

## МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОСЛУГ ЧЕРЕЗ ОРГАНІЗАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОБСЛУГОВУЮЧИХ КООПЕРАТИВІВ У СІЛЬСЬКИХ ГРОМАДАХ

### THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SERVICES THROUGH ORGANIZATION OF SERVICING COOPERATIVES ACTIVITY IN RURAL COMMUNITIES

*У статті визначені основні проблеми функціонування інфраструктурних об'єктів комунальної власності, соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільських населених пунктів. Встановлено, що їх вирішенню сприяє організація обслуговуючих кооперативів як інститутів самоорганізації населення. Проведено аналіз позитивної динаміки створення кооперативних формувань на Черкащині, в тому числі за рахунок грантового проекту ЄС та сприяння органів місцевого самоврядування. З'ясовані перешкоди, що стримують кооперацію на регіональному рівні, та запропоновано механізм публічного управління розвитком кооперативного руху із залученням безробітних громадян до створення суб'єктів господарювання на засадах державно-приватного партнерства. Розроблено структуру складників і зміст функцій підсистем організаційної моделі функціонування обслуговуючих кооперативів у Черкаській області. До її складу передбачено включити чотири підсистеми: державної підтримки, супроводу, фінансових можливостей та інформаційно-консультаційного забезпечення.*

**Ключові слова:** публічне управління, механізм публічного управління, обслуговуюча кооперація, сільська територія, обслуговуючий кооператив, сфера послуг, сталий розвиток.

*В статье определены основные проблемы функционирования инфраструктурных объектов коммунальной собственности, социально-бытового и жилищно-коммунального обслуживания сельских населенных пунктов. Установлено, что их решению способствует организация обслуживающих кооперативов как институтов самоорганизации населения. Проведен анализ положительной динамики создания кооперативных формирований на Черкащине, в том числе за счет грантового проекта ЕС и содействия органов местного самоуправления. Выявлены препятствия, сдерживающие кооперацию на региональном уровне, предложен механизм публичного управления*

*развитием кооперативного движения с привлечением безработных граждан к созданию субъектов хозяйствования на принципах государственно-частного партнерства. Разработана структура составляющих и содержание функций подсистем организационной модели функционирования обслуживающих кооперативов в Черкасской области. В ее состав предусмотрено включить четыре подсистемы: государственной поддержки, сопровождения, финансовых возможностей и информационно-консультационного обеспечения.*

**Ключевые слова:** публичное управление, механизм публичного управления, обслуживающая кооперация, сельская территория, обслуживающий кооператив, сфера услуг, устойчивое развитие.

*The main problems of the functioning of infrastructure objects of communal property, social-housing and housing-communal services of rural settlements are determined in the article. It is established that their solution is conducted in organization of servicing cooperatives as institutions of self-organization of the population. An analysis of the positive dynamics of the creation of cooperative formations in Cherkasy region was held, including the creation through the grant project of the EU and assistance of local self-government bodies. The obstacles hindering cooperation at the regional level are identified, and the mechanism of public administration for the development of the cooperative movement with the involvement of the unemployed citizens to the creation of business entities on the basis of public-private partnership is proposed. The structure of the components and maintenance of subsystems' functions of the organizational model of servicing cooperatives functioning in the Cherkassy region are developed. It is predicted to include four subsystem to their content: state support, administrating, financial capabilities, information and consultation support.*

**Key words:** public administration, mechanism of public administration, servicing cooperation, rural territory, servicing cooperative, sphere of services, sustainable development.

УДК 351:334.73

**Приліпко С.М.**

к. економ. наук, доцент,  
докторант кафедри  
публічного управління та публічної  
служби  
Національна академія державного  
управління при Президентіві України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Кризові явища в агропромисловому комплексі, низький рівень доходів сільського населення і невідповідність якості їхнього життя сучасним європейським стандартам призвели до негативних тенденцій функціонування сільських територій в Україні. Як показує практика, державні установи у сфері соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування разом з виконавчими органами місцевого самоврядування неспроможні подолати всі проблеми із забезпечення належ-

