зачіпаються лише питання участі трудових колективів у вирішенні соціально-економічних питань та ігноруються можливості участі трудових колективів в управлінні господарською діяльністю підприємства.

Разом з тим цей напрямок треба розвивати. Істотний зв'язок між участю трудящих в управлінні і зростанням ефективності виробництва показали сучасні економічні дослідження північноамериканських, японських і західноєвропейських фірм [111, с. 15]. За висновками зарубіжних експертів, міфи про те, що «робітники не зможуть узгодити свої короточасні інтереси з довготривалими потребами фірми» спростовуються практикою підприємств, що успішно застосовують «філософію участі» [115, с.32].

Залучення персоналу в управління європейською компанією регулюється Директивою від 08.10.2001 р. № 2001/86 / ЄС (Додаток до Статуту європейської компанії №2157 / 2001) [116] Статут європейської компанії (далі – ЄК) (англ

SE) прийнятий Радою ЄС з метою виконання Угоди про заснування ЄС (Постанова №2157 / 2001) [117]. Цим переслідувалася мета створення однакового каркаса законодавства, в рамках якого компанії з різних держав-членів ЄС можуть планувати і виконувати реорганізацію свого бізнесу в масштабі ЄС.

Перш за все, представляють інтерес визначення, що використовуються в Директиві (стаття 2):

«h» «Залучення персоналу» означає механізм, що включає інформування, консультування та участь, за допомогою яких представники персоналу можуть здійснювати вплив на рішення, що приймаються компанією.

«i» «Інформування» означає інформування представницького органу персоналу або представників персоналу в компетентному органі компанії з питань, які стосуються самої компанії і деяких її філій або установ, які розташовані в іншій державі - члені ЄС.

«j» «Консультування» означає ведення діалогу і обмін думками між органом, що представляє персонал і / або представниками персоналу і компетентним органом ЄК, що дозволяє представникам персоналу на основі забезпеченості інформацією висловити думку про заходи, що пропонуються до компетентних органів, які могли б бути прийняті до уваги в виконавчо-розпорядчому процесі.

«K» «Участь» означає вплив представницького органу персоналу і / або представників персоналу в справах компанії за допомогою: 1) права обирати або призначати деяких членів до наглядового або адміністративного органу компанії або 2) права рекомендувати і / або заперечувати проти призначення деяких або всіх членів наглядового або адміністративного органу компанії.

Держави-члени не прийшли поки до єдиної думки щодо стандартних правил залучення персоналу. З огляду на різноманітність національних систем залучення персоналу, вирішено в разі злиття компаній в ЄК підтримувати рівень правил, що діють за місцем реєстрації ЄК, тобто застосовується національне законодавство.

Наприклад, у ФРН для акціонерних товариств з кількістю працівників понад 2000 осіб встановлено принцип рівного представництва в наглядових радах і інша пропорція на користь акціонерів (2/3 членів наглядової ради обирають акціонери) на менш великих підприємствах з кількістю працівників понад 1000 осіб (за винятком гірничодобувної і металургійної промисловості з кількістю працівників понад 1000, де гарантується не тільки рівне представництво в наглядових радах, а й включення до складу правління директора від найманих працівників) [111, с.26]. В даний час право участі в управлінні регулюється в Німеччині Законом про Статут підприємства 1972 року, Законом про спільні рішення 1976 року. Спеціальні норми про доповнення і застосування права участі в управлінні діють на рівні концернів. Особливе регулювання має місце в сфері гірничодобувної, металургійної та металообробної промисловості Німеччини. Тут поряд з Законом про Статут підприємства зберігає силу Закон «Про співадміністрування найманих працівників у наглядових радах і правліннях гірничих підприємств», прийнятий в 1951 році. Цей закон відноситься до акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, які мають право на розробку корисних копалин. Особливістю системи участі в даній галузі є наступні принципи:

паритетний склад наглядової ради і паритетне співадміністрування (представники колективу і акціонерів у наглядовій раді мають рівні права);

наявність так званого «далекого члена» наглядової ради (він не повинен представляти організацію роботодавців, сам не повинен 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 по його кандидатурі має узгоджуватися щонайменше з трьома членами обох груп в 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).

Правом висунення до наглядової ради має виробнича рада та вищі виробничі організації даної галузі промисловості. Кожен з них має свою квоту. Вибори із запропонованих ними кандидатур проводяться на загальних зборах акціонерів [119, с. 264].

Німецька модель сприйнята з деякими модифікаціями Австрією, Іспанією, Нідерландами, Норвегією, Данією, Швецією, Люксембургом. Наглядова рада акціонерних товариств в цих країнах формується на 2/3 акціонерами, на 1/3 найманими працівниками (посаду директора з праці встановлена тільки за законодавством Люксембургу) [119, с.143].

Якщо потрібні цілі не досягаються державами-членами ЄС, на рівні ЄС можуть встановлюватися спеціальні правила по залученню персоналу, що застосовуються до ЄК, і, відповідно, вживатимуться заходи до принципу субсидіарності, які через масштаб і ефект впливу будуть більш дієвими на рівні ЄС.

У Директиві обумовлено, що якщо складові згоди забезпечуються рівнем участі персоналу нижчим, змінюваний 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. Вказується, що даний ризик більше в разі, якщо ЄК заснована шляхом перетворення або злиття, і менше в разі заснування ЄК шляхом створення холдингової компанії або філії (дочірньої компанії). Цим гарантується збереження системи участі персоналу в управлінні ЄК.

Якщо відсутня угода, досягнута в результаті переговорів між представниками персоналу і компетентними органами компаній, застосовуються стандартні правила, встановлені для ЄК.

Згідно стандартним правилам представницький орган персоналу формується відповідно до таких правил:

представницький орган повинен бути складений з представників персоналу ЄК і її філій і установ;

вибір або призначення членів представницького органу 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 і її філіях і установах;

представницький орган обирає спеціальний комітет з його членів, до складу якого входить не більше трьох членів;

представницький орган встановлює процедуру реалізації цих правил;

члени представницького органу обираються або призначаються пропорційно кількості персоналу, зайнятого в кожній державі-члені ЄС, шляхом участі ЄК, її філій і установ, розподіляються у співвідношенні: держава-член ЄС - одне місце на частку персоналу, зайнятого в цій державі-члені ЄС, що дорівнює 10%; або їх фракція - від кількості персоналу, зайнятого в компаніях, пов'язаних філіях або установах у всіх державах-членах ЄС, разом узятих;

компетентний орган компанії повинен бути проінформований про склад представницького органу;

представницький орган відкриває переговори по досягненню угоди, що відрізняється від стандартних правил. Якщо угода не укладена, продовжують застосовуватися стандартні правила.

У разі, якщо ЄК створюється шляхом перетворення, на неї поширюються правила держав-членів ЄС про участь в адміністративному і наглядовому органі, застосовуються перед реєстрацією. В інших випадках установи ЄК персонал ЄК, її філій і установ та / або їх представницький орган мають право обирати, призначати, рекомендувати або опонувати призначення членів адміністративного або 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 органу, в залежності від особливостей національного законодавства, який був обраний, призначений або рекомендований представницьким органом, має статус повного члена з тими ж правами і обов'язками, що і члени, що представляють акціонерів, включаючи право голосу.

Згідно з Постановою №2157 / 2001 від 8 жовтня 2001 р. «Про статут європейської компанії (SE)» органами ЄК виконавчий орган зобов'язаний принаймні один раз в три місяці звітувати перед наглядовим органом, також зобов'язаний передавати наглядовому органу будь-яку інформацію щодо подій, які мають важливе значення для ЄК (ст.41).

При однорівневій системі ЄК управляє адміністративний орган. Адміністративний орган складається принаймні з 3 членів, де участь персоналу регулюється відповідно до Директиви 2001/86 ЄС (ст.43). Адміністративний орган обирає голову з числа членів. Якщо половина членів призначені персоналом, тільки член призначений загальними зборами акціонерів може бути обраний головою (с.45). Голова має право вирішального голосу (ст.50).

Згідно з Директивою держава-член ЄС уповноважений 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 в установі ЄК.

Наприклад, у ФРН при рівному представництві наглядова рада, як правило, складається з 12 осіб. З них 6, в тому числі голова – представники акціонерів. Два місця належить робочим, одне службовцям, одне вищим службовцям і два профспілкам. Практика показує, що при такому розкладі представники акціонерів зберігають контроль за прийняттям рішень, і подібна співдетермінація виключає можливість блокування рішення ради [120, с.19].

Проведений аналіз показує, 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.

Відсутність ефективного представництва безпосереднього виробника - трудового колективу в системі корпоративних відносин серйозно позначається на результатах реформування економіки. Необхідність механізму участі трудових колективів в оперативному управлінні справами підприємства давно усвідомлена західними країнами, де законодавчо встановлені (і цим самим гарантовані) форми включеної участі працівників в діяльності управлінських органів.

Наша країна мала колосальний досвід виробничої демократії, який був використаний європейськими країнами, Ігнорування власного досвіду на тлі господарської практики країн з розвиненою ринковою економікою виглядає парадоксально. Сьогодні потрібно нове осмислення місця трудових колективів в системі корпоративного управління, перш за все, в державному секторі і, відповідно, їх ролі в управлінні економічними процесами як у межах окремих компаній, так і в рамках груп підприємств.

Розширення участі трудового колективу в управлінні підприємством може стати основною складовою механізму необхідної і достатньої незалежності підприємств від засновника. Це стосується, перш за все, проблеми державних об'єднань підприємств, які представляють собою ідеальну форму для відтворення відомчої бюрократії. На стадії їх створення ще існує видимість демократичного характеру цього процесу (для створення холдингових компаній, які володіють контрольним пакетом акцій потрібно позитивне рішення трудових колективів дочірніх акціонерних товариств), чого не можна сказати про постзасновницький етап.

Природно, в умовах колосальної концентрації виробництва без центрів економічного управління не обійтися. Завдання полягає в тому, щоб вплив трудових колективів після створення об'єднання було достатнім для того, щоб скласти розумний протипагу «відтворюваному відомству». Окремого

регулювання потребують питання компетенції автономних органів трудових колективів підприємства (у нас – 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 участі трудових колективів в управлінні об'єднанням, наприклад, участі ради трудового колективу дочірніх підприємств у формуванні в холдинговій компанії органу, подібного раді трудового колективу, який має право на участь в управлінні об'єднанням. Обов'язковою умовою прийняття рішень об'єднання у справах об'єднання має бути згода цього органу [121, с. 254–257].

Відповідні положення доцільно включати до статутів. Надалі необхідно буде розглянути питання про прийняття Закону України «Про трудові колективи». На даний час доцільно розширити відповідне регулювання в рамках ГК України.

Разом з тим, не чекаючи змін у законодавстві, можна і потрібно розвивати ініціативу знизу, створюючи ради трудових колективів (РТК), чому є всі законодавчі підстави. Це, перш за все, Конституція України, яка гарантує не тільки індивідуальні, але і колективні права і свободи людини і громадянина, які не є вичерпними (ст. 22 Конституції України). Є також базові норми в Господарському кодексі України, на Закон про трудові колективи можна посилатися за аналогією.

Спираючись на Конституцію України, норми якої мають пряму дію, можна виступати з ініціативами на захист своїх інтересів і інтересів підприємства в цілому, вимагати врахування думки при вирішенні конфліктних ситуацій з державними органами та вирішенні спорів в судах, ініціювати судові позови на захист своїх інтересів. У багатьох випадках інтереси трудового колективу і власників підприємства будуть збігатися, якщо на чолі стоять інтереси підприємства. Тому в цілому створення РТК не повинно викликати протидії власників. У будь-якому випадку згода власників на це і внесення змін до статуту не обов'язкові: трудові колективи можуть самоорганізовувати свою

діяльність і реалізовувати свої права на основі Конституції України і відповідного їй законодавства. Можна також вимагати внесення відповідних доповнень до статуту в судовому порядку.

Для порівняння, в Конституціях зарубіжних країн можна зустріти випадки прямого закріплення права трудящих на участь в управлінні підприємствами. Наприклад, ст. 46 Конституції Італійської Республіки говорить, що «в цілях підвищення економічного та соціального рівня трудящих та відповідно до потреб виробництва Республіка визнає право трудящих брати участь в управлінні підприємствами на умовах і в межах, установлених законами» [122, с.253]. Було б доцільним прямо закріпити таке конкретизоване положення і в Конституції України, а на сьогодні відповідна практика може напрацьовуватися на основі загальних конституційно-правових норм.

Для порівняння можна також привести рішення Федерального конституційного суду Німеччини з приводу закону про участь трудящих в управлінні підприємством (1976 рік), який обґрунтував сумісність участі в управлінні підприємством з захистом приватної власності в Основному Законі ФРН значною мірою тим, що всі члени, які беруть участь в справах фірми наглядової ради, пов'язані інтересом товариства або підприємства.

Ще важливішою є можливість проводити місцеві – міські, районні, регіональні – збори представників РТК, які можуть стати тією трибуною, де будуть узгоджуватися інтереси громадян не тільки як членів трудових колективів, а й членів їх сімей, а також інших учасників публічних зібрань і просто вільних слухачів. На таких зібраннях РТК можна буде висловити і узгодити свою громадянську позицію з багатьох не тільки економічним, але і соціальних, культурних і інших питань.

Не менш важливе значення має можливість впливу 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 в даному випадку можна апелювати до принципу «дозволено те, що не заборонено».

Можливості трудових колективів, використовуючи конституційні права, впливати на стан справ у регіоні величезні. Вони широко окреслені в Законі про трудові колективи і багато в чому застосовні до сучасних відносин. Трудові колективи можуть розглядати питання, які виносяться на їх обговорення органами місцевого самоврядування, виносити на розгляд місцевих рад пропозиції щодо комплексного економічного і 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, і інші питання державного і суспільного життя і давати щодо них свої пропозиції. Думка і пропозиції трудових колективів повинні враховуватися органами державної влади при прийнятті рішень, що стосуються діяльності відповідних підприємств, установ організацій. На підприємствах трудові колективи можуть піднімати питання про притягнення до відповідальності посадових осіб, якими завдано збитків підприємству, висуватися вимоги врахування думки при прийнятті рішень органами управління підприємства, в тому числі при призначенні і звільненні з посади керівників підприємства.

Власники і директори підприємств не зобов'язані враховувати ці вимоги в повному обсязі, але не обмежувати заявлені інтереси зобов'язані, адже в іншому випадку прийняте 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 при врегулюванні відносин як в окремих соціальних утвореннях, в тому числі на підприємствах, так і суспільстві в цілому. Цим методом повинні користуватися як законодавчі і виконавчі державні органи, так і суди. Права і свободи одних повинні узгоджуватися з правами і свободами інших, не порушувати їх.

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 як норму прямої дії. Такий підхід повністю відповідає уявленню про судові органи, саме як судових, а не просто правозастосовних, які спираються лише на прямі вказівки закону. Це головний ракурс в характеристиці незалежної судової влади (незалежність від інших гілок державної влади).

На відміну від профспілок, акцент в діяльності РТК повинен бути зроблений на забезпеченні участі трудового колективу в управлінні підприємством і в забезпеченні 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 представників РТК.

При такому розподілі сфер основної уваги головні фігуранти громадянського суспільства – територіальні громади, трудові колективи і професійні спілки трудящих зможуть співпрацювати, взаємодіяти у вирішенні всіх питань соціально-економічного розвитку і чинити істотний вплив на державну і регіональну політику, в т.ч. у сфері державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

На тих підприємствах (установах), де не менше 90 відсотків працівників є членами одної і тієї ж профспілки, встановлені законом функції РТК можуть за рішенням загальних зборів трудового колективу бути покладені на комітет профспілки. Про це повинно бути повідомлено представницьким органам відповідної територіальної громади, а також обласним та центральним органам відповідної профспілки.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані залучати ради трудових колективів підприємств і організацій до розгляду (обговорення) всіх питань, які зачіпають інтереси трудових колективів.

Тільки при посиленні ролі трудових колективів, постійній взаємодії РТК з місцевими радами можна говорити про розвиток дійсного народовладдя та місцевого самоврядування. Такий підхід відповідає концепції регіонального саморозвитку.

2.3. Удосконалення господарського законодавства у напрямку регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами

Одним із напрямів реформування економіки України відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, є проведення реформи державного сектору. З цією метою Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 27 травня 2015 р. № 662-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 дозволить Україні адаптувати державну політику 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; удосконалення корпоративного управління суб'єктами господарювання; реструктуризації та реорганізації суб'єктів господарювання, а також прозорого та комплексного процесу приватизації.

Основні заходи щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання згідно Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – Стратегія) включають посилення бюджетного нагляду за суб'єктами господарювання шляхом впровадження методології оцінки фінансових ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання, а також розроблення і впровадження основних засад політики власності, яка передбачає заходи щодо поліпшення корпоративного управління суб'єктами господарювання та чіткого розмежування функцій держави з управління об'єктами державної власності та 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, збільшення мотивації суб'єктів господарювання до підвищення своєї ефективності; підвищення рівня прозорості та підзвітності суб'єктів господарювання для забезпечення відповідального і раціонального використання об'єктів державної власності; поліпшення фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання і, як результат, – збільшення доходів державного бюджету; підвищення 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. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» від 02.06.2016 р. № 1405-VIII [124], а також низку інших законів по внесенню змін і доповнень до

Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. № 185-V [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 більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, визначені у ст.11-2 Закону. Згідно нормам зазначеної статті Закону у державних унітарних підприємствах та господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків 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 яких більше 50 відсотків 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 відбираються 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 більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, до обрання членами наглядової ради господарського товариства, відбираються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а самі члени наглядової ради обираються згідно із Законом України «Про акціонерні товариства», іншими законами, що регулюють діяльність таких господарських товариств (п. 2).

