

УДК 346.1

С.М. ГРУДНИЦЬКА, докт. юрид. наук,
проф., Інститут економіко-правових досліджень
НАН України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ: ГОСПОДАРСЬКО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ключові слова: господарське право, господарсько-правове забезпечення, регіоналізація, державне управління, державні підприємства

Обраний Україною курс на євроінтеграцію передбачає регіоналізацію державного управління у різних сферах суспільного життя. Законом України від 05.02.2015 р. № 156–VIII «Про засади державної регіональної політики» [1] визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Метою державної регіональної політики згідно Закону є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Для реалізації цього Закону здійснено низку важливих кроків і потрібно проводити подальшу роботу як по вдосконаленню законодавства, так і сфері правореалізації.

Поряд з цим відбувається реформування у інших сферах суспільного життя, де одне з провідних місць відводиться державному сектору економіки. З цією метою Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 27.05.2015 р. № 662-р схвалено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів

господарювання державного сектору економіки [2], прийнято Закон України 02.06.2016 року № 1405–VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» [3], а також низку інших законів по внесенню змін і доповнень до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 року № 185–V [4] та Господарського кодексу України.

Незважаючи на те, що у процесі реформування економіки України, вже здійснено низку важливих кроків, реальних зрушень у напрямку економічної стабілізації і росту поки що не відбувається. У результаті виникає сумнів у тому, що підхід до реформування дійсно є комплексним і враховує всі сутнісні моменти, які потребують врахування. Викликає питання також те, що названі реформи ніяк не перетинаються, отже не враховуються важливі резерви для забезпечення синергетичного ефекту.

У науці численні проблеми реформування у напряму правового забезпечення регіоналізації економіки та реформування державного сектору економіки досліджували багато науковців у різних галузях права. Однак з точки зору реформування державного сектору економіки у контексті регіоналізації суспільних відносин спеціальних досліджень не проводилося. Тому метою цієї статті є визначення адекватних сучасним умовам теоретичних засад регіоналізації державного управління державними підприємствами.

Пошук правових можливостей регіоналізації державного управління державними підприємствами 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 [5, 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 ХХ 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 [6, с.25]. Збалансованість регіонального розвитку передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції складових її потенціалів, утворення елементів, яких бракує структурі регіону та подолання деструктивності інших складових, стимулювання внутрішньо-регіональних і міжрегіональних зв'язків [5, с.596]. Соціальна орієнтація регіонального розвитку пов'язана зі спрямованістю функціонування всіх підсистем на підвищення рівня та якості життя населення, індикаторами якої є динаміка регіонального рівня споживання соціальних благ, народжуваність і смертність, фізичне й духовне здоров'я населення, тривалість життя тощо [7, 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 пе-

реформатування 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 ХХ 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 [8, 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 ХХ–ХХІ 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 [6, с.140]. Традиційно в нас регіон порівнюють зі зменшеною моделлю держави зі своїм процесом відтворення, а основне значення в його розвитку надають матеріальному виробництву. Однак слід зазначити, що в розвинених державах характернішим стало розуміння регіону не як міні-держави, а як своєї 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 [9].

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 [10], яка може бути поширена

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

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 успішно практикується в країнах ЄС, має перспективне методологічне значення для подальшого розвитку вітчизняної господарсько-правової науки.

Правовий інституціоналізм зародився в ХІХ – на початку ХХ 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. 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 [10, 11].

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 рівно-

вага. 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 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 волей, 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.

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.

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 напрямків 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 різноманіття варіантів 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).

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, відпо-

відно, 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 враховане 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 автором цієї статті 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 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 27.10.1946 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 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 із 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 держпідприємств – 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 держпідприємств через зіткнення інтересів різних груп впливу навколо держпідприємств 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 держпідприємства купують не з метою розвивати його, а з метою 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 держмайна, проведення аукціону, що займає досить тривалий термін, розцінюється як з бюрократизованість 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 держпідприємств 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 держпідприємств від зобов'язань не скорочувати персонал, дотримуватися заборони перепрофілювання виробництва, обов'язкового продажу значної частини продукції на внутрішньому ринку і т.д.

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 корупційності 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 держсектора 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.