ного рівня розвитку інфраструктурних об'єктів у межах сільських територій. Створення в житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) організаційних форм у вигляді керуючих компаній із забезпечення соціально-побутових потреб на селі призводить до постійного зростання тарифів, корупції і прийняття необґрунтованих управлінських рішень. Зростаючий дотаційний характер більшості територій, відсутність ефективного механізму фінансування витрат з реалізації соціальних програм та програм модернізації ЖКГ, недосконалість

провадження державної аграрної політики призводять до реальної загрози сталого розвитку сільської місцевості. Актуальним питанням залишається дослідження механізму публічного управління сферою послуг у сільській місцевості, особливо з організації соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та методологічні положення управління сталим розвитком сільських територій висвітлено в працях Ю.О. Лупенка, О.М. Могильного, М.К. Орлатого [1], П.Т. Саблука [2] та інших вчених. Проблематика всебічного дослідження кооперативних процесів, не тільки з метою використання досвіду та кращих традицій кооперативного руху, а також широкої популяризації та розповсюдження кооперативних знань висвітлена в роботах А.Є. Величка [3], В.К. Збарського [4], В.В. Зіновчука [5], Р.Я. Корінця [6], Г.А. Торосяна [7], В.О. Цимбал [8] та інших відомих науковців і практиків.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Окремі аспекти стосовно специфіки публічного управління розвитком соціальної інфраструктури сільських територій на основі самоорганізації громад в обслуговуючі кооперативи та делегування їм окремих повноважень є недостатньо висвітленими та потребують подальших теоретико-практичних напрацювань. Вивчення наукових джерел цієї проблематики показало існування значних прогалин у дослідженні теоретико-методологічних аспектів політики публічного управління. Насамперед, це стосується розробки інноваційного механізму публічного управління у сфері соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільського населення через організацію діяльності суб'єктів обслуговуючої кооперації, що сприятиме забезпеченню комплексного розвитку сільських територій.

**Мета статті** полягає в дослідженні механізму публічного управління сферою послуг у сільській місцевості через організацію діяльності обслуговуючих кооперативів на засадах державно-приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу.** Практика функціонування сільських територій Черкаської області, де кооперація отримала найбільш активний розвиток, показує, що жителі сіл постійно зіштовхуються з проблемами водопостачання, газифікації, електропостачання, будівництва, прибирання твердих побутових відходів, благоустрою територій тощо. Так, наприклад, зношеність інженерної інфраструктури в житлово-комунальній сфері

сільських територій досягла 70–90%, теплових мереж – 70%. Протяжність водопровідних мереж становить понад 4,0 тис. км, з яких в аварійному стані знаходиться 853 км (21,3%). На об'єктах водопровідного господарства експлуатується 528 одиниць насосних агрегатів, з яких 198 одиниць (38%) повністю амортизовані та потребують заміни. Водопостачання в більшості населених пунктів здійснюється з підземних джерел і за своїми показниками не відповідає вимогам діючого ДСанПіН 2.2.4-171-10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною». Із року в рік продовжуються терміни дії дозволів на подачу питної води з відхиленням від діючого стандарту, але заходи щодо покращення цього становища не виконуються у зв'язку з великими фінансовими затратами на їх реалізацію. За підсумками 2015 р. задоволеність населення якістю послуг, що надаються у сфері житлово-комунального господарства, в середньому по районах Черкаської області становила лише 68% [9].

Вирішенню проблем розвитку інфраструктури сільських громад сприяє організація обслуговуючих кооперативів. Проведений нами аналіз розвитку обслуговуючих кооперативних утворень на території Черкаської області свідчить, що в регіоні проводиться робота з їх утворення. Так, у 2009 р. їх було створено 21, у 2010 р. їх функціонувало 25, у 2011 р. – 53, у 2012 р. – 55, у 2013 р. – 65 [8; 9, с. 5]. Протягом 2015–2017 рр. завдяки впровадженню проекту ЄС «Створення регіонального навчально-практичного центру розвитку багатофункціональних кооперативів» загальною вартістю 617 тис. євро на Черкащині додатково створено ще 52 сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи. Дана позитивна динаміка відбулася за сприяння Черкаської обласної ради, яка в обласному бюджеті передбачила видатки на співфінансування проекту у розмірі 20%. За напрямками діяльності вони надають своїм членам послуги зі збуту і переробки продукції, заготівлі кормів, постачання сировини і матеріально-технічних ресурсів [10]. Багатофункціональні кооперативи, крім діяльності в аграрній сфері, надають послуги своїм членам із водопостачання, соціально-побутового, житлово-комунального, транспортного обслуговування населення.