Встановлене нове 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 членів наглядової ради, що незалежний член

наглядової ради має рівні права і обов'язки з іншими її членами, що 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 при висуненні 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 в решті решт ефективну діяльність підприємства. Так, керівником або членом наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, не може бути особа, яка є засновником, акціонером (учасником), керівником та/або членом наглядової ради підприємства, іншої господарської організації, які 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 яких більше 50 відсотків 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, у статутному капіталі яких більше 50

відсотків акцій (часток) належать державі, несуть відповідальність за свої рішення щодо таких суб'єктів господарювання згідно із законом та умовами укладених з ними контрактів (п. 5).

Порівняно з тим регулюванням, яке мало місце раніше, встановлене останніми законами регулювання має прогресивний характер. Найбільш вагоме значення мають нові норми про включення до наглядових рад незалежних членів. Поряд з цим низка питань викликає заперечення як з точки зору загальних підходів до збалансування інтересів в економіці взагалі та її державному секторі, так і з точки зору того, що в новому законодавчому масиві потребують врахування також потреби регіональному розвитку та регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами. А саме потребує додаткового врегулювання питання незалежних членів наглядових рад.

Згідно 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 та 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 більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Подібні функції КМУ цілком справедливі щодо представників держави у наглядових радах зазначених підприємств, однак цього не можна сказати відносно незалежних членів цього органу.

Так, відповідно до ст. 5 Закону Кабінет Міністрів України затверджує вимоги до незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків 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 господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, 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, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. 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 Закону вони визначають кандидатури незалежних членів наглядових рад у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, що пропонуються до призначення (обрання) до складу наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють (п.п. 14-1, 14-2 ст. 6).

Кандидати на посаду незалежних членів наглядової ради державного унітарного підприємства та господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі, 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 відсотків 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, або 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, або 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 або господарського товариства та/або його акціонерів (учасників), або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або інших відокремлених підрозділів та/або їх посадових осіб;

4) отримує або отримувала від такого державного унітарного підприємства або 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) або 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, або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу як аудитор, який 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, або 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, встановлено досить широкий перелік умов, що мають гарантувати відсутність конфлікту інтересів членів наглядової ради з інтересами підприємства. Натомість цей перелік не може гарантувати виникнення нових зон конфлікту інтересів. Тому додатково до встановленого регулювання, доцільно було б застосувати досвід правового регулювання складу наглядових рад, який має місце у країнах ЄС, який описувався вище. 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 відсотків 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 забезпечуватися має не лише належна кваліфікація членів наглядової ради, а й відносна незалежність від різних груп інтересів. Взагалі

завдання забезпечення балансу інтересів на підприємстві за європейським досвідом можливо забезпечити у рамках наглядової ради. Цей досвід також описувався вище, і його важливо врахувати у контексті необхідності 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 підприємств оборонно-промислового комплексу) та, з урахуванням законів України, в господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі (п.16-1 ст.5 Закону).

З урахуванням цього досвіду в контексті потреб регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними 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 відсотків акцій (часток) належить державі, здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених законом.

У державному унітарному підприємства, а також господарському товаристві, у статутному капіталі якого понад 50 відсотків акцій (часток) належить державі, обов'язково утворюється наглядова рада.

Наглядова рада державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого понад 50 відсотків 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 відсотків, 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 відсотків акцій (часток) належить державі, призначається уповноваженим органом державного управління за поданням трудового колективу і є підзвітним цьому органу і трудовому колективу».

На сьогодні щодо 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, яка ступила на шлях євроінтеграції, (особливо в державному секторі економіки) на фоні широкого досвіду участі персоналу в управлінні підприємствами різних секторів економіки, накопиченого в країнах-членах ЄС, так само як і в наднаціональному законодавстві ЄС, та в контексті лозунгів українських політиків про народовладдя, м'яко кажучи, є невиправданим.

Теж саме 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 при збереженні

вирішального контролю за державою. Однак цим шляхом треба йти, вносячи відповідні корективи у законодавство України. Наприклад, згідно чинному регулюванню головою наглядової ради господарської організації, у статутному капіталі якої корпоративні права держави перевищують 50 відсотків, 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 відсотків, обирається будь-який член наглядової ради, що представляє інтереси держави. В процесі узгодження реформи державного сектору з реформою місцевого самоврядування та децентралізацією державного управління.

Необхідним уявляється розробка проекту закону України «Про трудові колективи» або щонайменше включення загальних норм про трудові колективи у Господарський кодекс України у більш розгорнутому вигляді, ніж це має місце зараз.

Серед відповідного нормативного масиву доцільно закласти створення на кожному підприємстві державного сектору економіки рад трудових колективів, які приймають участь у роботі виконавчого органу такого підприємства з правом дорадчого голосу, а також надсилають своїх представників до рад трудових колективів державних холдингових компаній, які у свою чергу наділені аналогічними правами.

Доцільним буде створення також територіальних та галузевих рад трудових колективів, та встановлення норм, згідно яким трудові колективи підприємств державного сектору економіки направляють своїх представників до територіальних рад трудових колективів, а останні направляють своїх представників до галузевих рад трудових колективів. Галузева рада трудових колективів 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 ради трудових колективів та галузевої ради трудових колективів обов'язкові до розгляду центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та

реалізацію політики у сфері управління об'єктами державної власності, при цьому при прийнятті рішень не допускається ущемлення регіональних інтересів, обов'язковим є пошук компромісу та прийняття збалансованих рішень.

В свою чергу, територіальні ради трудових колективів мають право участі у виробленні регіональної політики органами місцевого самоврядування. Пропозиції територіальних рад трудових колективів обов'язкові до розгляду органами місцевого самоврядування, при цьому при прийнятті рішень обов'язковим є пошук компромісу та прийняття збалансованих рішень.

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 та збалансування інтересів.

Реалізація наданих пропозицій здатна слугувати формуванню правової основи регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними правами.

Викладені пропозиції доцільно врахувати при розробці 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.

Стратегія зазначає, що держава є найбільшим власником господарських активів, і основне завдання Кабінету Міністрів України – забезпечення ефективного 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, 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 та громадськості, презентацію цілей реформи, строків її проведення та очікуваних результатів, проведення після виконання основних етапів реформи регулярних брифінгів та прес-конференцій представників Кабінету Міністрів України тощо. Однак ніяка найбільш вдала комунікаційна стратегія не зможе замінити реальної участі суспільства у реформуванні державного сектору. Реалізація наданих пропозицій не лише дасть незрівнянно більший ефект, а й забезпечить реалізацію конституційних прав на участь в управлінні державними справами.

Саме такий підхід забезпечить достатню прозорість діяльності суб'єктів господарювання, дозволить успішно справитися з проблемою, коли відсутність точної та вичерпної інформації щодо діяльності суб'єктів господарювання не дозволяє адекватно оцінити ефективність їх оперативно-господарської та фінансової діяльності, а також раціональність та ефективність використання ними своїх активів, що унеможлиблює притягнення керівництва суб'єктів господарювання до відповідальності за неефективне використання капіталу та недосягнення поставлених цілей. Вирішити це завдання лише за допомогою підвищення рівня розкриття інформації щодо пов'язаних сторін та власників суб'єктів господарювання, що ускладнюють проведення оцінки фінансового стану та показників суб'єктів господарювання, просто неможливо. Необхідне налагодження і відповідних контрольних механізмів з використанням цієї інформації, при цьому бажано, щоб цей контроль здійснювався вже під час прийняття рішень у процесі корпоративного управління, а не через тривалий час, як це буває у випадку із зовнішнім аудитом. Важливе значення має також вибір аудитора, мається на увазі участь громадськості у цьому процесі для 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, що мають «річну вартість укладених протягом одного року із суб'єктами

господарювання контрактів більше ніж на 1 млн. гривень, яка 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, бо не завжди і не всі держслужбовці мають неупереджене ставлення до тих чи інших аспектів діяльності підприємств державного сектора економіки.

Стратегія підвищення рівня прямого державного контролю за діяльністю підприємств державного сектору економіки (наприклад, керівник суб'єкта господарювання протягом п'яти робочих днів з дня отримання відомостей про можливість вчинення правочину, у вчиненні якого вони мають заінтересованість, подати суб'єктові управління об'єктами державної власності інформацію стосовно такого правочину) може завершитися підвищенням рівня корупції та як наслідок провалом завдання з підвищення ефективності діяльності державних підприємств.

Участь трудових колективів і громадськості у роботі наглядової ради дозволить знизити ці ризики до прийнятної позначки, попереджувати втрату найцінніших активів у процесі інвентаризації внаслідок недобросовісності 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 запропоновані кроки є дієвим інструментом регіоналізації державного управління державними підприємствами та державними корпоративними – правами.

РОЗДІЛ 3

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ

3.1. Регіоналізація управління природними ресурсами як економіко-правова категорія

Глобальною тенденцією розвитку сучасних систем державного управління економікою в цілому та її природоресурсною складовою в умовах сталого розвитку є зростання ролі регіонів як одиниць проміжного рівня, які здатні, з одного боку, зменшити навантаження на центральні органи влади, перебравши 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 у нормативно-правових документах переважної 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 до набуття членства у зазначеному об'єднанні. Зокрема, на цьому акцентується у 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 обумовлює увагу до питань, 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 та

нормативних джерелах, свідчать про умовне виділення у змісті зазначеної дефініції економічного та правового аспектів.

Загальноєвропейське розуміння регіоналізації у *економічному сенсі*, яке відображене у нормативно-правових документах, що регламентують окремі питання економічного обігу в ЄС, є досить гнучким, та надає можливість країнам-учасникам самим визначати територіальні межі регіонів. Зокрема, Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів дозволяє на розсуд країни ідентифікувати у якості регіону всю країну, її частину або всі країни чи частини кількох з них, з якого походить товар або для якого товар 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 сутнісною ознакою рівня присутності певних хвороб або шкідників, а також за формальними ознаками – наявність спільних або ідентичних програм їх (хвороб та шкідників) викоренення або боротьби з ними, та регулюючих актів (в т.ч. актів технічного регулювання), які розроблені відповідними міжнародними організаціями.

На доктринальному рівні економічна сутність регіону визначається по-різному. Аналіз теоретичних розробок з цього приводу дозволяє виділити горизонтальний та вертикальний (управлінський) «зріз» зазначеного поняття. Так, у горизонтальному аспекті регіон є частиною території країни з розташованими на неї природними ресурсами, інфраструктурою, сукупністю підприємств і організацій та просторовими характеристиками, яку можна розглядати як економічно індивідуальну територіальну одиницю, що функціонує як специфічна система, яка забезпечує взаємодію зазначених елементів, засновану на однакових зовнішніх та внутрішніх умовах розвитку [132, с. 10]. У вертикальному (управлінському) аспекті ознакою регіону як

території виступає наявність просторово співпадаючих частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, по відношенню до якої можна здійснювати відповідні регулятивні дії [87, с. 25; 133, с. 3–12].

Узагальнення теоретичних положень та законодавчих ознак економічної сутності регіону свідчить про його позиціонування як територіального утворення, яке виступає *об'єктом* управління. Похідними від зазначеного становища об'єкта є такі ознаки як відсутність формалізації (сталості) територіальних меж регіону, які визначаються в залежності 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, степної зони, акваторії моря, раціональне використання надр певного родовища корисних копалин та ін.) та можуть не співпадати, 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 та ін.

У *юридичному сенсі* під регіоналізацією розуміється процес деконцентрації влади, який передбачає наділення відповідних органів влади організаційно-господарськими повноваженнями, достатніми для формування і реалізації комплексної політики в природоресурсній сфері з урахуванням регіональної специфіки та виходячи з потреб регіону.

Правові критерії регіону, які застосовуються у ЄС, закладені у Декларації Асамблеї Європейських Регіонів щодо регіоналізму в Європі (далі – Декларація про регіоналізм), відповідно до ст. 1 якої під регіоном розуміється державне територіальне утворення, яке: (1) відповідає рівню, що безпосередньо передує рівню держави; (2) має уряд, наділений відповідними повноваженнями; (3) визначене Конституцією або спеціальним законом; (4) діє на основі Конституції, Статуту або закону [134].

Регіони відповідають рівню, що безпосередньо передує рівню держави. Такий висновок підтверджується комплексним аналізом положень Конституції України стосовно територіального устрою. Так, у ст. 132 Конституції України – 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 ст. 133 Конституції України) [135]. Співставлення змісту наведених конституційних норм дозволяє дійти висновку щодо тотожності конституційного розуміння області та регіону та 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 має прояв у наявності у регіональних органів влади повноважень, достатніх для вирішення завдань з ефективного управління природними ресурсами, що розміщені в регіоні у інтересах регіону. Співвідношення національного та загальноєвропейського розуміння компетенції регіонів у сфері управління природними ресурсами буде досліджено у подальших підрозділах.

Тобто у правовій площині регіон безпосередньо або в особі представницького органу влади, який визначається у порядку, передбаченому законодавством, виступає *суб'єктом* правовідносин у природоресурсній сфері, а саме як: (1) носій певного специфічного інтересу щодо способів, форм та пріоритетів використання наявних природних ресурсів; (2) невід'ємна складова держави та колективного власника – Українського народу щодо природних ресурсів державного значення; (3) учасник відносин у сфері господарського використання природних ресурсів, який наділений організаційно-господарськими повноваженнями (власними або делегованими) як законодавчого, так і виконавчого характеру.

Поєднання об'єктно-суб'єктних характеристик регіону має суттєве значення для визначення меж повноважень регіональних органів влади у сфері управління природними ресурсами та кола завдань, які можуть бути віднесені до їх компетенції.

Наприклад, об'єктні характеристики дозволяють визначити оптимальні межі територіальної юрисдикції регіону. Так, відсутність жорсткої прив'язки регіону як об'єкту 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 отримало назву макрорегіон). Приміром такого об'єднання може бути Карпатський регіон, Азово-Чорноморський регіон та ін.

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 співпадають з межами адміністративно-територіальної одиниці (області). В той час як управління якістю атмосферного повітря може поширюватися як на макрорегіон (в Україні потенційними макрорегіонами у цьому напрямку може бути регіон Західного повітряного

басейну – Закарпатська, Львівська, Тернопільська, де рівень власного забруднення є співспівставним, а також є загальна для усіх загроза – проникнення забруднення із сусідньої Івано-Франківської області (м. Бурштин); Ровенсько-Хмельницького повітряного басейну та ін.), так і на окремі частині однієї області. Так, наприклад, у Львівській області м. Львів, Сокальський та Кам'янка-Бузький райони є найбільш забрудненими територіями з відносно однаковим характером та складом викидів [137; 138]. Вирішення проблеми мінімізації забруднення цієї території було б доцільним 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, які національним законодавством кваліфікуються як достатні для наділення певного територіального утворення особливим статусом (наявні особливості соціо-культурного, економіко-географічного або іншого характеру, які не можуть бути належним чином враховані при реалізації загального підходу до правового регулювання суспільних відносин), та відповідна ініціатива від самого державного територіального утворення, яке усвідомлює ступінь відповідальності за розвиток відповідної території на умовах сталого розвитку. Тобто не усі 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. Загальний статус регіону 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 державним, регіональним та місцевим рівнями влади (вертикальний розподіл), яка б виходила з принципу обґрунтованості наявності того чи іншого повноваження у сфері управління природним ресурсом саме на регіональному рівні з врахуванням міркувань національної безпеки (економічної, екологічної та ін.), спроможності регіону щодо розв'язання відповідних питань більш ефективно, ніж це можливо у рамках єдиного загальнодержавного підходу, доцільності концентрації повноважень у відповідній сфері на регіональному рівні 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 (Адріатика, Баварський ліс-Богемський ліс-Шумава, Татри, Нижній Дунай тощо). В такому випадку суб'єктна ознака регіоналізації дозволяє визначити «компетенційне коло», прийнятне з точки зору 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 та юридичних критеріїв регіоналізації дозволяє дійти висновку, 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 регіону має бути «відправним пунктом» при формуванні державної регіональної політики сталого розвитку регіонів та визначенні меж організаційно-господарських повноважень органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами.

3.2. Загальні засади господарської компетенції органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами

Враховуючи завдання та виклики, які постають перед регіоном, визначення оптимального обсягу його компетенції належить до центральних проблем правового забезпечення регіоналізації у сфері управління природними ресурсами. Компетенція регіону як сукупність його прав, обов'язків та відповідальності у загальному вигляді у Декларації про регіоналізм зазначається наступним 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 другого, він має 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 врахуванням особливостей державного устрою та завдань, на вирішення яких має бути спрямована регіоналізація управління. Слід зазначити, що у країнах ЄС попри відсутність єдиного підходу до визначення територіальних меж регіону і обсягу господарської компетенції органу його управління, спостерігається певна тенденція: в країнах, де нерівномірність розвитку регіонів не є суттєвою, регіон і адміністративно-територіальна одиниця збігаються і органи регіонального управління мають однаковий обсяг компетенції (Австрія, Данія, Франція та ін.); країнам з диспропорцією регіонального розвитку такий збіг кордонів і обсягу компетенції, 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 у більшості «нових» країн-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

одинацям у однаковому обсязі за ініціативою «зверху» на підставі загального закону без врахування достатності 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 за існуючої 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 проведення децентралізації є вдалим початковим кроком. Водночас в умовах збереження розбалансованої системи управління природними ресурсами децентралізація не вирішить проблеми диспропорції економічного розвитку регіонів, а скоріше, сприятиме перекладу 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 точки зору ефективності вирішення завдань у сфері управління природними ресурсами є позиціонування у якості осереддя зусиль не лише регіонів, але і макрорегіонів, під якими у ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» розуміється частина 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 добровільними об'єднаннями територіальних громад сіл, селищ та міст. Скоріше, відповідні функції має виконувати колегіальний орган, що утворюватиметься на постійній або тимчасовій основі для реалізації певної 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 регіональної політики» наступних 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;

4) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;

5) забезпечення у відповідному макрореґіоні реалізації державної регіональної політики у сфері управління природними ресурсами;

6) 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, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету або державного фонду регіонального розвитку;

7) здійснення інших повноважень, визначених законом.

