

*Прилітко С.М.*

Національна академія державного управління при Президентові України

## ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ У ЖИТЛОВІЙ ТА БУДІВЕЛЬНО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНІЙ СФЕРАХ У СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

*У статті зазначено, що важливим завданням публічного управління є підтримка процесу сталого розвитку сільських територій. Розкрито інноваційний механізм розвитку обслуговуючої кооперації у житловій та будівельно-експлуатаційній сферах у територіальних громадах. Досліджено різні аспекти обслуговуючої кооперації щодо будівництва житла та інфраструктурних об'єктів соціальної сфери села у сучасних умовах. Обґрунтовано доцільність створення житлово-будівельного обслуговуючого кооперативу. Наведено заходи цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» у Черкаській області. Автором зауважено, що застосування інноваційного механізму через створення житлово-будівельних обслуговуючих кооперативів має стати головним пріоритетом сталого розвитку сільських територій держави.*

**Ключові слова:** інноваційний механізм, публічне управління, сталий розвиток, сільська територія, обслуговуюча кооперація, житлово-будівельний обслуговуючий кооператив.

**Постановка проблеми.** Становлення сучасних форм господарювання, пов'язаних з європейським вектором розвитку України, передбачає якісні перетворення в усіх сферах життя країни. Особливо важливим завданням є розробка принципів засад публічного управління підтримки процесів сталого розвитку сільських територій. Єдиною комплексною стратегією і планом дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки, розробленими Міністерством аграрної політики та продовольства України, за основу державної політики обрано перехід на інноваційний шлях як необхідну передумову стабільного розвитку сільських територій [1]. Певний інтерес становить обслуговуюча кооперація – різновид кооперативного руху. Кооперація як система соціально-економічних відносин істотно впливає на формування взаємозв'язків між органами публічної влади та суб'єктами кооперативної діяльності з метою реалізації основних засад аграрної політики держави. Це особливий суспільно-господарський інститут самоорганізації сільського населення, який сприяє формуванню та реалізації колективного інтересу мешканців територіальних громад. За допомогою кооперації можуть вирішуватися питання підтримки малого та середнього

бізнесу на селі, надання кредитів населенню, розбудови індивідуального житла й інфраструктурних об'єктів, подальшої їх експлуатації й утримання тощо.

На нашу думку, пріоритетним напрямом розвитку сільських територій є будівництво житла й об'єктів соціальної сфери. Цей напрям набув актуальності через практичну необхідність створення житлово-будівельної системи, яка має вирішити проблему з ліквідації диспропорцій розвитку міських і сільських територій. Це сприятиме комплексному розвитку сільських територій, підвищить зайнятість населення, покращить соціальне облаштування сільських населених пунктів тощо.

Тому дослідження теоретичних і практичних аспектів публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій з питань будівництва житла та об'єктів соціальної інфраструктури з подальшим обслуговуванням за сучасних умов економіко-адміністративного управління є актуальною проблемою державотворення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження наукових джерел щодо цієї проблематики виявило значні прогалини щодо розуміння ролі кооперативних процесів та обслуговуючої кооперації, зокрема використання інноваційного механізму розвитку сільських територій. Окремі

положення з управління сталим розвитком регіонів і сільських територій, кращі традиції кооперативного руху висвітлили у своїх працях такі науковці, як: А.С. Величко [2], В.В. Зіновчук [3], Ю.О. Лупенко, О.М. Могильний, М.К. Орлатий [4]. Велика увага вчених була зосереджена також на основних засадах і проблемах функціонування житлових і будівельних кооперативів у загальних рисах, не акцентуючи увагу на їх роботі у сільських громадах.

Так, А.О. Пантелеймоненко вважає, що житлові кооперативи сприяють вирішенню житлової проблеми завдяки самопомозі, але ефективність їхньої діяльності залежить передусім від державної підтримки у напрямі створення законодавства щодо різних форм житлової кооперації та організації пільгового кредитування для будівництва кооперативного житла [5, с. 1]. П.П. Черевко зазначає про недостатню увагу держави до кооперативного будівництва [6, с. 199]. Водночас О.А. Тимофеева пропонує, щоб держава (як основний регулятор взаємовідносин на ринку будівництва житла) контролювала процес під час використання кооперативної моделі житлового будівництва [7, с. 234]. О.Ю. Литвин, Л.О. Дорогань-Писаренко та Ю.Ю. Шамота переконані, що для успішної діяльності житлових кооперативів слід прийняти відповідну нормативно-правову базу; забезпечити доступ членів кооперативів до пільгових кредитних ресурсів та страхових послуг; налагодити діяльність будівельних компаній на взаємовигідній співпраці з організаціями, які здатні здійснювати технічну підтримку і супровід діяльності кооперативів. Загалом до житлової кооперації вони відносять житлово-будівельні, житлово-орендні та житлово-експлуатаційні кооперативи [8, с. 39]. Існують також різні підходи вчених до приналежності житлово-будівельних кооперативів за видами. Якщо Д.Д. Позова [9, с. 428] відносить їх до кооперативів споживчого типу, то колектив авторів монографії «Розвиток кооперативних відносин в аграрному секторі України» М.А. Лендел, В.К. Збарський, М.П. Талавира і Л.М. Газуда – до обслуговуючих [10, с. 179]. Однак, незважаючи на багатогранність досліджень, подальших наукових розвідок потребують питання запровадження інноваційного механізму щодо функціонування житлово-будівельних кооперативів у сільських громадах у співпраці з різними партнерськими організаціями, виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