Разом з тим у ході проведення дослідження нами визначено низку важливих проблеми, що стримують їх створення і розвиток:

– відсутність у дрібних сільськогосподарських товаровиробників достатніх коштів для формування стартового капіталу кооперативу;

– висока вартість залучення інвестицій у банках і кредитних установах;

– застаріла або відсутня матеріально-технічна база для соціально-побутового й житлово-комунального обслуговування сільських територій;

– недосконалість законодавчої бази в питаннях організації та оподаткування діяльності кооперативів, розрахунку тарифів, питань передачі основних засобів комунальної власності на його баланс;

– самоусунення органів виконавчої влади від проблем розвитку сільської кооперації й подальшої розбудови кооперативного руху;

– відсутність висококваліфікованих управлінських кадрів на селі;

– неврегульованість законодавства щодо делегування частини повноважень місцевої влади інститутам самоорганізації населення з управління комунальним майном, включаючи об'єкти соціальної інфраструктури та інженерні мережі;

– неузгодженість дій публічної влади щодо комплексного розвитку сільських територій безпосередньо з представниками громади тощо.

На нашу думку, підтримка обслуговуючих кооперативів Черкаської області повинна включати в себе декілька фінансових можливостей, а саме:

1) надання безробітним громадянам у селі одноразової допомоги з безробіття для організації підприємницької діяльності через обласний центр зайнятості в розмірі річної суми;

2) отримання позик і мікрокредитів на розвиток матеріально-технічної бази завдяки ініціюванню Управлінням агропромислового розвитку щодо внесення змін до Програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2020 року та налагодження співробітництва з кредитними спілками на взаємовигідних умовах;

3) залучення міжнародних грантових програм за сприяння Департаменту інвестиційно-інноваційної політики та зовнішньоекономічних зв'язків та Управління житлово-комунального господарства (для кооперативів з обслуговування об'єктів водопостачання, впорядкування сміттєзвалищ, проведення робіт з вивезення твердих побутових відходів);

4) одержання підтримки від Регіонального навчально-практичного центру розвитку багатofункціональних кооперативів (для координації кооперативів та надання інформаційно-консультативної допомоги);

5) вирішення питання часткової компенсації ставок за кредитами комерційних банків.

Зазначимо, що через реалізацію заходів регіональної цільової програми розвитку обслуговуючих кооперативів до 2020 року передбачається часткове відшкодування витрат на створення їхньої матеріально-технічної бази, залучення грантів, допомога в організації інститутів самоорганізації населення через створення суб'єктів обслуговуючої кооперації. Однак така підтримка не має належного якісного ефекту. В разі позитивної динаміки створення відсоток кооперативів, що успішно здійснюють свою діяльність, не перевищує 65%.

Вважаємо, що для забезпечення сталого розвитку сільських територій необхідно розробити механізм публічного управління сферою послуг через організацію діяльності обслуговуючих кооперативів із залученням безробітних громадян до їх діяльності з урахуванням співпраці за договорами державно-приватного партнерства. Суть механізму полягає в тому, що безробітні громадяни, які постійно проживають у сільському населеному пункті, можуть претендувати на виплату одноразової допомоги з безробіття для організації підприємницької діяльності через обласний центр зайнятості в розмірі річної суми. Отримані державні кошти разом зі своїми заощадженнями вносяться ними до пайового фонду у формі пайових внесків, які в подальшому можуть бути використані кооперативом на придбання або модернізацію матеріально-технічної бази. Державна підтримка у формі допомоги з безробіття (через Центр зайнятості) та регіональна підтримка з обласної програми розвитку кооперації до 2020 року (через Управління агропромислового розвитку ОДА) можуть надаватися на конкурсних засадах лише тим суб'єктам господарювання, основна діяльність яких буде пов'язаною із забезпеченням функціонування інфраструктурних об'єктів, соціально-побутовим та житлово-комунальним обслуговуванням населення.