Стаття 19-1. *Органи управління макрореґіоном*

1. Органи управління макрореґіоном 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 макрореґіоном 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, який обраний Україною, обумовлює інтерес до змісту компетенції у сфері управління природними ресурсами, якою наділені регіональні органи влади країн ЄС. Аналіз правового статусу зазначених органів, в т.ч. обсягу їх господарської компетенції, попри відсутність виразних тенденцій, дозволяє виділити у її структурі два змістовні блоки організаційно-господарських повноважень – у законодавчій (регуляторні повноваження) та виконавчій (виконавчо-розпорядчі повноваження) сфері. За критерієм ступеня

самостійності реалізації зазначених повноважень регіонів останні поділяються на конституційні, автономні та децентралізовані утворення [140, с. 4].

Конституційні регіони (Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія) відрізняються наявністю найширших повноважень у органів регіональної влади. У літературі така модель розподілу компетенції між центром та регіонами отримала назву «конкуруючої компетенції». У законодавчій сфері конкуруюча компетенція має прояв у праві регіону заповнювати існуючі у національному законодавстві «лакуни» шляхом ухвалення власних нормативно-правових актів, які визначають види та порядок користування стосовно кожного виду наявних 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 питань щодо передачі природних ресурсів у суспільну власність, сприяння виробництву у сільському та лісному господарстві, рибальства, поводження з відходами тощо.

У сфері виконавчо-розпорядчих повноважень специфіка конституційних регіонів має прояв у 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 при їх реалізації є вимога Конституції Німеччини щодо обов'язковості згоди регіону на застосування способу ресурсокористування, визначеного органом державної влади, навіть у випадку, коли мова йде 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. використання природних ресурсів, визначаються нормативно-правовими актами, які ухвалюються на державному рівні. Регіональні органи влади, у межах наданої їм компетенції, вправі ухвалювати нормативно-правові акти, якими можуть визначатися особливості застосування на території регіону загального законодавства з використання природних ресурсів 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 в загальному законодавстві, правила або встановлюють особливості застосування таких правил на відповідній території. Виключенням з загального правила 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 дію окремих положень законів стосовно використання природних ресурсів на певний термін за умови обґрунтування їх економічної недоцільності та/або екологічної несумісності в умовах регіону (насамперед, приморських та гірських регіонів). По закінченню встановленого строку підлягає скасуванню або законодавча норма (у разі, якщо підтвердився негативний прогноз стосовно її впливу на результати економічної діяльності або 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 природоресурсного потенціалу. Набрання 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 протиріч між положеннями регіонального та загальнонаціонального планів (програм). Окрім того, на законодавчому рівні регламентований і «зворотній зв'язок» між регіонами та державою при розробці державних планів (програм). Наприклад, врахування позиції регіонів щодо проектів використання водних ресурсів моря є обов'язковим, тоді як відповідальним за розробку такого проекту 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, яка б враховувала особливості державного устрою, функціональну роль, яка 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 у обсягах, необхідних для формування та реалізації комплексної політики у природоресурсній сфері з врахуванням регіональної специфіки та виходячи з потреб регіону.

В Україні внаслідок законодавчої невизначеності щодо місця регіональних органів влади у системі учасників відносин у сфері господарювання спостерігається певний системний дисбаланс між обсягом господарської компетенції у сфері управління природними ресурсами, який мають органи регіональної влади та завданнями, що ставляться перед ними щодо забезпечення сталого розвитку.

Правовими передумовами виникнення зазначеного дисбалансу є зіткнення двох концептуальних «платформ» системи державного управління в цілому та природними ресурсами, зокрема, – центробіжної та відцентрованої. Так, у рамках відцентрової концепції Законом України «Про засади державної регіональної політики» регіональні органи влади визнаються самостійними суб'єктами державної регіональної політики (ч. 2 ст. 4 зазначеного Закону), 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 органів 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 визначалися на початковому етапі розбудови держави, у відповідності до умов, які на той час існували. Така двоїстість правового становища регіональних органів влади обумовлює 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, за умови відсутності протиріч базовим принципам останнього.

3.2.1. Регуляторні повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами

На сучасному етапі законодавча компетенція органів регіональної влади має, здебільшого, формальний характер, що не сприяє формуванню 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, в якому викладається комплексна довгострокова програма розвитку регіону, заснована на збалансованому поєднанні економічного та екологічного аспектів зонування. Місцеві плани зонування деталізують стратегічний регіональний план та, зазвичай, містять, так звану, «карту пропозицій» стосовно прийнятного для відповідної територіальної громади варіанту просторового розміщення ключових об'єктів або розвитку пріоритетних напрямів діяльності, зазначених у стратегічному плані. Стимулювання розвитку пріоритетних для регіону форм та 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 роль своєрідного дороговказу розвитку регіону виконують декілька програмних документів 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 документу, розрізнені вітчизняні аналоги не є «дорожньою картою» для певного регіону, яка містить комплекс ексклюзивних програмних заходів виключно «для нього». Серед основних причин сумнівної корисності зазначених програм слід виділити їх змістовну не пов'язаність ані між собою, ані з існуючими 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 програми, та органічним чином відтворювати покладену у її основу концепцію винесення екологічного аспекту «за дужки» економіки, що нівелює зусилля, спрямовані на забезпечення сталого розвитку регіону. В свою чергу, регіональні екологічні програми також є віддзеркаленням державної екологічної програми та виходять з констатації погіршення якості природних ресурсів, запобігання якому має досягатися завдяки відповідним заходам, як правило, майже не пов'язаними із регулюючим впливом на причину погіршення – нераціональне використання природних ресурсів у господарському обороті.

Дієвим інструментом «ув'язування» економічних та екологічних чинників регіонального розвитку мав би стати механізм екологічної паспортизації регіонів України, основу якого складає діагностика стану регіону, що ґрунтується на результатах комплексної еколого-економічної оцінки [141, с. 12]. Формальне втілення екологічна паспортизація знаходить у формуванні 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 стан розвитку екосистеми, стан довкілля, головні екологічні загрози та проблеми, перспективи їх вирішення) мав би стати не лише «зв'язуючою ланкою» між «чистими» економічним та

екологічним сегментами регіонального управління природними ресурсами, але й слугувати аналітично-інформаційним підґрунтям прийняття управлінських рішень [142].

Водночас вимоги до форми екологічного паспорту, передбачені законодавством, а саме, оформлення у вигляді письмового документу виключно на паперовому носії, ускладнює доповнення його актуальною інформацією та не надає можливості приєднати 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, перетворює зазначений документ у своєрідну застиглу у часі «річ в собі».

Не інтегрованість екологічного паспорту регіону в регіональну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему нівелює його корисний потенціал. В умовах відсутності актуальної та повної інформації щодо екологічного стану регіону положення регіональних програм, як правило, зосереджені лише на характеристиці окремих галузей та сфер діяльності, які становлять господарську основу для даного регіону. Водночас аналіз ресурсного потенціалу та визначення способів його використання традиційно залишається «білою плямою», що послаблює прогностичну цінність та стратегічну спрямованість документу.

Узагальнення теоретичних доробок з питань змісту регіонального планування на умовах сталого розвитку свідчить, що центральною ланкою, навколо якої будуються відповідні управлінські, інноваційні, інвестиційні, технологічні та інші заходи, є форми та способи залучення природних ресурсів у господарський обіг. Перелік критеріїв, які мають враховуватися під час розробки відповідного програмного документу на регіональному рівні визначений А.Г. Бобковою [143]. Зокрема, до них належать:

1. 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 компетенції реалізується шляхом здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень. Прикладом таких природних ресурсів може слугувати атмосферне повітря у непромислових регіонах Волинської, Закарпатської, Чернівецької областей [144].

2. Можливість використання природного ресурсу лише для окремого виду (видів) господарської діяльності. Йдеться про природні ресурси, наявні запаси яких у державі або регіоні є обмеженими. У першому випадку особливості їх залучення у господарський обіг визначаються на державному рівні. У другому випадку з метою коригування розвитку регіональної економіки є доцільним застосування регуляторних повноважень органів регіональної влади у напрямку позитивного або негативного стимулювання розвитку видів господарської діяльності шляхом впливу на вибір місця розміщення 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 на рівні держави. Прикладом формального підходу до планування регіонального розвитку може слугувати Херсонська область. У програмі розвитку Херсонської області на 2016 р. однією з задач, 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 регіонів України, де у 5-ти сільських населених пунктах повністю відсутнє водопостачання, внаслідок чого мешканці користуються привізною водою. За таких умов 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 сектор житлово-комунального господарства. Водночас програмою передбачений

протилежний розвиток. З одного боку, планується збільшення посівної площі рису – найбільш водоемної 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 регіону (виробляється близько 40% від загального споживання рису, з яких 86,32% призначені для експорту). З другого, не передбачено жодних заходів, спрямованих на вирішення проблеми водопостачання населення [145; 146].

3. Можливість обмеженого використання природних ресурсів для окремої господарської діяльності. У центрі уваги також природні ресурси із 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 регіонах (Запорізька та Миколаївська області). У другому випадку регулюючий вплив органів регіональної влади може втілюватись у раціональному плануванні перерозподілу обсягів водних ресурсів між секторами економіки, виділення гарантованих обсягів води для енергокомплексу та запровадження передбаченого ГК України механізму лімітування (нормування) водокористування для підприємств атомної енергетики.

4. Неможливість використання природного ресурсу для господарської діяльності без вкладення інвестицій, застосування ресурсозберігаючих технологій тощо. Так, планування розвитку видів господарської діяльності, які призводять до надмірного навантаження на навколишнє середовища (добувна та переробна, хімічна та інші галузі) має виходити із зобов'язання відповідного суб'єкта господарювання запровадити технології, спрямовані на підвищення раціональності використання природних ресурсів та механізмів впливу у випадках невиконання зазначеного зобов'язання.

5. Неможливість використання природного ресурсу для господарської діяльності у найближчому майбутньому (7 – 10 років). Йдеться про природні ресурси, стан яких на момент планування характеризується як незадовільний, але зберігається можливість відновлення якості за умови впровадження тимчасового мораторію на використання. Правовими підставами впровадження мораторію на використання такого природного ресурсу можуть бути висновки екологічної експертизи або екологічного аудиту, введення режиму надзвичайного екологічного стану у порядку, визначеному Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

6. Відсутність можливості використання для господарської діяльності. Зазначене рішення може ухвалюватися як стосовно природних ресурсів, що за своїм станом непридатні для використання (природні ресурси зони відчуження), або тих, які для певного регіону є рідкими (незначні за обсягом прісної води водні об'єкти у Херсонській області) та мають використовуватися виключно для потреб населення.

Концепція розділення економічного та екологічного чинників та відданість принципу «суворой відповідності» регіональних програм державним відбивається на територіальному (просторовому) плануванні, в основу якого покладена Генеральна схема планування території України, у розвиток якої розробляються регіональні схеми планування території та визначаються принципові вирішення розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин.

При цьому регіональні органи влади (окрім органів влади 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 меж таких зон 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 права стосовно ініціювання планування територій кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, 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 прийняття відповідного рішення віднесено до виключної компетенції Кабінету Міністрів України. Законодавство передбачає можливість залучення до зазначеної діяльності регіональних органів влади у якості замовників відповідних схем та суб'єктів їх затвердження, проте в умовах позбавлення їх повноважень щодо визначення змісту програмного документу, що підлягає затвердженню, таке повноваження має, здебільшого, церемоніальний характер.

Таким чином, регіональні органи влади фактично відсторонені від планування та організації використання земельних ресурсів регіону та позбавлені можливості впливу на структурні процеси у регіональній економіці, що робить неактуальним питання щодо їх відповідальності за наслідки діяльності в регіоні. Яскраві приклади негативного впливу відсутності належних регуляторних повноважень та обумовленої нею безвідповідальністю 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 підвищення 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 у відповідності до Генеральної схеми планування. Водночас відповідна ділянка дороги належить до сфери управління міської влади, яка, в свою чергу, реалізуючи відповідні організаційно-

господарські повноваження не може здійснювати коригування рішень регіональної влади щодо доріг загальнодержавного значення. З 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 у 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 плану до регіону та держави в цілому, що створює можливість для належного виконання завдань із забезпечення гідного рівня життя мешканців на конкретному рівні у межах господарської компетенції відповідного органу влади, а також передумови для пом'якшення або нівелювання негативних наслідків прорахунків у такому плануванні, які обумовлені вадами компетенції органу влади або іншими причинами. Одночасно має сенс тимчасове збереження існуючих обмежень на встановлення регіональних правил та порядків використання природних ресурсів, що покликано забезпечити єдність політики природокористування на всій території України та можливість синхронізації її реформування у бік раціоналізації.

Разом з цим 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, є доцільним запровадження «права експерименту», аналогічного тому, що використовується у Франції, адаптованого до вітчизняного законодавства. Умовами використання регіональними органами

влади зазначеного елемента законодавчої компетенції може бути економічна недоцільність та/або екологічна несумісність запровадження того чи іншого способу використання природних ресурсів в умовах регіону з врахуванням 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 результативністю його застосування через систему моніторингу (відстеження результативності) дії нормативно-правових актів. Своєчасний аналіз результативності дії регуляторного акта створить організаційно-правові передумови для оперативного коригування регіонального законодавства у відповідності 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 зазначених органів компетенції у сфері регулювання господарської діяльності у визначених 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 органів 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 наступні етапи: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та

до здійснення відстежень 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 діючі регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності [150].

Слід зауважити на суттєвий вплив Угоди про Асоціацію з ЄС на реалізацію зазначених етапів. Особливо «чуттєвими» в цьому сенсі є етапи 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 існуючих економічних, технологічних та інших можливостей ресурсокористувачів не дозволяє автоматичне запровадження відповідних положень Директив ЄС у правовий простір України.

Певним чином пом'якшенню негативних наслідків від масштабної зміни «правил гри» у сфері природокористування може сприяти діяльність регіональних органів влади у сфері планування імплементації Директив ЄС з врахуванням 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 від 17.12.2012 р. № 659, Планом з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-17 рр, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-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 від 15.10.2014 р. № 317 (далі – Заходи).

Органи регіональної влади у межах наявних регуляторних повноважень та з врахуванням регіональних особливостей розвитку повинні мати можливість при плануванні 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 графіку 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 наступні:

встановлення остаточних меж адаптації регіонального законодавства про використання природних ресурсів до *acquis communautaire*. Для створення передумов для максимального зосередження на досягнення найбільш важливих результатів від адаптації регіонального законодавства, які слугують індикаторами переходу до засад сталого розвитку, є доцільним визначення послідовності імплементації тих чи інших загальноєвропейських вимог. При цьому виключна пріоритетність має віддаватися 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 створить передумови для підготовки ефективного механізму протидії потенційним викликам та загрозам з опорою на захисні елементи, існуючі у національному правовому просторі;

забезпечення взаємозв'язку регіональних планів адаптації законодавства про використання природних ресурсів з відповідними державними та місцевими планами, яке полягає у створенні єдиної робочої зв'язки між ними за часовими та інституційними аспектами адаптаційного процесу;

вибір оптимальної форми адаптації законодавства про використання природних ресурсів. Аналіз адаптації національного законодавства «нових» членів ЄС до *acquis communautaire* дозволяє виділити у якості основних форм правотворчої діяльності внесення необхідних змін у діючі нормативно-правові акти та прийняття нових нормативно-правових актів 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 врахуванням зазначених чинників на регіональному рівні у сфері управління природними ресурсами оптимальною формою є прийняття 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*, яка досягається шляхом уведення у законодавство нових термінів і їх визначень, сутнісного узгодження термінів, що вже існують у національному законодавстві, із термінологією *acquis communautaire*, та збереження термінів національного законодавства, які є традиційними для правової системи та не мають термінологічного «навантаження» у ЄС; виключення із законодавства термінів, несумісних із положеннями директив ЄС.

Порядок відстеження результативності регуляторного акта визначений Постановою Кабінету Міністрів України № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 р. Відповідно до зазначеної методики регуляторний орган має здійснювати базове, повторне (через рік) та періодичне (кожні три роки) відстеження результативності регуляторного акта, у процесі якого встановлюється кількісне та 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 дією акта; 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 вимог акта; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта та ін.) [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 законодавства ЄС щодо управління довкіллям та інтеграції екологічної політики у інші галузеві політики (Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище та № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище), а також Конвенції ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у

транскордонному контексті та Протоколу щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції [64; 153; 154].

З метою забезпечення регіональних органів влади необхідними даними для здійснення оцінки 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 системи моніторингу тощо. Натомість стан наповнення АІС залишається незадовільним: звітна та 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 невирішеність 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. Разом з тим, Положення про державну систему моніторингу довкілля такого елементу системи не передбачає [155], що залишає відкритим питання щодо врахування інформації АІС при формуванні стратегії розвитку.