**Мета статті** полягає у розкритті інноваційного механізму розвитку обслуговуючої кооперації у житлово-будівельній та експлуатаційній сферах у сільських територіях держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Беручи до уваги те, що сфера будівництва на селі тривалий час не мала чіткого державного підпорядкування, вона значно втратила свій потенціал: повністю припинено виробництво місцевих будматеріалів, у більшості сіл відсутні будівельні організації. У 2006–2008 рр. завдяки ініціативності профспілки працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України було зроблено спробу сформувавши новий порядок функціонування цього комплексу, основні положення якого полягають в організації такої форми взаємодії держави й агробізнесу, як будівельний обслуговуючий кооператив [11].

Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію», Концепцією розвитку сільських територій та іншими нормативно-правовими актами передбачається створення багаторівневої системи обслуговуючих кооперативів у сільських населених пунктах, одним із пріоритетних завдань яких є виконання будівельних і ремонтних робіт, що сприятиме формуванню єдиної державної інноваційної проектної, технологічної та науково-технічної політики у розбудові українського села [12; 13; 14].

У процесі публічного управління сільським розвитком необхідно застосовувати ринкові методи господарювання, що дасть змогу створити підприємницьке середовище у сфері виробництва, переробки і реалізації продукції, розвинути сільську інфраструктуру, а також збалансувати інтереси держави й агробізнесу через їх стратегічне партнерство. Тому з метою реалізації суспільно значущих проектів у стратегічно важливих галузях і сферах діяльності, зокрема надання громадських послуг, у масштабах усієї країни або окремих територій потрібно розвивати державно-приватне партнерство [4, с. 215]. Поряд із такими напрямками, як концесійні угоди, оренда, лізинг, цільові програми, розвиток асоціативних структур і технопарків, потрібно активізувати створення житлово-будівельного обслуговуючого кооперативу (ЖБОК) – юридичну особу, яка утворюється фізичними та/або юридичними особами, добровільно об'єднаними на основі їхніх майнових пайових внесків для участі у будівництві або реконструкції житлових будинків, об'єктів

виробничої і соціальної інфраструктури на селі з подальшою їх експлуатацією та утриманням прибудинкових територій.

Зазначимо, що з точки зору організаційно-економічного процесу та фінансування ЖБОК має працювати на двох рівнях. На першому рівні до діяльності кооперативу залучаються сільське населення, орган місцевого самоврядування сільської територіальної громади і місцева дорадча служба. Причому, якщо перші два учасники є, відповідно, дійсними та асоційованими членами житлово-будівельного обслуговуючого кооперативу, то дорадча служба формує сприятливе середовище і механізм реалізації інвестиційних проектів з будівництва та реконструкції житлових об'єктів та інфраструктурних соціальних об'єктів на території громади, здійснює пошук і залучення грантових проектів міжнародної технічної допомоги, співпрацює з органами публічної влади тощо. На наш погляд, головною перевагою використання ЖБОК є участь самих мешканців сільських населених пунктів разом з органами місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень щодо будівництва індивідуального житла, інфраструктурних соціальних об'єктів та подальшого їх обслуговування й утримання.

Однак ця система не є ефективною без другого рівня, на якому долучаються регіональні житлово-будівельні кооперативні об'єднання у співпраці з регіональними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для ефективного впровадження обласних програм комплексного розвитку сільських територій на засадах кооперації. Кооперативні об'єднання суттєво підвищують інвестиційну привабливість та активність сільських територій [2, с. 203]. Інноваційний механізм полягає в тому, що основні засоби всіх членів кооперативу стають заставним фондом для позикового фінансування будівельних об'єктів, асоційоване членство дає змогу отримати кредитні ресурси банківських структур і різні інвестиційні продукти, тим самим підвищити рівень фінансування членів кооперативу й отримати стабільний дохід кооперативу загалом [3].