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 держпідприємств, 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 держпідприємств 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 України з партії «Об'єднання» Самопоміч» Вікторія Войцицька заявила, що з «Укрнафти», в 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 не діє, хоча у неї є прямі важелі управління [12].

Таким же суперечливим 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 Юрій 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 Корольчук [13].

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 держсектора 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.

В контексті євроінтеграційних процесів держава України має залучати прогресивний європейський досвід та опікуватися розвитком 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 [14]. Слід звернути увагу також на те, що існують різні підходи до розуміння того, чим є регіон. Теоретики неорегіоналізму (О.Уеве 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 [15, 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 важли-

вість 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.

Таким чином, зазначимо, що теоретичну основу для реалізації нових підходів у розвитку інтеграційних процесів на регіональному рівні та узгодженого з потребами регіоналізації реформування державного управління державними підприємствами в умовах України може скласти правова інституційна теорія державного підприємства, в основі якої лежить метод балансу державних та регіональних інтересів, а також інтересів окремих суб'єктів господарювання, індивідуальних і колективних інтересів громадян, які мають право на участь в управлінні державними справами, яке гарантоване статтею 38 Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики»: від 05.02.2015 р., № 156–VIII // ВВР України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
2. Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки // Офіційний вісник України. – 17.07.2015. – № 54. – Ст. 1756.
3. 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 // ВВР України. – 2016. – № 28. – Ст. 533.
4. Закон України «Про управління об'єктами державної власності»: від 21.09.2006 р., № 185–V // ВВР України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
5. Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Кобзаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
6. Гладкий Ю. Н. Регионоведение / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М.: Гардарики, 2000. – 384 с.
7. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М.: Вид-во УРСС, 1997. – 372 с.
8. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: моногр. / В. Ю. Керецман. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
9. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі / В. Панова // Віче. – 2008. – № 14.
10. Грудницькая С. Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики: моногр. / С. Н. Грудницькая; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2011. – 428 с.
11. 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, Ин-т экон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2012. – 34 с.
12. «Укрнафта» это кощеева игла в империи Коломойского: интервью Войничкой В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://hromadskeradio.org/ru/programs/kyiv-donbas/ukrnafta-eto-koshcheeva-igla-v-imperii-kolomoyskogo-nardep-voycickaya>.
13. «Энергоатом»: корпоратизация и американский менеджмент [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rian.com.ua/analytics/20160811/1014573505.html>.
14. 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>.
15. 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. – PP. 13–60.

Грудницька С. М. Теоретичні засади регіоналізації державного управління державними підприємствами: господарсько-правовий аспект / С. М. Грудницька // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 90–100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_17.pdf

Аргументовано, що теоретичну основу для реалізації нових підходів у розвитку інтеграційних процесів на регіональному рівні та узгодженого з потребами регіоналізації реформування державного управління державними підприємствами в умовах України може скласти правова інституційна теорія державного підприємства, в основі якої лежить метод балансу державних та регіональних інтересів, а також інтересів окремих суб'єктів господарювання, індивідуальних і колективних інтересів громадян, які мають право на участь в управлінні державними справами, яке гарантоване статтею 38 Конституції України.

Грудницькая С.Н. Теоретические основы регионализации государственного управления государственными предприятиями: хозяйственно-правовой аспект

Аргументировано, что теоретическую основу для реализации новых подходов в развитии интеграционных процессов на региональном уровне и согласованного с потребностями регионализации реформирования государственного управления государственными предприятиями в условиях Украины может составить правовая институциональная теория государственного предприятия, в основе которой лежит метод баланса государственных и региональных интересов, а также интересов отдельных субъектов хозяйствования, индивидуальных и коллективных интересов граждан, имеющих право на участие в управлении государственными делами, которое гарантировано статьей 38 Конституции Украины.

Grudnitskaya S.N. Theoretical Basis of the Regionalization of the State Management of Public Enterprises: Economic and Legal Aspects

Argue that the theoretical basis for the implementation of new approaches in the development of integration processes at the regional level and consistent with the needs of the regionalization of public administration reform state-owned enterprises in the conditions of Ukraine may create legal institutional theory of public enterprise, which is based on the method of balance national and regional interests, as well as interests of individual business entities, individual and collective interests of the citizens having the right to participate in public affairs, which is guaranteed by Article 38 of the Constitution of Ukraine.