Аналогічні непорозуміння виникають при спробі з'ясувати суб'єкта формування регіональної АІС та її місце у системі 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 (місцевий рівень АІС). Отже, регіональний рівень АІС «видав». 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 де-факто існує, проте способи та форми його взаємодії з іншими рівнями АІС законодавством не визначені.

З метою удосконалення 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 частини цієї системи та легалізувати регіональний рівень АІС, забезпечивши 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 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 наступній 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 до 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 врахуванням офіційних статистичних даних, інформації, що зберігається в регіональних автоматизованих системах екологічної інформації».

Впровадження запропонованих змін дозволить вказати місце загальнодержавної екологічної АІС у складі державної системи моніторингу довкілля; визначити регіональний рівень в 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.

3.2.2. Виконавчо-розпорядчі повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами

Точкою відліку при визначенні обсягу виконавчо-розпорядчих повноважень органів регіональної влади є кваліфікація регіону, з одного боку, як невід'ємної частини держави з певним функціональним «навантаженням» у забезпеченні загального економічного розвитку та підтримання належного рівня національної безпеки, та відносно відокремленої частини з ексклюзивними характеристиками господарської системи, що передбачають її функціонування в умовах правового поля, які можуть не співпадати з загальними, та власними публічними інтересами, що виходять з особливостей історичного, культурного, соціально-економічного характеру, та мають бути враховані при визначенні напрямів її розвитку.

Визначення обсягу виконавчо-розпорядчих повноважень регіональних органів влади здійснюється з врахуванням місця регіонального рівня як проміжного між державним та місцевим рівнями управління у сфері управління природними ресурсами.

Як свідчить аналіз зарубіжного законодавства, критеріями, які враховуються при розмежуванні компетенції у зазначеній сфері між органами центральної та регіональної влади, є: (1) вид природного ресурсу; (2) функціональне значення природного ресурсу у забезпеченні економічного розвитку держави та підтримання її національної безпеки.

Вид природного ресурсу. Класифікація природних ресурсів за формами власності на ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») дозволяє

здійснювати їх ранжування за екологічною, господарською цінністю та іншими ознаками та визначити оптимальний правовий режим їх використання, захисту та охорони. Водночас помітного впливу на вирішення питань щодо управління природними ресурсами в Україні вона не справляє, оскільки ані у вказаному Законі, ані в ресурсних кодексах виділені класифікаційні групи, як правило, досить обмежено використовуються при визначенні компетенції органів влади, та як свідчить аналіз зазначених нормативно-правових актів, регіональний рівень фактично «випадає» із загальної схеми управління.

Наприклад, у сфері управління якістю атмосферного повітря як загальнодержавного ресурсу регіональні органи влади лише надають дозволи на викиди 2 та 3 групи (дозволи на викиди 1 групи надаються центральним органом влади) та здійснюють спостереження за станом атмосферного повітря. 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 відповідній території (міста, села, селища) або про затвердження відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря та здійснення заходів щодо зменшення забруднення атмосферного повітря [156]. Натомість закон не зобов'язує орган місцевого самоврядування на відповідні дії.

Аналогічна ситуація складається у сфері управління іншими ресурсами. Так, за загальним правилом, 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, що не входять до відання районних державних адміністрацій.

З метою забезпечення комплексного управління природними ресурсами є доцільним надання регіональним органам влади як суб'єктам регіональної політики виконавчо-розпорядчих повноважень щодо управління всіма природними ресурсами, віднесеними до категорії загальнодержавного значення, розташованими в межах регіону. Аналогічні повноваження стосовно природних ресурсів, розташованих на території декількох регіонів мають здійснюватися органом управління макрорегіоном.

За таким підходом до виконавчо-розпорядчих повноважень макрорегіону відносяться водні, лісові ресурси та надра (у розрізі родовищ корисних копалин), які розташовані на території декількох регіонів. Слід зазначити, що в Україні є певний 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 органів влади будь-якого рівня та їх компетенція полягає у наданні консультативно-дорадчих послуг зацікавленим особам, що не дає підстав вважати їх органом управління водними ресурсами макрорегіону.

В свою чергу, виконавчо-розпорядча компетенція регіону поширюється на вищезазначені види природних ресурсів загальнодержавного значення, за умови 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 наступній редакції:

«До компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у галузі регулювання водних відносин, що складаються з приводу водних об'єктів, розташованих в 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 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 наступного 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 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 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 здійснюється 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 врахуванням другого критерію – функціональне значення природного ресурсу.

Функціональне значення природного ресурсу. Природні ресурси, наявні у кожному регіоні, розрізняються за ступенем їх значущості у забезпеченні економічного розвитку держави та підтримання її національної безпеки, що має враховуватися при визначенні господарської компетенції щодо управління ними. Забезпечення національної безпеки традиційно належить до функцій держави, з огляду на це при здійсненні перерозподілу відповідних повноважень «центр тяжіння» зміщується у бік центральних органів влади.

Визначення видів природних ресурсів, які є «чуттєвими» для національної безпеки, залежить від особливостей ресурсного забезпечення країни. 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 зазначені: неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення [157].

З врахуванням зазначених сфер «підвищеної уваги» є доцільним 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 у регіонах, які є основними постачальниками сільськогосподарської сировини для агропромислової галузі; ліси у регіонах, де спостерігаються систематичні негативні екологічні наслідки, пов'язані зі скороченням лісових площ. З метою врахування 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 вищенаведених критеріїв дозволяє визначити наступну модель розподілу виконавчо-розпорядчих повноважень між органами управління природними ресурсами державного та регіонального рівнів: повноваження щодо управління природними ресурсами загальнодержавного значення мають здійснювати органи регіональної влади, за виключенням 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).

Визначення напрямів взаємодії між органами регіональної влади та органами місцевого самоврядування має виходити із необхідності забезпечення оптимального поєднання принципів проведення регіональної політики у сфері управління природними ресурсами як частини державної політики та права громадян на участь в управлінні державними справами, яке безпосередньо може здійснюватися на місцевому рівні.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і спроможність відповідних органів в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [39]. Статтею 4 зазначеного документу визначені загальні принципи розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та іншими, зокрема, регіональними органами управління, а саме: (1) органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; (2) віднесення повноваження до компетенції того чи іншого органу має враховувати організаційні (наближеність до громадян) та економічні

(обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії); (3) повноваження органів місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними; (4) механізм реалізації повноважень, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, має враховувати місцеві умови; (5) механізм реалізації повноважень, не віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, з будь-яких питань, які 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 та 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 місцевими природними ресурсами, оскільки саме на цьому рівні є можливим найбільш ефективна та повна реалізація принципу пріоритетності публічного інтересу громади при визначенні правового режиму природних ресурсів та забезпечення його захисту. У Орхуській конвенції, зокрема, передбачено забезпечення участі громадськості вже на ранньому етапі процедури прийняття таких рішень, «коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою» [159]. Формами залучення населення у зазначений процес є громадське обговорення, схвалення державних експертних висновків громадськими організаціями та мешканцями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснення громадської експертизи тощо.

Завданням місцевого самоврядування є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України на принципах поєднання місцевих і державних інтересів (ст. 2, 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). З врахуванням того, що «переломлення» державного інтересу крізь призму місцевої специфіки (у більш широкому розумінні) відбувається на регіональному рівні, загальні засади управління природними ресурсами мають визначатися з врахуванням відповідної регіональної політики.

З врахуванням вищенаведеного підходу до визначення виконавчо-розпорядчих повноважень органів регіональної влади щодо надр та лісових ресурсів та наявності виключної компетенції органів місцевого самоврядування у сфері земельних ресурсів, ключовими напрямками взаємодії між названими органами є управління у сфері атмосферного повітря та водних ресурсів.

Управління в сфері атмосферного повітря. Відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» виконавчо-розпорядчі повноваження у сфері стандартизації та нормування щодо граничних обсягів викидів у атмосферне повітря здійснює Кабінет Міністрів України та Міністерство екології та природних ресурсів України та факультативно – органи місцевого самоврядування - за поданням центральних або регіональних органів влади в порядку, передбаченому ст. 12 зазначеного Закону. При цьому власні або делеговані повноваження із стандартизації та нормування у зазначеній сфері у органів місцевого самоврядування відсутні, що ускладнює виконання ними повноважень щодо забезпечення прийнятного рівня екологічного благополуччя громади, що підтверджується господарською та судовою практикою [160].

Враховуючи специфіку атмосферного повітря як об'єкта, що підлягає охороні (наявність суттєвої різниці якісних характеристик в розрізі регіону, неможливість запобігти змішуванню чистого та забрудненого повітря або запровадити мораторій на використання або режим обмеженого використання цього ресурсу та ін.), є необхідним наділення органів регіональної влади

виконавчо-розпорядчими повноваженнями на встановлення обов'язкових регіональних стандартів, норм та нормативів викидів на основі граничних показників, зазначених на державному рівні.

Водночас з врахуванням екологічного стану регіону, можуть встановлюватися більш жорсткі обмеження за окремим видом викидів (елементів) або в цілому. В свою чергу, органи місцевого самоврядування також доцільно наділити власними повноваженнями на встановлення місцевих стандартів в сфері атмосферного повітря на підставі регіональних стандартів з врахуванням місцевої специфіки.

Реалізації наведеної пропозиції сприятиме внесення наступних змін та доповнень до законодавства:

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 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 «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 в галузі охорони атмосферного повітря у порядку, визначеному законодавством».

у частині четвертої 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 дозволить усунути причини, 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 та агломерацій по всій території та проведення у них оцінки та контролю якості атмосферного повітря, а також здійснення заходів на державному, регіональному та місцевому рівнях, спрямованих на попередження надмірного забруднення.

Суттєве значення для реалізації повноважень з управління атмосферним повітрям має фінансове забезпечення відповідної діяльності. З врахуванням належності атмосферного повітря до природних ресурсів загальнодержавного значення податок за викиди у атмосферне повітря віднесений до загальнодержавних податків 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 відсотків надходять до державного бюджету, 25 відсотків – до місцевих бюджетів, 55 відсотків – бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів [161].

Враховуючи спрямованість Директиви ЄС №2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення» на боротьбу з поширенням забруднюючих повітря речовин саме в місцях їх утворення (п. 2), суми штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері атмосферного повітря, які наразі також підлягають розподілу між державним, регіональними

та місцевими бюджетами у співвідношенні 30:20:50, більш ефективно можуть бути використані на місцевому рівні, а плата за надання дозволів на викиди у атмосферне повітря – на регіональному та державному (в залежності від рівня 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 знаходяться і використовуються в межах однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення, та підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління використанням водних ресурсів віднесено встановлення правил загального водокористування, запровадження обмеження, тимчасовій забороні (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів в разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції та ін.

«Лєвова» 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 існуючої компетенції органів місцевого самоврядування не є обґрунтованим. Натомість використання їх потенціалу може бути корисним для досягнення цілей забезпечення раціонального водокористування.

Так, Директива ЄС з питної води від 03.11.1998 р. №98/98/ЄС серед параметрів водокористування, які потребують регулюючого впливу, визначає якість води та стан системи її розподілення (трубопровід, арматуру та електрообладнання, яке встановлено між кранами, які зазвичай використовуються для споживання води, і розподільною мережею, якщо за них не відповідає споживач, відповідно до національного законодавства).

Перший показник належить до сфери управління Державного агентства водних ресурсів України та його територіальних підрозділів у областях. З метою забезпечення координації заходів щодо відтворення водних ресурсів та

запобігання взаємовиключних дій, які можуть здійснюватися на різних ділянках водного об'єкту, що розташований у декількох областях, є доцільним делегування відповідних повноважень територіальних органів зазначеного Агентства басейновим управлінням та забезпеченні їх участі у діяльності органів управління макрорегіонів із зазначених питань.

Другий показник за законодавством не є предметом контролю з боку органів публічної влади. Згідно умов Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій обов'язок щодо технічного обслуговування внутрішньобудинкових мереж, в т.ч. мереж водопостачання покладений на суб'єктів господарювання, що надають відповідні послуги [162]. Водночас до повноважень органів місцевого самоврядування входить затвердження тарифів на зазначені послуги, в т.ч. величини тієї їх складової, що характеризує витрати на технічне обслуговування внутрішньобудинкових мереж з водопостачання. З метою забезпечення цільового витрачання відповідних надходжень доцільним є акумулювання цієї частини загального платежу на окремому рахунку органу місцевого самоврядування для здійснення заходів, спрямованих на утриманні систем водорозподілу у належному стані.

Реалізації зазначеної пропозиції сприятиме доповнення частини другої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» абзацом шостим наступного 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» від 21.05.1991 р. №91/271/ЄЕС, яка регламентує відносини у сфері збирання, очищення та скидання побутових стічних вод та нешкідливих промислових стоків, містить вимоги стосовно диференційованої системи стандартів, в залежності від

«чуттєвості» водних об'єктів та чисельності населеного пункту, де утворюються відповідні стоки [163].

З врахуванням басейнового принципу управління водними об'єктами виконавчо-розпорядчі повноваження щодо стандартизації та нормування викидів у цієї сфері доцільно покласти на басейнові управління, що входитимуть до складу органів управління макрорегіону. Основу стандартів та нормативів мають складати державні стандарти та нормативи, які встановлюються відповідними центральними органами виконавчої влади за погодженням з центральним органом виконавчої влади, 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 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. Також органи місцевого рівня повинні мати можливість, за необхідності, встановлювати більш жорсткі вимоги щодо нормативів викидів для підприємств, що 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 запропонованому вище для заходів з охорони атмосферного повітря. Прийнятним варіантом забезпечення реалізації запропонованого положення є внесення до Бюджетного кодексу України наступних 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» [164, с. 38–45].

Таким чином, взаємодія органів регіональної влади з органами державної влади при реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень з управління природними ресурсами у сферах, які з об'єктивних причин є чутливими для регіону, може забезпечуватися механізмом погодження з регіональними органами влади та правом впровадження тимчасового мораторію на дію відповідного нормативно-правового акта на території регіону (за умови обґрунтування його економічної недоцільності та/або екологічної несумісності в умовах регіону). В свою чергу, взаємодія з органами місцевого самоврядування у зазначеній сфері має на меті забезпечення скоординованих дій останніх у напрямку досягнення цілей та основних параметрів сталого природокористування в регіоні, передусім, стосовно управління атмосферним повітрям та водними ресурсами, з врахуванням того, що управління іншими видами ресурсів є або сферою виключної компетенції органів місцевого самоврядування (земельні ресурси), або здійснюється на більш високому рівні з врахуванням їх значення для економічної безпеки держави (надра, лісові ресурси у окремих регіонах).

3.3. Економіко-правовий механізм стимулювання раціонального використання природних ресурсів: регіональний аспект

Раціональне використання природних ресурсів у господарському обороті забезпечується за допомогою системи (механізму) взаємозв'язаних юридичних засобів правового регулювання, ядром якої є економічне стимулювання [165, с. 275-276]. Правовий механізм функціонує за умови відображення сукупності відповідних юридичних засобів у законодавстві саме як системи. Відповідні

положення законодавства мають знаходитися у такому взаємозв'язку, коли вони не суперечать і не дублюють одне одного, дія певної групи визначає ряд послідовних ефектів інших норм, у сукупності вони впливають на поведінку суб'єктів як єдине ціле.

Предметом економічного стимулювання у природоресурсній 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 складають Господарський, Земельний, Водний, Лісовий кодекси України, Кодекс України про надра, а також Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про атмосферне повітря» та ін.

Центральним елементом механізму стимулювання раціонального використання природних ресурсів у господарському обороті є оподаткування. Слід зазначити, що податкові пільги, як заходи, що не пов'язані з прямим бюджетним фінансуванням, в кризовій ситуації набувають пріоритетного значення. За 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 пільг при оподаткуванні в разі реалізації заходів щодо ефективного використання, відтворення та охорони окремих видів природних ресурсів передбачена земельним, водним законодавством та законодавством про охорону атмосферного повітря.

Зокрема, Водним кодексом України передбачено економічне стимулювання раціонального використання і 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 здійснення 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 у екологодружні технології. Додатковою вадою чинної системи економічного стимулювання є неврахування регіональної специфіки природокористування, внаслідок чого регіон як носій специфічного інтересу щодо способів, форм та пріоритетів використання наявних природних ресурсів, до відповідного механізму не залучений.

В умовах, що склалися, вдосконалення податкового законодавства має враховувати не лише загальний вектор на забезпечення реалізації принципів сталого розвитку, але й спрямованість законодавчих реформ на регіоналізацію. Варіантом поєднання вказаних орієнтирів реформування податкового законодавства може бути надання пільг платникам екологічного податку, рентної плати за умови здійснення ними природоохоронних заходів, передбачених регіональними цільовими програмами. У якості підтвердження реалізації платником податків подібних заходів можуть застосовуватись затверджена в установленому порядку проектно-кошторисна документація на реконструкцію, переоснащення стаціонарного джерела забруднення; еколого-економічне обґрунтування ефективності проекту щодо підвищення екологічної та техногенної безпеки регіону; копія договору з підрядною організацією на виконання робіт за проектом та ін.

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 природоресурсного, використовується недостатньо ефективно.

Так, можливість застосування прискореної амортизації основних фондів природоохоронного призначення у якості 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 природоресурсній сфері (Грузія, Канада, США, Франція, Японія) свідчить на перспективність застосування методу прискореної амортизації. Зокрема, у США під час економічної кризи 1970–1975 рр. прискорена амортизація була одним з основних важелів податкової політики у природоресурсній сфері. Завдяки скорочення кількості норм амортизації, загального підвищення її норм, надання ресурсокористувачеві права вибору норм амортизації (в межах установленого інтервалу з конкретної групи основних фондів), встановлення 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 в залежності від наявних особливостей екологічного стану та пріоритетів у його покращенні. У перші роки після введення цих заходів щорічний приріст інвестицій у порівнянних цінах складав 8–10% [166, с. 369].