Наприклад, за рахунок зниження вартості допроектних і проектних робіт на аналогічні об'єкти економія у житлово-будівельному обслуговуванні становитиме до 75% від середніх витрат, зниження собівартості будівництва – до 25%, збільшення заставного забезпечення – до 20%. Завдяки побудові дворівневої структури ця організація зможе самостійно акумулювати фінансові потоки. Отже, вигода від діяльності ЖБОК

для комплексного розвитку сільських територій є очевидною: доступність кредитних продуктів для членів кооперативу формується завдяки низькій відсотковій ставці, відсутність внесення застави, довірчі відносини між членами тощо. Грошові потоки перерозподіляються всередині кооперативу, створюється забезпечення страхування фінансових ризиків.

Зуважимо, що формою інтеграції зазначених організацій і установ має стати некомерційна вертикально-інтегрована структура, діяльність якої здійснюється на місцевому, регіональному та державному рівнях відповідно до положень законів України «Про кооперацію», «Про сільсько-господарську кооперацію», «Про споживчу кооперацію» та інших нормативно-правових актів. Фінансова підтримка має надаватися у розмірі 90% вартості техніки, обладнання й устаткування вітчизняного виробництва (без урахування ПДВ) за умови, що кооператив сплатить постачальнику техніки 10% її вартості, а між покупцем, продавцем й управлінням агропромислового розвитку ОДА буде укладений тристоронній договір. Державна підтримка ЖБОК має зміцнити їхню матеріально-технічну базу та розширити сферу зайнятості сільського населення. Обсяг надання фінансових ресурсів періодично має уточнюватися з урахуванням національних і територіальних потреб, а також соціально-економічних умов.

ЖБОК спільно зі своїми членами шляхом консультування має створювати єдині підходи до фінансування проектів на селі та їх окупності з нарощування виробничих потужностей, будівництва і ремонту житла, вдосконалення інфраструктурних об'єктів, сільських доріг тощо. Проведений нами аналіз показав, що у разі організації ЖБОК виникає чимало труднощів суб'єктивного й об'єктивного характеру, і єдиного підходу з їх вирішення немає. Кожна область пропонує свій варіант розвитку і вирішення проблеми.

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» в країні реалізується цільова державна програма «Власний дім». Зокрема, метою цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки в Черкаській області є збільшення обсягів індивідуального житлового будівництва, забезпечення його доступності для сільських жителів, індивідуальних забудовників, які працюють на підприємствах агропромислового комплексу незалежно від форм власності, в інших господарських формуваннях,

що функціонують у сільській місцевості, а також у соціальній сфері та в органах місцевого самоврядування, фермерів і фізичних осіб, які ведуть власне підсобне господарство, а також покращення інженерного забезпечення садиб у сільських громадах. Фінансування здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством на умовах співфінансування у порядку, затвердженому обласною державною адміністрацією. Передбачено надання пільгових довгострокових кредитів на спорудження житлових будинків з підсобними приміщеннями, добудови або придбання незавершеного будівництва та готового житла з можливістю його реконструкції, спорудження

інженерних мереж, проведення робіт, пов'язаних з енергозбереженням, підключення будинків до наявних комунікацій. Завдання, ресурсне забезпечення та результати Програми відображено у табл. 1–3. Головний виконавець – ДП «Черкаський обласний фонд підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» [15].

Вважаємо, що успішна реалізація аналізованої програми в Черкаській області у сфері індивідуального житлового будівництва на селі може реалізовуватися через запропонований вище інноваційний механізм за допомогою функціонування житлово-будівельних обслуговуючих кооперативів та кооперативних об'єднань. Це дасть можливість до 2020 р. суттєво покращити

Таблиця 1

**Напрями реалізації обласної цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки**

№	Використання коштів за призначенням	Перелік заходів	Орієнтовні обсяги фінансування, тис. грн				
			2016	2017	2018	2019	2020
1.	Нове будівництво, завершення будівництва, реконструкція	Кредитування жителів сільської місцевості, індивідуальних забудовників області	800	790	850	950	1200
2.	Придбання житлових будинків		520	750	860	940	1120
3.	Інженерні мережі: газифікація будинків, водопроводи та інше		300	350	400	450	500
	Разом		1620	1890	2110	2340	2820

Таблиця 2

**Ресурсне забезпечення обласної цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки**

Обсяг коштів	Етапи виконання по роках (млн грн)					
	2016	2017	2018	2019	2020	Разом
Всього,	1,62	1,89	2,11	2,34	2,82	10,78
у т.ч.:						
державний бюджет	0,5	0,7	0,8	1	1,2	4,2
місцеві бюджети, всього,	1,12	1,16	1,24	1,25	1,31	6,08
у т.ч.:						
обласний	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3,0
районні та сільські	0,52	0,56	0,64	0,65	0,71	3,08
небюджетні джерела	-	0,03	0,07	0,09	0,31	0,5

Таблиця 3

**Результативні показники обласної цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва «Власний дім» на 2016–2020 роки**