При цьому органам місцевого самоврядування слід делегувати частину своїх управлінських повноважень таким кооперативним організаціям на об'єкти комунальної власності з метою їх обслуговування та збереження.

Запропонований механізм враховує актуальність переходу політики публічного управління від державної підтримки кооперативів на етапі їх організації до державно-приватного партнерства на етапі їх подальшого становлення та розвитку (рис. 1).

Практика функціонування обслуговуючих кооперативів показує, що на цей час існує потреба в інформаційному забезпеченні їхньої

діяльності, проведенні освітньої та консультаційної роботи, доступності фінансових і матеріально-технічних ресурсів тощо. На Черкащині створено Регіональний навчально-практичний центр розвитку багатофункціональних кооперативів, співробітники якого надають інформаційно-консультаційну підтримку новоствореним кооперативам. Переважно до Регіонального центру звертаються члени кооперативів, які не в змозі розробити повноцінний бізнес-план для подання на конкурс з одержання гранту, позик в банку чи мікрокредиту за цільовою програмою на розвиток

матеріально-технічної бази. Через обласну програму розвитку кооперації в діяльності Регіонального навчально-практичного центру варто передбачити часткову компенсацію вартості надання інформаційно-консультаційних послуг кооперативам. Крім того, в регіоні слід приділити увагу запровадженню цільових програм розвитку дорадчих служб, діяльність яких буде пов'язаною з кооперативами.

Очевидно, що перший етап створення системи обслуговуючої кооперації в Черкаській області, що передбачає збільшення кількості кооперативів, йде до логічного завершення.



**Рис. 1. Механізм публічного управління сферою послуг через організацію безробітними обслуговуючого кооперативу на засадах державно-приватного партнерства в сільській місцевості \***

\*Джерело: розроблено автором

Таблиця 1

**Складники і функції підсистем організаційної моделі функціонування суб'єктів обслуговуючої кооперації в Черкаській області\***

Підсистема	Структурні елементи підсистеми	Функції підсистеми
Державної підтримки	Виконавчі органи публічної влади на державному, регіональному і місцевому рівнях; агентства регіонального розвитку.	Організація заходів нормативно-правової, фінансової, організаційної та інформаційної підтримки, створення умов розвитку системи обслуговуючої кооперації.
Супроводу	Відділи та управління з регулювання діяльності в залежності від напрямку послуг, центри надання адмінпослуг, громадські спілки і організації.	Підготовка і оформлення дозвільної документації, адміністративний супровід діяльності кооперативів, регулятивні заходи, ініціювання громадських слухань, лобіювання інтересів, внесення пропозицій.
Фінансових можливостей	Міжнародні грантові проекти технічної допомоги, державні й регіональні цільові програми розвитку кооперації, кошти кредитних спілок і комерційних банків.	Надання фінансових ресурсів у вигляді грантів, цільового фінансування, позик, кредитів; часткова компенсація ставок за кредитами, доступність фінансових ресурсів для малого бізнесу.
Інформаційно-консультаційного забезпечення	Регіональний навчально-практичний центр розвитку багатофункціональних кооперативів, обласна і районні дорадчі служби.	Проведення навчальних семінарів, надання послуг з бізнес-планування, маркетингу, бухгалтерського обліку, юридичної та правової підтримки.

\*Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження

Вектор державної підтримки та публічного управління розвитком сільських територій слід спрямувати на створення якісно іншої багаторівневої структури. Вважаємо, що система організації суб'єктів обслуговуючої кооперації на рівні області повинна бути структурована за видами послуг, що надаються. Такий підхід дасть змогу об'єднувати фінансові, матеріально-технічні та кадрові ресурси за обраним напрямом діяльності з найбільш високим позитивним ефектом. Діяльність обслуговуючого кооперативу на рівні області спрямована на формування базового рівня системи обслуговуючої кооперації – сільських територій, а також на створення умов їх сталого розвитку [7, с. 46].