Аналогічний підхід до амортизаційної політики у природоресурсній сфері більше 50 років використовують у Франції, де одним з обов'язків податкової служби є інформування бізнес-спільноти щодо особливостей амортизаційної політики у природоресурсній сфері, яка передбачена регіональними програмами для того чи іншого сектору економіки.

У Японії, на відміну від Франції, застосування механізму прискореної амортизації має «наскрізний» характер. Так, можливість застосування підвищеної амортизації надається суб'єктам господарювання, що впроваджують енергозберігаючі технології та високотехнологічне обладнання у будь-якій галузі.

В умовах фінансового-економічної кризи в 2008-10 рр. в Канаді тимчасово встановлювалась прискорена амортизація для машин та обладнання на рівні до 50%. Завдяки цьому суб'єкти господарювання, переважно ресурсномістких секторів провели майже повну технологічну модернізацію, що дозволило значно скоротити загальний рівень викидів в атмосферне повітря [167].

У Грузії передбачена стовідсоткова амортизація з правом віднесення усіх понесених витрат на технологічну модернізацію, спрямовану на підвищення раціональності використання природних ресурсів, на видаткову частину у рік їх здійснення. При цьому якщо внаслідок витрачання на зазначені цілі суттєвих коштів 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 надає додаткові переваги у вигляді скорочення витрат на рентні платежі та екологічний податок. Так, перехід до замкнутої технології, оборотних систем водопостачання, сприяє економії водних ресурсів, скороченню скидів у водне середовище, і одночасно спричиняє 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 господарської діяльності є власні кошти підприємств, основну частину яких становлять прибуток і амортизаційні відрахування [169]. В умовах обмежених фінансових можливостей суб'єкти господарювання, здебільшого, спрямовують амортизаційні відрахування на поточний ремонт фізично та морально застарілого обладнання.

Водночас в ситуації, що склалася у сфері використання природних ресурсів, акценти амортизаційної політики мають бути зміщені в бік сприяння технічної та технологічної модернізації. Одним з кроків на цьому шляху є впровадження в податкове законодавство конкретних норм-стимулів, зокрема збільшення норм амортизації з визначенням кола суб'єктів, на яких ці норми поширюються та/або сфери їх дії (галузей економіки), підстав та етапів застосування, методів нарахування амортизації, ставок тощо.

Для заохочення суб'єктів господарювання інвестувати у екологобезпечні технології доцільно передбачити в податковому законодавстві право платника податку на прибуток застосовувати прискорену амортизацію природоохоронних основних фондів шляхом її нарахування за нормою 100% їхньої 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».

РОЗДІЛ 4

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОПОДАТКУВАННЯ ЯК НАПРЯМУ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

4.1. Аналіз наукових тенденцій з регіоналізації оподаткування

Основним напрямом податкової реформи, яка проводиться сьогодні в Україні повинен стати оптимальний перерозподіл податкових надходжень між бюджетом держави та відповідних регіонів, врегулювання передачі повноважень у цій сфері місцевим органам влади. На сьогоднішній день питання перерозподілу податкових надходжень між державою та органами місцевого самоврядування, аналіз наукових тенденцій у сфері формування місцевих податків в Україні, дослідження наукових тенденцій у сфері підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування набувають все більшої актуальності.

Необхідно відмітити, що існує кілька точок зору науковців щодо того, яким має бути та який існує перерозподіл податкових надходжень між державою та органами місцевого самоврядування. Цьому питанню присвячено багато наукових робіт вітчизняних та зарубіжних науковців. Так, Н.С. Криштоф у своїй роботі робить висновок, що фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування є складовою механізму державного управління, при якому забезпечується рух грошових коштів [171]. В 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 наступні наукові тенденції у цієї сфері: 1) недосконалість системи місцевих податків і зборів, що призводить до відсутності у місцевих бюджетів власної

дохідної бази, достатньої для виконання його повноважень і функцій; 2) відсутність ефективної системи фінансового вирівнювання розбіжностей у податкоспроможних регіонів, що зумовлює великі розриви в обсягах суспільних послуг на душу населення між регіонами; 3) постійний перегляд переліку і пропозицій розподілу загальнодержавних податків і зборів між державним і місцевими бюджетами, що спричиняє нестабільність відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування [173, с. 313–314].

Варто погодитись з точкою зору Н.В. Проць, яка наголошує на тому, що податкові надходження, що включають в себе загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) є основним джерелом, який забезпечує мобілізацію доходів місцевих бюджетів та забезпечують вплив органів місцевого самоврядування на розвиток територій та фінансування регіональних програм [172, с. 222].

Органи державної влади та місцевого самоврядування організовують та здійснюють розподіл та використання грошових коштів. Місцеві бюджети відображають сукупність розподільчих і перерозподільчих відносин щодо формування та використання територіального централізованого фонду грошових коштів відповідно до законодавства та реалізують соціальну функцію держави [171].

Що ж стосується думки зарубіжних вчених щодо розподілу податків між центральним та місцевими бюджетами, то «розподіл окремих податків між центральним та місцевими бюджетами може використовуватися з метою забезпечення певного балансу між самостійністю місцевих органів влади бюджетній сфері та стабільністю національної бюджетної системи [174, с. 13]. Крім того, формування місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків вважається навіть необхідним тоді, коли 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 – у порядку бюджетного регулювання [176, с. 157–166].

О.А. Кузьменко розкриває мету та сутність дохідної бази бюджетів різних ланок бюджетної системи. Як зауважує науковець, по-перше, розподіл доходів ґрунтується на встановленні загальнодержавних податків і платежів та місцевих податків і зборів, по-друге, організаційно всі доходи бюджетів поділяються на закріплені та регулюючі. Відповідно, цілі цих видів доходів відрізняються: метою встановлення закріплених доходів (фіксованих нормативів) є наповнення бюджету, а метою регулюючих доходів (плаваючих нормативів) – збалансування бюджетів різних ланок бюджетної системи [177, с. 150]. Закріплені доходи – це доходи, які повністю або частково (за твердо фіксованим нормативом) надходять до певного бюджету відповідно до постійно діючих нормативних актів на невизначений строк. Вони формують основу дохідної бази будь-якого бюджету; разом із тим, їх недостатньо для фінансування всіх запланованих видатків і задоволення відповідних бюджетних потреб, у зв'язку з чим виникає потреба у збалансуванні дохідної частини за допомогою інших дохідних джерел, а саме регулюючих доходів та інших методів бюджетного регулювання. Регулюючі доходи характеризуються тим, що вони фактично передаються як відрахування від загальнодержавних податків і зборів із вищестоящего бюджету до нижчестоящих з метою їх збалансування.

Надалі розглянемо як відбувається розподіл податків та зборів між різними рівнями управління згідно чинного законодавства України та які існують думки науковців за цим напрямом.

Слід звернути увагу на те, що однією з основних складових Державного бюджету України є податкові надходження, за допомогою яких держава вже 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 бюджет України 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. Власні та закріплені доходи – це кошти, що належать суб'єкту бюджетного права. Основу таких доходів складають місцеві податки і збори, відрахування від загальнодержавних податків і доходів, що передаються в місцеві бюджети постійно у повному обсязі або фіксованій частці.

В Україні доходи бюджетів як державного, так і місцевого рівнів мають чітку класифікацію, яка закріплена в Бюджетному кодексі України. У ст. 9 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [161] вказано класифікацію доходів бюджету України. Відповідно до цієї статті доходи бюджету класифікуються за такими розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Згідно п. 2 ст. 9 Бюджетного кодексу України податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі).

Згідно 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 знаходяться 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 загальнодержавних податків належать наступні: 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 належать: податок на майно; єдиний податок; до місцевих зборів належать: 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 та 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 року відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16.01.2014 р. № 719-VII [181] до Державного бюджету України зараховувалися наступні податки: податок на додану вартість (ПДВ), мито, акцизний податок, збір за користування радіочастотним ресурсом

України, рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, збір у вигляді цільової надбавки до діючого 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 тим часове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, 100% екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів. Отже, незмінним залишається бюджетний механізм розподілу двох податків: ПДВ та мита, які не розподіляються між державним та місцевим бюджетом.

Податок на прибуток, крім податку на прибуток підприємств комунальної форми власності, до 2015 року спрямовувався тільки до Державного бюджету України. Крім того, не суттєвою залишається роль податку на доходи фізичних осіб у формуванні податкових надходжень Державного бюджету України, у 2014 його частка 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 доходної 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 та місцевого бюджетів. Але ж 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 при розподілі та використанні закріплених податкових доходів і під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, їхнього 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 їхнього отримання. Проте існуюча база місцевих податків і зборів є застарілою та потребує докорінного реформування відповідно до потреб і вимог сучасності [183].

Значні зміни, що відбулися в місцевому оподаткуванні з прийняттям Податкового кодексу України несуттєво вплинули на зростання частки місцевих податків і зборів у доходах та податкових надходженнях місцевих бюджетів України. Після прийняття Податкового кодексу України (02.12.2010 р.) [180] у структурі наповнення Державного бюджету України відбулися зміни. Зміни ці торкнулися деяких 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 податки мають незначний вплив на формування бюджетних надходжень. У зв'язку з цим питання розмежування податкових надходжень 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 місцевих бюджетів 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 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].

У зв'язку з тим, що постійно зростають трансфери та загальнодержавні податки у складі місцевих бюджетів, це ставить органи місцевого самоврядування залежними 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. Сафонові, органи місцевого самоврядування не мають достатніх ресурсів для виконання своїх функцій, а діюча модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Це зумовлено, насамперед, тим, що більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансфери, власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1% від ВВП [185].

Так, згідно даних О.Д. Сафонові 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 показала, що вони не мають суттєвого значення при формуванні 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, що стосується податку на доходи фізичних осіб, та його місця у місцевих бюджетах, то він складає до 70% (проте він є загальнодержавним податком). На його думку, «податок на доходи фізичних осіб, як місцевий податок, не відповідає принципу справедливості оподаткування та використання надходжень, оскільки місце сплати податку може не відповідати місцю проживання громадянина і відповідно надходження збільшуються на користь тих адміністративно-територіальних одиниць, де більший рівень зайнятості (в основному міста чи великі села), проте не завжди вищий рівень потреб». На підставі вищевикладеного, автор доходить висновку, 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 збільшення доходів бюджету від податку на доходи фізичних осіб, потрібно збільшити рівень заробітної плати, ліквідувати заборгованості із заробітної плати, 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 році 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 доходить висновку про те, що «саме податок на доходи фізичних осіб та плата за землю є найбільш реалістичними джерелами збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні» [179, с. 113].

Відбулися суттєві зміни майнового оподаткування на місцевому рівні. До категорії місцевих податків і зборів на даний час 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.

Проаналізувавши законодавство України та існуючі тенденції у сфері перерозподілу податкових надходжень між державою та органами місцевого самоврядування, можна зауважити, що процес перерозподілу податкових надходжень між державою та органами місцевими самоврядування має низку недоліків. До них необхідно віднести: дуже часті зміни законодавства у сфері перерозподілу компетенції між державою та місцевими органами; часті внесення змін до законодавства відносно податків, що зараховуються до місцевих бюджетів; органи місцевого самоврядування не мають достатніх ресурсів для виконання своїх функцій; трансферти та загальнодержавні податки у складі місцевих бюджетів ставлять органи місцевого самоврядування у залежність від рішень центрального уряду, – все це робить складним процес самостійного забезпечення розвитку регіонів.

У зв'язку з вищенаведеним 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 повинні бути спрямовані на зміцнення і вдосконалення податкової системи в регіонах.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування делегованих та власних повноважень, а також для 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].

Вдосконалення економічних механізмів здійснення публічної влади на рівні місцевого самоврядування потребує оптимізації податкової і бюджетної політики в напрямку збільшення частки доходів місцевих бюджетів щодо інших рівнів бюджетної системи, збільшення податкових джерел наповнення місцевих бюджетів задля забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних бюджетних видатків і створення стимулів у розвитку власної доходної 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 вимагає 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 певного відсотка відрахувань від загальнодержавних податків, або зафіксувати стабільні частки різних рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) у розподілі загальнодержавних податків.

В Україні серед науковців висловлюються різні точки зору 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 органами місцевого самоврядування відносно вирішення конкретних завдань. На думку інших вчених, акцент у місцевому оподаткуванні слід робити на збільшенні впливу органів місцевого самоврядування на наповнення місцевих бюджетів шляхом надання самостійних прав у місцевому

оподаткуванні. Також існують думки відносно того, що для України було б дуже корисним використовувати досвід багатьох зарубіжних країн, в яких 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 цього питання, 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: 1) уряд має стягувати перерозподільні податки в своїй основі (податок на доходи фізичних осіб) і податки, база яких нерівномірно розподілена між територіями (платежі за використання природних ресурсів); 2) місцеві органи влади мають стягувати податки на відносно нединамічну податкову базу й ті з них, що стягуються за принципом еквівалентності [193].

О.В. Левенець вважає, що «органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, а центральний уряд має лише контролювати загальний рівень податкового навантаження». Цю точку зору 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 на стільки стальною є держава в цілому» [194, с. 162]. Також науковець зауважує на тому, що «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].

На думку Т. Сумської, «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 їхньою 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 або шляхом закріплення часткою від регульовальних податків, або шляхом перерахування трансфертів до місцевого бюджету. Даний варіант дає змогу закріплювати за нижніми рівнями влади податкові повноваження, тим самим пов'язуючи величину податкового

тягаря і витратні рішення, які приймають. 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 подальшим переданням коштів нижчим за рівнем органам влади шляхом надання грантів чи інших трансфертів або за допомогою встановлення нормативів відрахувань доходів за всіма або окремими податками до бюджетів нижчого рівня [196].

Необхідно відмітити, що існує низка пропозицій вчених, які наголошують на розширенні переліку тих місцевих податків, які є платою за певні місцеві послуги і відбивають політику місцевої влади.

У зв'язку з цим І.М. Кушал та С.В. Присяжний зазначають, 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 імпортованих товарів. Крім фіскальної функції, податок з продажу імпортованих товарів виконував би ще й протекціоністську, а місцеві акцизи на алкоголь і тютюн обмежували б споживання шкідливих для здоров'я людини товарів» [197].

На погляд О.М. Антіпова та Г.С. Ліхоносова, «доцільним є також включення в систему місцевого оподаткування екологічного податку. Такі податки увійдуть у ціну вироблюваного товару чи наданих послуг, і їхнє застосування не тільки сприятиме зниженню загального рівня забруднення, а і буде стимулювати виробництво нової, екологічно чистої продукції, адже такий додатковий фінансовий тягар збільшує ціну шкідливої продукції [199].

Цієї ж точки зору дотримується Т.Г. Бондарук, який теж 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].

Серед науковців також існують й інші пропозиції у сфері перерозподілу податкових надходжень між бюджетом держави та відповідними регіонами.

Так, що стосується 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].

Мають місце пропозиції щодо зарахування податку на додану вартість до місцевих бюджетів. На думку С. Мельник і С. Криниць, до доходів місцевих бюджетів необхідно зарахувати податок на додану вартість. Цей податок «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].

Про перерозподіл цього податку йдеться також у роботі М.І. Карліна. На його думку, «в основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України необхідно покласти чисельність населення кожного регіону. Відповідно, ПДВ має розподілятися між центром і регіонами пропорційно до частки кожного

регіону в населенні України. При запропонованому нами підході до розподілу ПДВ його відшкодування має також здійснюватися самими регіонами, що стимулюватиме їх до розвитку експортно-орієнтованих виробництв та обмежуватиме експортерів у їх бажанні отримати незаконне відшкодування ПДВ» [34, с. 121].

Заслуговує на увагу пропозиція М.І. Карліна відносно розподілу податку на прибуток підприємств. Науковцем запропоновано, що його «треба здійснювати за принципом 50% на 50%: половина має залишатись у регіонах, а інша половина має направлятись до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій і субсидій має фінансуватись регіональним бюджетом. Це дозволить оптимізувати механізм надання і використання міжбюджетних трансфертів у регіонах» [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].

Вивчаючи практичні аспекти формування податкових надходжень місцевих бюджетів, можна акцентувати увагу на тому, що з 01.01.2013 р. в Україні було введено в дію новий податок на нерухомість – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Цей податок, має сприяти розширенню бази оподаткування на місцевому рівні та стати важливим джерелом доходів місцевих бюджетів. На думку Н.В. Шкільової, природа цього податку характеризується декількома принциповими рисами. 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'язковою є 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 невидимий, а передача нерухомості шляхом фізичного переміщення неможлива. На думку науковця, нерухоме майно є інвестиційним товаром, попит на який збільшується під час нестабільної економічної ситуації, загрози коливань на фінансових ринках. Все вищезгадане підтверджує той факт, що нерухоме майно – це вдалий об'єкт оподаткування з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування [205, с. 146–147]).

Ряд авторів стверджують, що систему доходів місцевого самоврядування в Україні повинні скласти більш великі в кількісному відношенні і стабільні податки і збори, а саме майнові податки, тобто податки на нерухоме майно юридичних і фізичних осіб, на землю і на спадщину. Ці види платежів до бюджетів відрізняються стабільністю, що дозволило б створити фундамент місцевих бюджетів, ту основу, яка забезпечить їх стабільне функціонування [206, с. 219].

У більшості країн-членів ЄС податки на нерухомість надходять у місцеві бюджети і відіграють важливу роль у їх формуванні, що має сенс врахувати в Україні при формуванні доходної бази місцевих бюджетів.

«Нерухомість є унікальним об'єктом, який здатний забезпечити стабільний та прогнозований дохід». Цю точку зору аргументовано доводять І. Мазур та Н. Габельчук [207, с. 62]. На їх думку 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 застосовується 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 напрямку 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 наступні точки зору:

1. В Україні важливо розширити права органів місцевого та регіонального самоврядування щодо встановлення й використання місцевих податків і зборів.

2. Необхідно посилити вплив місцевих податків і зборів в частині формування дохідної бази місцевих бюджетів.

3. Доцільно включити до місцевих бюджетів, окрім класичних місцевих податків і зборів, й частину від загальнодержавних податків (таких, як ПДВ, податок на прибуток підприємств), що стимулюватиме місцеві органи влади сприяти розвитку бізнесу та забезпечить реальну фінансову можливість розвивати свої території.

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 з 1991 року по 01.01.2011 року. Початок цього етапу пов'язано з моментом набуття незалежності України. Закінчення цього етапу це момент вступу в законну силу Податкового кодексу України.

Податкове законодавство України, яке діяло до 2011 року, можна охарактеризувати наступним чином: величезний масив законів і підзаконних нормативно-правових актів; розрізненість та неузгодженість норм права; відсутність стабільності норм права; дублювання норм права; складність і громіздкість норм права; прогалини законодавчого регулювання; відсутність дієвого механізму реалізації норм права; відсутність балансу публічних і

приватних інтересів; переважання фіскальної спрямованості; наявність застарілих норм права.

У міру поглиблення економічних перетворень в Україні недоліки чинної податкової системи ставали все більш очевидними. Для вирішення існуючих проблем в законодавство про оподаткування вносилися численні поправки, приймалися нові норми права, які, на думку їхніх авторів, повинні були усунути невідповідність податкової системи та економічних процесів в державі. В результаті збільшувалася кількість норм права про оподаткування, але це не вплинуло на їх якість. Фрагментарні зміни, доповнення податкового законодавства вирішували окремі вузькі питання, не зачіпаючи основ податкової системи, що створювало ще більший дисбаланс. Величезний масив нормативно-правових актів з питань оподаткування, які найчастіше суперечать один одному, дозволяв недобросовісним суб'єктам господарювання скористатися «лазівками» в законодавстві і або взагалі не платити податки, або платити мінімальні суми, які не відповідають рівню їх доходу. Цю проблему законодавець хотів вирішити шляхом посилення податкового тиску, що призводило до появи ще більш витончених схем ухилення від оподаткування. Чим більше держава намагалася посилити систему оподаткування, тим більша кількість суб'єктів господарювання «йшло в тінь» і збільшувалася кількість напівлегальних структур, що надають послуги з мінімізації податкових відрахувань. У підсумку «благі наміри» законодавця обернулися величезними збитками 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 всю систему оподаткування, усунути недоліки чинної системи оподаткування, а також привести податкову систему у відповідність з існуючими економічними відносинами в державі. У процесі підготовки Податкового кодексу України доцільно було вирішити ряд завдань.

По-перше, Податковий кодекс України, як інструмент регулювання економічних процесів в державі, покликаний забезпечити баланс публічних і приватних інтересів. Термін «інтерес» може вживатися для позначення двох різних, хоча і взаємопов'язаних явищ: інтересу як явища суспільного буття людей («об'єктивного інтересу») і інтересу як явища їх свідомості («суб'єктивного інтересу»), формування якого відбувається під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. Виникнення об'єктивних інтересів, а через них і суб'єктивних, обумовлено конкретними потребами. Різниця в потребах соціальних суб'єктів (осіб, груп осіб, суспільства) зумовлює і відмінність їх інтересів. Інтереси кожного з суб'єктів займають своє певне місце в загальній системі інтересів.

Якщо поняття приватних інтересів більш-менш усталене і включає в себе 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 назвати публічний інтерес «категорією, яка постійно еволюціонує» [212, с. 93]. На думку А.В. Кряжкова, слід розрізняти суспільні, громадські й державні інтереси. У зв'язку з цим він визнає публічними ті суспільні інтереси, які «визнані державою і врегульовані (забезпечені) правом» [212, с. 95].

Ю.А. Тихомиров вказує, що публічні інтереси – це «... 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, в кінці решт суспільства в цілому» [213, с. 54]. Найбільш повне і всеосяжне визначення публічного інтересу пропонує О.М. Вінник, яка розглядає публічний інтерес 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, особливого виділення вимагає податковий публічний інтерес. Нереалізований подібний інтерес означає підрив основ держави. Разом з цим не можна абсолютизувати податковий публічний інтерес. Податки не є самоціллю, а служать базою для виконання функцій держави [215, с. 17].

У сучасних умовах розвитку суспільних відносин забезпечення гармонійного поєднання приватних і публічних інтересів є однією з основних задач правового регулювання, тому що право має забезпечувати і суспільні, і приватні інтереси, їх поєднання в досягненні певних цілей. Загальні (публічні інтереси) не існують самі по собі, в «чистому» вигляді. Вони нерозривно пов'язані з окремими (приватними інтересами). Приватний інтерес (як інтерес окремої особи) відображає певною мірою «загальне» – інтереси соціальних спільнот, суспільства в цілому, хоча насамперед «направляє свідомість суб'єкта на самого себе» [216, с. 24; 217; 214, с. 48]. Як справедливо зауважує В.К. Мамутов, закон, який приймається органом влади, не може не вважатися актом публічним ... «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 передбачає націленість на здійснення завдань, без задоволення яких неможливо реалізувати приватні інтереси, забезпечити стійке і нормальний розвиток суспільства в цілому.

Необхідність розумного поєднання приватних і публічних інтересів закріплена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р № 1160-IV [150], що передбачає принцип збалансованості, який має на увазі забезпечення у

регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави. Особливе значення принцип збалансованості має для податкової системи, яка повинна забезпечувати раціональне співвідношення між інтересами держави в отриманні джерел для покриття державних витрат і інтересами 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 кінцевому підсумку – до кардинальних змін у суспільному житті. З одного боку, прагнення відмовитися від контролю держави та розрахунок виключно на саморегульовану економіку призвели до зменшення уваги до громадським інтересам і гіпертрофії інтересів приватних. Сумним підсумком сподівання на стихійну ринкову саморегуляцію в різних сферах економіки став розрив господарських зв'язків, які існували багато років, катастрофічне зменшення обсягів виробництва, високий рівень безробіття. З іншого боку, посилення адміністративних методів впливу призвело до збільшення тіньового сектора економіки і до зменшення в зв'язку з цим бюджетних надходжень. І в тому, і в іншому випадку наслідки однакові, а саме: падіння життєвого рівня населення і зростання соціальної напруженості в суспільстві.

Межа між сферами приватного і публічного інтересу рухлива, а дисбаланс даних інтересів веде до негативних суспільних процесів, що свідчить про важливість встановлення оптимального поєднання публічних і приватних інтересів. Гармонійно розвиненим може вважатися лише те суспільство, де розумно 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 в сфері оподаткування.

По-друге, необхідно було також продовжити кодифікацію і гармонізацію норм права, що регулюють відносини у сфері господарювання.

Правові норми, що регулюють ідентичні відносини в сфері оподаткування суб'єктів господарювання, перебували в різних законодавчих актах, а в ряді випадків суперечили один одному, що негативно впливало на процес правореалізації. Кодифікація дозволяє вирішити проблеми розрізненості норм права про оподаткування, їх суперечливість і інші. «Перш за все необхідно докласти значних зусиль, щоб поліпшити структуру самого господарського законодавства: по можливості ліквідувати невинновдану 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 законодавства – 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 дозволить вирішити ряд проблем, обумовлених різночитанням норм права. «Гармонія» від грецького *harmonic* – струнка узгодженість частин одного цілого [221, с. 145]. Економічна енциклопедія розуміє під гармонізацією економічних процесів - взаємне узгодження, координацію, уніфікацію, зведення цих процесів в єдину систему [222, с. 257]. Внутрішня гармонізація законодавства повинна була забезпечити узгодженість норм Податкового кодексу України з іншими актами господарського законодавства, в першу чергу з Господарським кодексом України. Зовнішня гармонізація покликана забезпечити узгодження Податкового кодексу України з правовими нормами СОТ і ЄС.

По-третє, необхідно було забезпечити поєднання принципу стабільності податкового законодавства з необхідністю усунення застарілих норм права про оподаткування. Податковій системі властива одночасно стабільність і

рухливість. І цю особливість податкової системи необхідно було адекватно відобразити в новому податковому законодавстві.

Чим стабільніша податкова система, тим впевненіше почувається суб'єкт господарювання. Постійна зміна норм права негативно позначається на економічному розвитку суспільних відносин, інвестиційному іміджі України. «Кожна нова владна «еліта» вважає себе розумнішою всіх попередніх поколінь і знищує накопичене ними. У цьому варварському ставленні до інтелектуального багатства, акумулювати в законах, і полягає одна з головних відмінностей нашого підходу до законодавства від підходу дійсно європейського. Названа практика свідчить також про недооцінку значення стабільності і «впізнаваності» основоположних законів у справі формування правової держави. Без стабільних норм, які увійшли в свідомість, в кров і плоть суспільства, такої держави не сформувати» [223, с. 6].

Необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства пропагується на різних рівнях влади, але на практиці не виконується. Наприклад, для вирішення проблеми необґрунтованого і частотої зміни норм права Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р № 1160-IV передбачає в процесі прийняття законів та змін, доповнень до них обов'язковість підготовки аналізу регуляторного впливу, в якому позначається і аналізується проблема, яку пропонується вирішити за допомогою прийняття даних норм права, обґрунтовується, чому діючі нормативно-правові акти не можуть вирішити дану проблему, дається економічний розрахунок ефективності реалізації пропонованого закону. Це дозволить зрозуміти, до яких економічних наслідків приведуть пропоновані норми права, чи є в них соціально-економічна необхідність. Однак на практиці ця норма права не завжди виконується, а точніше сказати, виконується в одиничних випадках.

Варіант вирішення проблеми забезпечення стабільності законодавства запропонований в проекті Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України, який пропонує

встановити спеціальний, більш складний у порівнянні із загальним, порядок 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 прийняття змін і доповнень до кодифікованих нормативно-правових актів дозволить забезпечити зважений підхід законодавця при затвердженні тих чи інших змін, доповнень, їх соціально-економічну обґрунтованість і необхідність для держави і суб'єктів господарювання.

Стабільність податкової системи не означає, що податки, пільги, санкції можуть бути встановлені раз і назавжди. Нерухомих податкових систем не існує. Податкова система повинна відображати характер суспільного устрою, стан економіки країни. У міру зміни економічних умов податкова система не відповідає висунутим до неї вимогам і вступає в протиріччя з об'єктивними умовами розвитку економіки держави. Тому виникає об'єктивна необхідність усунення застарілих норм права. Причому процес усунення застарілих норм права про оподаткування повинен здійснюватися з урахуванням сучасних умов економічного розвитку України та дотримання принципу стабільності. Прикладом може служити європейський підхід до вдосконалення законодавства, який характерний прагненням до мінімізації радикальних змін, до доповнення й уточнення раніше прийнятих кодексів та інших законів, прагненням постійно еволюційно покращувати чинних законів, а не повністю замінювати їх 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 колишніх проблем, породжує нові» [223, с. 5].

На сьогоднішній день податкова політика повинна бути орієнтована на стимулювання економічних процесів, створення умов для підвищення економічної активності господарюючих суб'єктів, створення партнерських відносин між державою та суб'єктами господарювання. Це зумовлює сучасні економічні реалії, які повинні були бути відображені в новому податковому законодавстві. При цьому змінювати і скасовувати потрібно не все підряд, а тільки ті норми, які в дійсності зжили себе і не відповідають економічним реаліям. Удосконалення правового регулювання має сприяти подоланню протиріч між змістом правових норм та існуючої економічної ситуацією в Україні, а також виключення застарілих і створення нових норм права, які відповідають потребам економічного розвитку.

По-четверте, необхідно було створити дієвий механізм реалізації норм права про оподаткування. Найчастіше багато норм права залишаються нереалізованими через відсутність механізму їх практичного здійснення. Адже найпростіше нічого не робити, ніж шукати законні шляхи реалізації тієї чи іншої норми права. Тим більше, якщо така норма спрямована на захист прав суб'єктів господарювання. «Необхідно не тільки видати правові норми, а й гарантувати їх неухильне і правильне проведення в життя» [225, с. 7].

Особливої актуальності проблема забезпечення дієвого механізму реалізації податкового законодавства набуває в умовах високого рівня корупції. Відсутність чіткого (дієвого) механізму реалізації норм права про оподаткування дозволяє чиновникам довільно трактувати ту чи іншу норму права, встановлювати свої правила. Причому це може бути пов'язано як з низьким рівнем знань законодавства посадовими особами органів державної податкової служби, так і з бажанням чиновника змусити суб'єкт господарювання «преміювати» його за виконання норм законодавства. Тому вирішення цієї проблеми можливе шляхом законодавчого закріплення чіткого механізму, який дозволить суб'єкту господарювання скористатися нормою права. В іншому випадку норма права залишається декларативною і не може

бути реалізована, або в процесі реалізації створюється маса невирішених проблем.

Доцільність прийняття Податкового кодексу, який би вирішив перераховані вище завдання і дозволив зробити податкову систему інструментом підвищення ефективності державного регулювання економіки, пропагували всі Уряди України. Декларувалася необхідність кодифікації, систематизації, гармонізації норм права про оподаткування, але реальні кроки в цьому напрямку не робилися. Однак на певному етапі розвитку України перед законодавцем загострилося питання невідкладності вирішення вищезначених завдань за допомогою підготовки і прийняття нового податкового законодавства, що відповідає соціально-економічній ситуації в Україні.

Другий етап з 01.01.2011 року по 01.01.2016 року. З 01.01.2011р. вступив у законну силу Податковий кодекс України, який ознаменував початок новітнього етапу в системі оподаткування суб'єктів господарювання.

На сьогоднішній день стало очевидно, що прийняття Податкового кодексу України – це позитивний крок у вдосконаленні законодавства в цілому та господарського зокрема, але ряд проблем, які існували до прийняття кодексу все ж не вирішені. З'явилися і деякі додаткові проблеми для суб'єктів господарювання, зумовлені окремими новелами Податкового кодексу [180]. Створюється враження, що при 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.

Серед позитивних моментів прийняття Податкового кодексу необхідно виділити кодифікацію податкового законодавства, що дозволило привести діючі нормативно-правові акти у єдину, упорядковану і внутрішньо узгоджену систему. Кодифікація законодавства це складна і трудомістка робота, яка в кінцевому підсумку приносить позитивні результати для суспільства в цілому. В результаті застосування техніко-юридичних засобів вдосконалення

податкового законодавства значно спростилася діяльність суб'єктів господарювання, державних органів, суддів, тому як відпала необхідність пошуку тієї чи іншої норми права в розрізнених правових документах. «Прийняття Податкового кодексу стало новою сходинкою вдосконалення податкової системи України. Дана «податкова конституція» зби́рала 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 Україні, дозволила скасувати величезний масив законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють оподаткування і здебільшого суперечать один одному. Кардинально змінюється ситуація з прийняттям Податкового кодексу України, норми якого охоплюють всі найбільш важливі відносини у сфері оподаткування.

Для забезпечення сприятливих умов розвитку економіки України особливого значення набуває питання: чи вирішені інші завдання, крім кодифікації, що стоять перед законодавцем при розробці Податкового кодексу?

Одним з основних аргументів прийняття Податкового кодексу України була необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства. Саме стабільність норм права про оподаткування дає можливість суб'єктам господарювання спрогнозувати свої доходи і витрати на найближче майбутнє. Стабільність податкового законодавства є одним з основних вимог при виборі інвесторами країни для вкладення інвестицій, про необхідність залучення яких постійно говорять представники різних гілок влади в Україні. Законодавець повинен гарантувати стабільність податкової політики, що, в свою чергу, буде стимулювати інвестора в процесі прийняття рішення. Різке зниження інвестиційної активності в Україні безпосередньо пов'язане з нестабільністю українського законодавства про оподаткування, відсутністю реальних, а не декларативних норм права про гарантії стабільності в сфері оподаткування з боку держави.

Тому одним з основних завдань прийняття Податкового кодексу України була побудова сучасної податкової системи, яка забезпечила б стабільність оподаткування не на словах, а на ділі.

Податковий кодекс України [180] встановлює, що основним принципом податкового законодавства України є принцип стабільності (пп. 4.1.9 ст. 4 Розділу 1 Податкового кодексу України), який має на увазі, що «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 дану норму права, в Податковий кодекс України за рік його дії понад десять разів вносилися зміни, які вступали в силу через 1-2 місяці після їх прийняття. У такій ситуації про яку стабільність податкового законодавства та залучення інвесторів в Україну може йти мова? Наведемо приклади. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та про ставки вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур» від 19.05.2011 р. № 3387-VI [227], яким скасовані податкові пільги по ПДВ для окремих видів послуг і відновлення їх оподаткування. Закон опубліковано 17.06.2011 р і набрав 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» от 07.07.2011 г. № 3609-VI [228] набрав чинності з 06.08.2011 р. Дані зміни стосуються практично всіх розділів Податкового кодексу України. Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» від 04.11.2011 р. № 4014–17 [229] набрав чинності з 01.01.2012 р. Даним Законом встановлюється новий порядок справляння єдиного податку. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку» від 17.11.2011 р. № 4057-VI [230] набрав чинності з 01.01.2012 р. Закон передбачає скасування оподаткування доходів,

які виникають у разі валютних коливань при вкладенні інвестицій в іноземній валюті.