У складі перспективної організаційної моделі системи обслуговуючої кооперації можна виділити чотири підсистеми: державної підтримки, супроводу, фінансових можливостей та інформаційно-консультаційного забезпечення (табл. 1). Ефективність функціонування представленої моделі може бути досягнута за умови додержання кооперативами вимог законодавства, організації виконавчими органами публічної влади механізму забезпечення прозорих інформаційних і фінансових потоків під час реалізації заходів державної підтримки, адаптації схем залучення грантів, цільових коштів, мікрокредитів і позик з урахуванням некомерційного характеру діяльності обслуговуючих кооперативів.

Вважаємо, що скоординована спільна робота структурних одиниць запропонованої

моделі сприятиме розвитку обслуговуючої кооперації у сфері соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільського населення, що позитивно вплине на забезпечення комплексного розвитку територіальних громад загалом. Через делегування місцевою владою частини своїх повноважень з управління комунальним майном обслуговуючим кооперативам у сільських територіях поступово вирішуватимуться питання надання якісних послуг місцевим жителям.

**Висновки.** Отже, на наш погляд, обслуговуючі кооперативи є перспективною формою самоорганізації територіальної громади для вирішення найбільш актуальних проблем у сфері функціонування інфраструктурних об'єктів, соціально-побутового та житлово-комунального обслуговування сільського населення. Для надання якісних послуг органи публічної влади повинні сприяти розвитку кадрового потенціалу та матеріально-технічної бази обслуговуючих кооперативів шляхом стимулювання безробітних до підприємницької діяльності, створення відповідних умов для отримання суб'єктами господарювання позик і мікрокредитів на пільгових умовах, залучення грантової підтримки від міжнародних проектів технічної допомоги та організації інформаційно-консультаційної підтримки. Функціонування комплексної системи обслуговуючої кооперації на регіональному рівні повинне забезпечуватися через взаємозв'язок запропонованих структурних елементів підсистем державної підтримки, супроводу,

фінансових можливостей та інформаційно-консультаційного забезпечення з їх визначеними функціями. Політика публічного управління сферою послуг через організацію діяльності обслуговуючих кооперативів у сільській місцевості має бути побудованою на засадах державно-приватного партнерства, механізми здійснення яких стануть предметом подальших досліджень.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Орлатий М.К., Лупенко Ю.О., Могильний О.М. Розвиток сільських територій України. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. К.: Вид-во НАДУ. № 1. 2006. С. 214–224.
2. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави. Економіка АПК. 2005. № 11. С. 51–56.
3. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. Вісник ДДАУ. 2013. № 2. С. 201–204. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau\\_2013\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2013_2_50)
4. Розвиток обслуговуючої кооперації в сільському господарстві: монографія / за ред. професора В. Збарського. К.: ННЦ ІАЕ, 2010. 224 с.
5. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник БУМіБ. 2014. № 3 (27). Т. 2. URL: [http://www.znau.edu.ua/visnik/2014\\_1\\_2/index.htm](http://www.znau.edu.ua/visnik/2014_1_2/index.htm).
6. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація: словник-довідник / авт. уклад. Р.Я. Корінець. Львів: НВФ «Українські технології», 2010. 160 с.
7. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 19. С. 45–48. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_eim\\_2016\\_19\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11).
8. Цимбал В.О. Проблеми розвитку обслуговуючої кооперації на селі. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Agroin/2011\\_46/ZUMBAL.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Agroin/2011_46/ZUMBAL.pdf). Офіційний сайт кредитної спілки «Кредит-Союз3». URL: <http://kreditsouz.pzv.net.ua/index.html>
9. Стратегія регіонального розвитку Черкаської області на період до 2020 року. Черкаська обласна державна адміністрація. 2015 р. URL: [http://www.ck-oda.gov.ua/docs/2017/25052017\\_4.pdf](http://www.ck-oda.gov.ua/docs/2017/25052017_4.pdf).
10. Управління сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами: практичний посібник / С.М. Приліпко, О.В. Макушок, Н.О. Шевченко, О.М. Дубін, Т.Я. Лепьошкіна та ін. Черкаси: Видавець Вовчок О.Ю., 2017. 200 с.