Залишається загадкою, коли суб'єкти господарювання повинні вивчати новели податкового законодавства, якщо вони не встигають стежити за блискавичними змінами норм права про оподаткування. Ситуація ускладнюється, перш за все, тим, що Податковий кодекс України все ще продовжують безсистемно удосконалювати. В європейських країнах теж йде процес вдосконалення законодавства, але при цьому в діючих законах, що виправдали себе в правозастосовчій практиці, не змінюється структура і навіть нумерація статей, щоб не вносити ускладнень і плутанини в вивчення права і в правозастосовчу практику. Тому в числі діючих є закони, прийняті багато десятиліть і навіть століть тому. І числяться в діючих не тому, що їх не змінювали, а тому, що змінювали послідовно, виважено і, таким чином, щоб разом із застарілим матеріалом не викинути придатне до використання. Наприклад, Наполеонівський Комерційний кодекс Франції діє двісті років, інший важливий кодекс – Німецьке торговельне укладення – понад сто років. І вони – частина чинного законодавства. Розуміється, зміст суттєво змінилося, але їх удосконалювали, а не знищували. У нас же переважають прагнення через невеликі проміжки часу переписувати закони заново, скасовуючи що раніше прийняті. «Закон, прийнятий більше ста років тому, застарілим не вважають. Якщо потрібно в ньому щось підправити в зв'язку зі зміненими умовами, то підправляють так, щоб удосконалити, а не зламати працюючу конструкцію, прагнуть вирішувати питання вдосконалення законодавства з використанням що виправдали себе в практиці законотворчості техніко-юридичних засобів» [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 норм права про оподаткування повністю відсутня.

Третій етап з 01.01.2016 р. по сьогоднішня.

24.12.2015 р. Верховна Рада України прийняла 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. (надалі – Закон від 24.12.2015р.) [231].

В першу чергу доцільно з'ясувати, на скільки глобальні зміни були внесені законодавцем і яким чином вони можуть вплинути на господарську діяльність. Законом від 24.12.2015р. було змінено або доповнено більш 70 норм права у Податковому кодексі України (далі – ПК України), зміни торкнулися практично усіх розділів кодексу. Необхідно наголосити, що здебільшого мова йде про зміну правового сенсу норм права. Також Закон від 24.12.2015 р. передбачає внесення змін до наступних 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 на 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 з новими положеннями ПК України, дає, принаймні, невелике уявлення про масштаб проведеної роботи. Законодавець надав суб'єктам господарювання 7 днів, щоб вивчити ці численні зміни у ПК України і почати їх застосовувати у господарській діяльності. І це, не дивлячись на те, що пп. 4.1.9 ст. 4 ПК України закріплює 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].

Справедливості заради доцільно відзначити, що такий підхід законодавця до внесення змін у ПК України не є новелою. Аналогічна ситуація мала місце в 2011р. (Наприклад, Закон України від 04.11.2011 р. № 4014-VI), в 2012 р. (Наприклад, Закон України від 06.12.2012 р. № 5519-VI), в 2014р. (Наприклад, Закони України від 28.12.2014 р. № 71-VIII, № 72-VIII). І, що цікаво, з кожним роком законодавець зменшує час на вивчення новел ПК України, якщо в 2011 році зміни до податкового законодавства були прийняті в листопаді, то в 2014-2015 роках це вже було на останньому тижні грудня.

У цій ситуації виникає закономірне питання як законодавець може вимагати від суб'єктів господарювання неухильне дотримання норм права, якщо сам їх постійно порушує, але при цьому не несе жодної відповідальності. Напевно пора вже не просто задекларувати стабільність податкового законодавства, а встановити персональну адміністративну відповідальність для депутатів, які з року в рік, не замислюючись, порушують норми права. Якщо адміністративна відповідальність не дасть позитивного результату, то тоді повинна настати політична відповідальність, і депутат, який більше трьох разів, під час голосування, порушив вимоги законодавства, повинен бути позбавлений мандата і не може балотуватися на наступний термін. Можливо в цьому випадку депутати почнуть замислюватися над наслідками тих рішень, які вони приймають, адже це торкнеться особисто депутата, а це куди відчутніше.

Повертаючись безпосередньо до Закону від 24.12.2015 р. доцільно зупинитися на декількох концептуальних новелах, які впливають на питання сплати місцевих податків:

1. Проблема неможливості виконання органами місцевого самоврядування діючих норм права, що пов'язано із запізненням зміни ставок місцевих податків Податковим кодексом України, законодавець вирішив дуже просто. Так, згідно Закону від 24.12.2015 р. в 2016 році до прийнятих рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів на 2016 рік не

застосовуються вимоги, встановлені підпунктом 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 ПК України та Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». В зв'язку з цим доцільно згадати про такий принцип державної регуляторної політики як передбачуваність, а саме: послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності. Однак законодавець довільно, на свій розсуд, встановлює коли виконувати цю та інші норми права, а коли ні.

2. Згідно 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. Пункт 10.1. ст. 10 ПК України встановлює, що до місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. П. 10.2. ст. 10 ПК України передбачає, що до місцевих зборів належать: 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 встановлення 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 трьох податків, а саме: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю:

1. 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 бюджету 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 самотніми матеріями (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 в 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 на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування. Базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному року.

Законодавець передбачив пільги із 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 кв. метрів; для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості – на 120 кв. метрів; 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 кв. метрів. Таке зменшення надається один раз за кожний базовий податковий (звітний) період (рік).

Законодавець встановив, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, встановлюють 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, статuti (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 в залежності 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 дає змогу зловживання органами місцевого самоврядування при встановленні пільг. Наприклад, передбачено, що 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. Проте в статті нічого не сказано про майновий стан та дохід членів сім'ї, які проживають разом з фізичною особою, яка претендує на пільги. Також законодавець не уточнює яким чином майновий стан та рівень доходів фізичної особи повинен впливати на застосування пільг, тобто місцеві органи самоврядування зобов'язані надавати пільги всім особам, у яких невеликий дохід, або вибірково, на свій розсуд?

Ще цікавіше законодавець передбачив можливість надання пільг з податку, що сплачується з об'єктів нежитлової нерухомості, а саме: пільги

встановлюються в залежності від майна, яке є об'єктом оподаткування. Незрозуміло якими критеріями необхідно керуватися органам місцевого самоврядування при встановленні об'єктів, на які доцільно поширювати пільги. З таких норм права й починаються корупційні схеми. Законодавство повинно встановлювати конкретні критерії для об'єктів, на які можуть встановлюватися пільги. У противному випадку неможливо систематизувати процес встановлення пільг, а також контролювати належне виконання норм права.

2. Питання, що пов'язано 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 переключення передач, пробігу легкового автомобіля, та розміщується на його офіційному веб-сайті. Ставка податку встановлюється з розрахунку на календарний рік у розмірі 25000 гривень 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 легковий 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 демонструє, що ст. 267 ПК України зазнала значних змін. Так, з 01.01.2016 р. об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких пройшло не більше п'яти років (включно), і середня ринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на перше січня податкового (звітного року). До 2016 року критерієм для оподаткування був об'єм двигуна більше 3000 куб. см.

Нова редакція ст. 267 ПК України встановлює, що вартість транспортного засобу 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 переключення передач, пробігу легкового автомобілю.

В першу чергу хочу відзначити, що авторка є категоричним противником транспортного податку, але якщо законодавець встановлює той чи інший податок, то порядок його нарахування повинен бути простим і доступним. Тим паче, що платниками транспортного податку є не тільки юридичні особи, які мають юридичну службу, але й фізичні особи, які самостійно повинні розібратися в складних сплетеннях законодавства або витратити додаткові кошти на юридичну допомогу.

Порядок визначення вартості транспортного засобу, який закріплено змінами у ПК України, надає безліч можливостей чиновникам для зловживань. І це в той період, коли на кожному кроці високопосадовці заявляють про боротьбу з корупцією та недопущення прийняття норм права, які передбачають корупційну складову.

В першу чергу ПК України надає можливість КМ України, розробляючи методичу, закласти привілеї для певних груп платників транспортного податку. Надалі центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику економічного розвитку, має можливість з «власних міркувань» визначати вартість транспортного засобу.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» викладати положення регуляторного акта необхідно у спосіб, який є «доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта». Нову редакцію ст. 267 ПК України неможливо відзначити ні як доступну, ні як однозначну.

Ще один момент, який потребує уваги. Методика встановлення вартості транспортного засобу не передбачає такого критерію як «фізичний стан транспортного засобу». Якщо транспортний засіб після аварії і власник не має можливості його використовувати за призначенням або після викрадення транспортний засіб повернуто в «нетоварному вигляді», то цей факт повинен позначитися на розмірі транспортного податку. Інакше створюється ситуація, коли власник використовувати транспортний засіб не має можливості, а податок платити зобов'язаний.

Поза увагою авторів Закону від 24.12.2015 р. залишилося питання зі сплатою транспортного податку внутрішньо переміщеними особами. Велика кількість внутрішньо переміщених осіб не має можливості перевезти автомобіль через лінію зіткнення, але автомобіль зареєстрований за такою особою і відповідно до вимог ПК України необхідно платити транспортний податок. Проте згідно п. 12 Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 66 [233], у разі коли фактичний середньорічний пробіг автомобілів є вищим, ніж їх нормативний середньорічний пробіг, середньоринкова вартість зменшується, а у разі, коли фактичний середньорічний пробіг є нижчим, ніж нормативний середньорічний пробіг,

середньоринкова вартість збільшується. Таким чином, чим більше часу немає можливості користуватися автомобілем тим нижчим є фактичний середньорічний пробіг й вище його середньоринкова вартість, а значить більше ймовірність необхідності сплати податку. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66 не тільки не вирішує, а ще більше 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».

3. 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 відсотків від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь та земель загального користування – не більше 1 відсотка від їх нормативної грошової оцінки. Ставка податку встановлюється у розмірі не більше 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 відсотків від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області.

Згідно 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 податку за земельні ділянки 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 – не більш як 0,15 гектара, в містах – не більш як 0,10 гектара; для індивідуального дачного будівництва – не більш як 0,10 гектара; для будівництва індивідуальних гаражів – не більш як 0,01 гектара; 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 відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за умови, що фонд оплати праці таких інвалідів становить протягом звітного періоду не менш як 25 відсотків 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, що 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 та 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 і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення діяльності релігійних організацій України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку.

3. У ст. 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, встановлених пунктом 297.1 статті 297 цього Кодексу, на сплату єдиного податку в порядку та на умовах, визначених ПК України, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності.

Згідно ПК України юридична особа чи фізична особа – підприємець може самостійно обрати спрощену систему оподаткування, якщо така особа відповідає вимогам, встановленим 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 і обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 300000 гривень;

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 1500000 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 5000000 гривень;

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.

Відповідно до ст. 291 ПК України 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 паливно–мастильних матеріалів в ємностях до 20 літрів та діяльності фізичних осіб, пов’язаної з роздрібним продажем пива та 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 гектара, житлові приміщення та/або їх частини, загальна площа яких перевищує 100 квадратних метрів, нежитлові приміщення (споруди, будівлі) та/або їх частини, загальна площа яких перевищує 300 квадратних метрів; 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 відсотків; 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 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 змін 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. гривень (до змін було 20 млн. гривень). Також змінився п. 293.3 ст. 293 ПК України, який встановлює відсоткову ставку єдиного податку для платників третьої групи. Так, згідно нової редакції, 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%. Причому зміни було зроблено в такому поспіху, що законодавець «забув» привести у відповідність, з новою редакцією 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 ПК України практично вдвічі підвищено розмір ставок податку для четвертої групи платників спрощеного податку.

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, а саме:

1. Відсутня цілісна концепція реформування податкового законодавства в частини його регіоналізації. З року в рік законодавець вносить фрагментарні, безсистемні зміни та доповнення до ПК України, які не дозволяють вирішити всі проблемні питання, в тому числі в частині регіоналізації. Результатом цього безсистемного процесу є протиріччя норм ПК України.

2. Законодавець постійно порушує принцип стабільності податкового законодавства. Стабільність податкового законодавства є одним з основних вимог при виборі інвесторами країни для вкладення інвестицій, про необхідність залучення яких постійно говорять 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 українського законодавства про оподаткування,

відсутністю реальних, а не декларативних норм права про гарантії стабільності у сфері оподаткування з боку держави. За шість років в ПК України більше 100 разів було внесено зміни і доповнення, однак цей нормативно-правовий акт далекий від досконалості, тому мабуть пора припинити безсистемні зміни порядку оподаткування, а чітко виконувати діючі норми права.

3. Відсутнє узгодження принципу стабільності та усунення застарілих норм права. Стабільність податкової системи не означає, що податки, пільги, санкції можуть бути встановлені раз і назавжди. Нерухомих податкових систем не існує. Податкова система повинна відображати характер суспільного устрою, стан економіки країни. У зв'язку зі зміною економічних умов податкова система перестає відповідати вимогам, що висувуються до неї, і вступає у суперечність з об'єктивними умовами розвитку економіки держави. Тому виникає об'єктивна необхідність усунення застарілих норм права. Причому процес усунення застарілих норм права про оподаткування повинен здійснюватися з урахуванням сучасних умов економічного розвитку України і дотримання принципу стабільності. Законодавець зобов'язаний забезпечити поєднання принципу стабільності податкового законодавства із доцільністю усунення застарілих норм права про оподаткування. Податковій системі властива одночасно стабільність і рухливість. І цю особливість податкової системи необхідно адекватно відобразити в податковому законодавстві, а не бездумно змінювати порядок і ставки оподаткування.

4. Нечітко сформульовані норми права, які встановлюють порядок справляння місцевих податків. Норми ПК України, які визначають порядок справляння місцевих податків, здебільшого декларативні та не відображають чіткий механізм їх реалізації. У підсумку це сприяє застосуванню корупційних схем при справлянні місцевих податків.

5. Податкова система України не збалансована. Відсутнє економічне обґрунтування запропонованих законодавцем норм права, які встановлюють місцеві податки, а тому не узгодженні реальні можливості економіки України з податковим навантаженням територіальних громад. Законодавець пропонує

суперечливі підходи, то встановлюються надмірно високі ставки податків, то зовсім мінімальні. І в тому й в другому випадку відсутній баланс публічно-правових та приватно-правових інтересів, а це веде к негативним економічним наслідкам. «При реформуванні системи місцевих платежів повинно бути врахування рівня платоспроможності територіальних громад, оскільки в Україні більше половини бюджетів місцевих громад є високо дотаційними, причому чим менше громада, тим менші її фінансові можливості, особливо в контексті бюджету розвитку» [234]. Одним із підходів «до реформування системи місцевих платежів в Україні повинна стати незалежність місцевих громад у запровадженні певних місцевих платежів (передусім податку на нерухомість). В цьому плані заслуговує на увагу досвід США, де органи місцевого самоврядування при визначенні податку на нерухомість насамперед беруть до уваги місцеві потреби та місцеві можливості» [235, с. 43–44].

6. Недосконала система адміністрування місцевих податків. Законодавець постійно змінює порядок адміністрування місцевих податків з метою його удосконалення. Проте, в зв'язку з відсутністю системних змін, система адміністрування залишається недосконалою. Якщо усуваються одні недоліки з'являються інші.

Усі вищезгадані недоліки демонструють доцільність реформування системи оподаткування в цілому та місцевого оподаткування як частини цієї системи. «Місцеві податки і збори повинні бути важливими інструментами місцевого самоврядування, що не лише дозволяють мобілізувати 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, на нашу думку, 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*, от *moderne* – новітній, сучасний) – це удосконалення, поліпшення, оновлення, зміна чого-небудь, приведення його у відповідність до сучасних вимог і норм, показниками якості [237, с. 402, 433, 534]. За останні кілька років термін «модернізація» широко увійшов до ужитку 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 додавання нових можливостей правового регулювання, а підвищення його ефективності за рахунок формування нових типів взаємодії. Автори Концепції вважають, що «все те різноманіття завдань, які необхідно вирішувати на нинішньому етапі, в повній мірі охоплюється поняттям модернізація господарського законодавства. Тому є підстави вважати, що модернізація цього законодавства – це адекватна відповідь на ті виклики, які постали перед ним в сучасних умовах» [220, с. 6].

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що модернізація сучасного податкового законодавства повинна бути спрямована на підвищення якості даного законодавства з урахуванням досвіду його реалізації і сучасних умов економічного розвитку України, що дозволить вирішити проблеми, що виникають в економіці. «Найбільш спільне завдання науки господарського права полягає в пошуку і обґрунтуванні тих правових форм і засобів, які були б адекватними потребам прогресивного економічного розвитку. Всі зусилля в цьому напрямку повинні сприяти зміцненню громадського порядку в господарюванні» [238, с. 408].

Виходячи з існуючих проблем практичної реалізації норм ПК України в частині регіоналізації, доцільно провести його модернізацію за наступними напрямками:

1. Затвердити економічно обґрунтовану концепцію реформування податкової системи з урахуванням регіоналізації оподаткування, що дозволить

системно модернізувати законодавство в частини регіоналізації оподаткування, а не фрагментарно й вибірково змінювати ті чи інші норми права.

2. Забезпечити практичну реалізацію принципу стабільності податкового законодавства, який закріплено ПК України, але не виконується на практиці. Практика реалізації норм ПК України продемонструвала, що для вирішення цієї проблеми потрібні не декларативні норми права, а встановлення відповідальності для суб'єктів законотворчості, які порушують принцип стабільності, що закріплено п. 4.1.9 ст. 4 Податкового кодексу України. «У нормотворчості не тільки не всі процедури прописані, але і відступлення від уже встановлених процедур скоріше правило, ніж виключення. Звідси і низька якість багатьох нормативних актів. Необхідно, мабуть, посилити увагу до процесу нормотворчості і до відповідальності за його порушення» [224].

3. Забезпечити розумний баланс публічних і приватних інтересів при закріпленні місцевих податків як безпосередньо у самому ПК України, так і в процесі його реалізації. На сьогоднішній день, в ПК України переважають публічні інтереси, причому на цьому законодавець часто акцентує увагу. Тому доцільно в ПК України зробити акцент не на фіскальних методах, а на регулюючих і стимулюючих методах впливу на розвиток територіальних громад. Розумний баланс публічних і приватних інтересів в сфері місцевого оподаткування дозволить в багато разів збільшити відсоток добровільної, тобто без примусу, сплати податків в повному обсязі. Основою має стати оптимальне поєднання інтересів платника податків, держави та територіальних громад, що є найбільш складною проблемою при визначенні податкової політики держави. Точно знайдена грань співвідношення публічних і приватних інтересів у сфері місцевого оподаткування дозволить не тільки вирішити проблему незбалансованості дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, скоротити збитки, завдані в результаті ухилення від сплати податків, а й підвищить підприємницьку активність в регіонах.

4. Забезпечити відповідність норм ПК України економічним умовам господарювання, тобто при зміні економічних умов доцільно вносити

відповідні зміни до ПК України з урахуванням принципу стабільності. Принцип стабільності не передбачає неможливість зміни, виключення застарілих норм права, а передбачає обов'язковість дотримання термінів введення в дію норм права про оподаткування, які змінюють ставки місцевих податків, а також дотримання порядку їх прийняття.

5. Збільшити повноваження органів місцевого самоврядування в частини здійснення місцевого оподаткування, але при цьому у ПК України чітко встановити критерії застосування місцевих податків або пільг щодо застосування цих податків, що дозволить уникати корупційних схем при застосуванні норм права.

6. Забезпечити якісний рівень адміністрування процесу стягування місцевих податків. Відсутність дієвого, спрощеного механізму адміністрування місцевих податків не дозволяє їх правильно і своєчасно застосовувати, а також збільшує ризик корупції в цій сфері. Система адміністрування місцевих податків повинна бути доступною й допомагати платникам податків, а не створювати труднощі.

7. Забезпечити чіткий механізм реалізації норм права про місцеве оподаткування. Відсутність механізму реалізації норм права робить їх декларативними й не дозволяє реалізувати на практиці.

Підводячи підсумок, необхідно відзначити, що подальша модернізація ПК України за зазначеними напрямками сприятиме створенню ефективного інструменту державного регулювання економіки, що, в свою чергу, збільшить податкові надходження до бюджетів різних рівнів й забезпечить позитивні перетворення в економіці України.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило здійснити теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні напрямів удосконалення правового регулювання відносин з регіоналізації державного управління економікою. У вирішення наукового завдання обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення законодавства з метою підвищення ефективності застосування норм, які регламентують особливості побудови відносин між центральним та регіональним рівнями влади.

На підставі проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки:

1. З'ясовано, що поняття «регіоналізм» і «регіоналізація» не є тотожними і мають ряд відмінностей.

Зокрема, регіоналізм представляє собою певну стратегію, наміри щодо ствердження регіонів в якості суб'єктів управлінських рішень та перерозподілу повноважень між центром та регіонами, враховуючи і усвідомлюючи національні, економічні та інші особливості, притаманні регіону.

В свою чергу регіоналізація виступає реальним процесом перерозподілу повноважень від центру до регіонів з урахуванням всіх особливостей та потреб регіону, має за мету прискорення економічного розвитку та створення збалансованого розподілу ресурсів між центральним та регіональним рівнями.

2. Доводиться, 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 щодо відповідності принципам субсидіарності і пропорційності, обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акта, а також, підтвердження необхідності його ухвалення на рівні держави.

3. Наголошується, що згідно з вимогами законодавства ЄС, державна регіональна допомога дозволяється в обмежених випадках. При наданні такої допомоги слід узгоджувати форми і обсяги державної допомоги, її розміри та розміри залучених інвестицій. Україна віднесена до регіонів категорії «А» (з низьким рівнем економічного розвитку), тому допускається виділення значних обсягів державної допомоги до 2020 р., з урахуванням обмежень, встановлених у законодавстві ЄС, однак у відповідності з вимогами, що висуваються до такого виду допомоги у ЄС.

4. 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 дозволяє дійти висновку, 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 регіону має бути «відправним пунктом» при формуванні державної регіональної політики сталого розвитку регіонів та визначенні меж організаційно-господарських повноважень органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами.

5. 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, є доцільним запровадження «права експерименту», аналогічного тому, що використовується у Франції, адаптованого до вітчизняного законодавства. Умовами використання регіональними органами влади зазначеного елементу законодавчої компетенції може бути економічна недоцільність та/або екологічна несумісність запровадження того чи іншого способу використання природних ресурсів в

умовах регіону з врахуванням специфічних завдань його розвитку, визначених Законом України «Про Генеральну схему планування територій України».

6. Запропоновано надати право регіональним органам місцевого самоврядування та 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 відсотків акцій (часток) належить державі, здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених законом.

У державному унітарному підприємстві, а також господарському товаристві, у статутному капіталі якого понад 50 відсотків акцій (часток) належить державі, обов'язково утворюється наглядова рада.

Наглядова рада державного унітарного підприємства, а також господарського товариства, у статутному капіталі якого понад 50 відсотків 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 відсотків, 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 відсотків акцій (часток) належить державі, призначається уповноваженим органом державного управління за поданням трудового колективу і є підзвітним цьому органу і трудовому колективу».

7. Аргументовано, що істотного перегляду потребує бюджетно-податкове законодавство, збалансованість якого 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. Доводиться, що механізм державного управління бюджетною та податковою системами має бути спрямований на вирівнювання економічних диспропорцій у розвитку регіонів. У зв'язку з цим ключовим завданням у реформуванні бюджетно-податкового законодавства запропоновано визнати створення умов для формування регіонами власної необхідної і достатньої системи оподаткування.

Резюмуючи вищенаведене, представляється можливим зауважити, що у роботі містяться й інші не менш цікаві як з теоретичної, так і практичної точок зору положення, які заслуговують на увагу читача й можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень у руслі вдосконалення правового регулювання відносин з регіоналізації державного управління економікою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
3. Шармоянц А.Н. Перспективы развития регионализма в Европе / А.Н. Шармоянц // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2012. – Том 25(64). – № 2. – С. 107–110.
4. Барський В.Р. Організаційно-правові засоби регіоналізації в країнах-членах ЄС / В.Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 26. – С. 196–202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apdp.in.ua/v26/36.pdf>
5. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
6. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / В.К. Симоненко. – К. : Наук. 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 / I. Popescu, C. Enscu. – P. 476 – 480 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strategiimanagieriale.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 / M. Jorj // [Електронний ресурс]. – 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 / Н.В. Мирна // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mytravelphoto.org/562-regionalism.html>.
19. Ghinea A. Aspects regarding decentralization process in Romania. The administrative-territorial reform / A. Ghinea // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://decentralization.gov.ua/pics/upload/374-05e4f9bcae9a58202ea1ee4672b588f8.pdf>.
20. Popescu I. The legal framework for regionalization of Romania / I. Popescu, C. Enescu // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 regionalization of European countries / D. Vukovic, A. Jovanovic, Z. Grubisic. – P. 31–48 [Electronic resource]. – Available at : <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0350-7599/2012/0350-75991201031V.pdf>.
23. Тлумачний словник (ABBY Lingvo) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 / A. Lagendijk // [Electronic resource]. – Available at : <http://www.ru.nl/gpm/koppeling/lagendijk/>.
26. Oprescu M. Regional development's perspectives in Europe / M. Oprescu // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – Ст. 1966.
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. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. – Одеса: 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. Stanislaw Staszica, 2010. – s. 157.
34. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А. Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород: ТІМΠΑНИ, 2015. – 216 с.
35. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів

- України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014 р. – № 30. – Ст. 831.
36. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 78. – Ст. 2607.
37. Regionalisation in Europe: Report // Parliament Assembly. – 2007 [Electronic resource]. – Available at : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11725&Lang=EN>.
38. Vljaj S. Regionalisation of the Republic of Slovenia / S. Vljaj // Uprava. – 2008. – № 1 [Electronic resource]. – Available at : <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/viewFile/101/99>.
39. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1995 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24/№ 39. – Ст. 718.
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_Constitutional_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://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/subsidiarity-warningion> 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 / С. Їжак [Електронний ресурс]. – 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. – 2009 European Commission. – 26 p.
61. Економіка України і польський досвід шокової терапії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://corruption.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 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
65. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

66. Мельник А. Регіональна політика ЄС та України в умовах поглиблення суперечностей глобалізації / А. Мельник, В. Адамик // Журнал європейської економіки. – 2013. – Том 12 (№1). – С. 57 – 78.
67. Федонюк С.В. Європейська інтеграція: регіональна політика Європейського Союзу. Короткий лексикон. / С.В. Федонюк, В.І. Галяс. – Луцьк: РВВ «Вежа» Волин.держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2006. – 101 с.
68. Договір про заснування Європейської спільноти: Договір від 25.03.1957 р. // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] – 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. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон від 01.07.2014 р. № 2749 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – № 34. – С. 2563. – Ст. 1173.
71. Угода про субсидії та компенсаційні заходи: Угода від 15.04.1994 № 981_015 / СОТ. – Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 446. – Ст. 2989.
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 resource]. – 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. – C 209/01.
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. – L248/9 – 29.
77. Стюарт Ю. Збірник прецедентного права Європейського Союзу в сфері державної допомоги / Ю. Стюарт, Я. Рогінська, 2015: CROWN AGENTS LTD в консорціумі з Chartered Institute of Procurement and Supply та BDO Ltd. – 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 // 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»: Київ. – 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. 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»: Розпорядження від 4 березня

- 2013 р. № 102-р / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 62.
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 : моногр. / 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 : моногр. / 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; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – 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-voysickaaya>
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. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // 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. Williams // Humboldt-Universität zu Berlin. – 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. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
102. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Вебли, Изд-во 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.nbu.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 Сергей Иванович; Уральская гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2005. – 486 с.
107. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу : стратегічні імперативи для України / Є. Кіш // Незалежний культурологічний часопис «І». – 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 грудня 2007 р. – Тернопіль, 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 : моногр. / 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. Переверзев О.М. Удосконалення правового механізму корпоративного контролю в акціонерних товариствах / О.М. Переверзев // Економіка і право. – 2003. – № 2(6). – С. 83–89.
115. Симмонс Д. Как стать собственником. Американский опыт участия работников в собственности и управлении : пер. с англ. / Д. Симмонс, У. Мерс. – 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 сентября 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. Бурджалов В.Э. 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. / НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед.; ред. кол. : В.К. Мамутов (отв. ред.) и др. – 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. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 р. № 662-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 54. – Ст. 1756.
124. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1405-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 28. – Ст. 533.
125. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456. – (Зі змін. та допов.).
126. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462. – (Зі змін. та допов.).
127. Іжа М.М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія / М.М. Іжа. – Одеса: 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. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2989.
132. Методи і моделі просторового розвитку територіально-виробничих систем / НАН України, Ін-т регіональних досліджень; наук. ред. Є.І. Бойко. — Львів, 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 від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
136. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
137. Загрязнение воздуха по регионам Украины и заболеваемость органов дыхания // Эксперт [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- <http://www.imbf.org/tools/images/zagrzaznenie-vozduha-po-regionam-ukrainy-hq.jpg>
138. Викиди забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами забруднення: Головне управління статистики у Львівській області // [Електронний ресурс]. — 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. — Р. 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; Сумський держ. ун-т. — Суми, 2008. — 21 с.
142. Щодо екологічного паспорту регіону: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 23.05.2014 р. № 162 [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. — Т. 4.: Методологические основы развития экологического, земельного, аграрного и хозяйственного права / под общ. ред. Ю.С. Шемшученко. — Х.: Право, 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 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://marketing.vc/marketing_research/ukr-marketingovoe-issledovanie-ukrainskogo-rynka-risa.html

146. Програма економічного, соціального та культурного розвитку Херсонської області на 2016 рік, затверджена рішенням III сесії обласної ради VII скликання 22.01.2016 р. № 57 // [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. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
151. Зеркаль О. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до *acquis communautaire* / О. Зеркаль, Т. Качка. – К.: Ніка-Прінт, 2005. – 128 с.
152. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 612.
153. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: Закон України від 19.03.1999 р. № 534-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153.

154. Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: Закон України від 01.07.2015р. № 562-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 32. – Ст. 319.
155. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 91.
156. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
157. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
158. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27.
159. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 06.07.1999 р. № 832-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
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 від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
162. Про затвердження Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 529 // Офіційний вісник України. – 2009. – №№ 40–42. – Ст. 1353.

163. Про очистку міських стічних вод: Директива Ради 91/271/ЄЕС від 21.05.1991 р. № 91/271/ЄЕС // [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 подход 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. : Вид-во Нац. ун-т «Львів. Політехніка», 2008. – С. 369–374.
167. Молдован О.О. Щодо удосконалення податкових інструментів підтримки малого підприємництва в Україні: аналітична записка / О.О. Молдован // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1621/>
168. Білан О. Податкова реформа Грузії: урок для України / О. Білан [Електронний ресурс]. — 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: Збірник тез доповідей другої

- міжнарод. 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 // [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <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.: Вид-во ХарРи НАДУ «Магістр». – 2010. – Випуск 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 // 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. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
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: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13; 13–14; 15–16; 17. – Ст. 112.
181. Про Державний бюджет на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 9. – Ст. 93.
182. Демиденко Л. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії / Л. Демиденко, Ю. Наконечна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка. – 2015. – №2(167). – С. 49–54.
183. Монаєнко А.О. Роль органів влади та місцевого самоврядування у формуванні міжбюджетних відносин в Україні / А.О. Монаєнко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 4. – С. 158–161.
184. Зубенко В.В. 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 – II) впровадження», USAID, – К., 2013. – 75с. — Режим доступу до ресурсу: 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. Кондусова Л.Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: моногр. / 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 до ресурсу: 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. Алексеев І.В. Бюджетна система: навч. посіб. / І.А. Алексеев, 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. Серія: Право. – 2014. – Вип. 8. – С. 150–157.
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. Серия «Юридические науки». – 2009. – Т. 22 (61). – № 2. – С. 204–208.
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. Баткибеков С. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета / С. Баткибеков, П. Кадачников, О. Луговой, С. Синельников, И. Трунин // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сб. статей. – М.: ИЭПП, 2000. – Сер. «Научные труды». – № 24Р. – С. 83–237.
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 до ресурсу: 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 до ресурсу: 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 економіка. – 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. Серія: Право. – 2013. – № 1 (39). – С. 119–122.
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 Харків. націон. ун-ту внутр. 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 до ресурсу: 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: мат-ли XI-ої Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 11–12 листопада 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. – 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; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 631 с.

215. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація: моногр. / 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-ое. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1994. – 784 с.
222. Економічна енциклопедія: У 3-х томах. Т. 1. / редкол.: С.В. Мачерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 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 вид-во, 2004. – 519 с.
225. Замойский И.Е. Эффективность хозяйственно-правовой работы / И.Е. Замойский. – К.: Наук. 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: мат-ли XI-ої Міжнар. наук.-практ. конф.

- (м. Донецьк, 11–12 листопада 2011 р.). – Донецьк: ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2011. – С. 449–451.
227. Про внесення змін до Податкового кодексу України та про ставки вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур: Закон України від 19.05.2011 р. № 3387-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1822.
228. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України: Закон України від 07.07.2011 р. № 3609-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2403.
229. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності: Закон України від 04.11.2011 р. № 4014-17 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 91. – Ст. 3291.
230. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку: Закон України від 17.11.2011 р. № 4057-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3525.
231. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24.12.2015 р. № 909-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 47.
232. Демченко Т.М. Податкова політика як інструмент регулювання відтворювального процесу / Т.М. Демченко // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 2 (32). – С. 69 – 75.
233. 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 15. – Ст. 594.

234. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування / О. Попова // Дзеркало тижня. – 2015. – 7 лютого – С. 4
235. Карлін М.І. Фінансові системи країн Америки: навч. посібник / М.І. Карлін. – Тернопіль: Богдан, 2011. – 496 с.
236. Карлін М.І. Місцеві платежі у бюджетній системі України. – Економічний форум. – 2015. – № 2. – С. 280–286.
237. Большая Советская Энциклопедия: (в 30 т.) / гл. ред. А.П. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Изд-во «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; редкол. Мамутов В.К. та ін. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2006. – С. 408–416.

Для приміток

Для приміток

Для приміток

Наукове видання

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Монографія

Українською мовою

Відповідальний за видання Р.А. Джабраїлов
Редактор Р.А. Джабраїлов
Технічний редактор О.М. Єрмоленко

Інститут економіко-правових досліджень НАН України
01032, Київ 32, бульв. Т. Шевченка, 60

Підписано до друку 28.12.2016.
Формат 60х84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 15,5. Ум. фарб.-відб. 15,5. Обл.-вид. арк. 14,41.
Зам. 0006. Тираж 70 прим.

ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4079 від 1 червня 2011 року
Тел.: (0462) 972-664

Віддруковано ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»
14027, м. Чернігів, вул. Станіславського, 40