№	Перелік заходів	Показники	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Нове будівництво, завершення, реконструкція	кількість осіб	7	8	10	12	15
		площа, м <sup>2</sup>	450	480	600	650	720
2.	Придбання житлових будинків	кількість осіб	6	8	10	11	12
		площа, м <sup>2</sup>	400	500	600	700	800
3.	Інженерні мережі: газифікація будинків, водопроводи та інше	кількість осіб	20	23	27	30	35
		протяжність, м пог.	400	400	650	900	950

щити житлові умови близько 234 сім'ям, побудувати та реконструювати 52 житлові будинки загальною площею 2900 м<sup>2</sup>, придбати 47 будинків загальною площею 3000 м<sup>2</sup>, підключити до мереж 135 будинків, зменшити міграційні процеси, зміцнити соціальну стабільність у суспільстві, а головне – скоротити витрати на будівництво й обслуговування забудов.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, будівництво інфраструктурних об'єктів, житла та приміщень соціальної сфери із застосуванням інноваційного механізму через утворення житлово-будівельних обслуговуючих кооперативів має стати головним пріори-

тетом сталого розвитку сільських територій держави. Публічне управління розвитком сільських територій на основі обслуговуючої кооперації у житловій та будівельно-експлуатаційній сферах сприятиме позитивному розв'язанню наявних проблем у територіальних громадах, що, своєю чергою, дасть змогу отримати суттєвий позитивний соціальний ефект. Подальші дослідження у цьому напрямі мають бути спрямовані на вдосконалення механізмів реалізації програм діяльності обслуговуючих кооперативів та взаємоузгодження їх роботи і фінансування на державному й регіональному рівнях разом з потенційними партнерами.

#### Список літератури:

1. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки: Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://www.minagro.gov.ua/node/16025> (дата звернення: 26.09.2018).
2. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету. 2013. № 2. С. 201–204.
3. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник Житомирського національного агроєкологічного університету. 2012. № 1(2). С. 3–12.
4. Орлатий М.К., Лупенко Ю. О., Могильний О.М. Розвиток сільських територій України. Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. 2006. № 1. С. 214–224.
5. Пантелеймоненко А. Генезис і тенденції розвитку житлової кооперації в Україні. Вісті: діловий випуск центральної спілки споживчих товариств України. 2011. № 43. С. 1–10.
6. Черевко П.П. Правове регулювання створення житлово-будівельних кооперативів в Україні. Університетські наукові записки. 2006. № 3–4 (19–20). С. 199–203.
7. Тимофєєва О.А. Принцип діяльності житлово-будівельних кооперативів: вітчизняний і зарубіжний досвід. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2013. № 1(56). С. 234–239.
8. Литвин О.Ю., Дорогань-Писаренко Л.О., Шамота Ю.Ю. Розвиток житлової кооперації в країнах Європи та можливості використання європейського досвіду в Україні: монографія. Полтава, 2014. 175 с.
9. Позова Д.Д. Житлово-будівельний кооператив як кооператив споживчого типу. Збірник наукових праць «Актуальні проблеми держави і права». 2011. Вип. 59. С. 428–435.
10. Лендел М.А., Збарський В.К., Талавиря М.П., Газуда Л.М. Розвиток кооперативних відносин в аграрному секторі України: монографія. Київ: НУБіП України, 2016. 307 с.
11. Федерація професійних спілок України. URL: <http://www.fpsu.org.ua> (дата звернення: 26.09.2018).
12. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1158. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-п> (дата звернення: 26.09.2018).
13. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 20.11.2012 № 5495-VI. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/97-вр> (дата звернення: 26.09.2018).
14. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 995-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-р> (дата звернення: 26.09.2018).
15. Про обласну цільову програму підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки: Рішення Черкаської обласної ради від 19.02.2016 р. № 3-16/VII. URL: <http://oblradack.gov.ua/oblasn-programi.html> (дата звернення: 26.09.2018).

### **ИННОВАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ОБСЛУЖИВАЮЩЕЙ КООПЕРАЦИИ В ЖИЛИЩНОЙ И СТРОИТЕЛЬНО-ЭКСПЛУАТАЦИОННОЙ СФЕРАХ В СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ**

*В статье указано, что важной задачей публичного управления является поддержка процесса устойчивого развития сельских территорий. Раскрыт инновационный механизм развития обслуживающей кооперации в жилищной и строительно-эксплуатационной сферах в территориальных общинах. Исследованы различные аспекты обслуживающей кооперации по строительству жилья и инфраструктурных объектов социальной сферы села в современных условиях. Обоснована целесообразность создания жилищно-строительного обслуживающего кооператива. Приведены мероприятия целевой программы поддержки индивидуального жилищного строительства на селе «Собственный дом» в Черкасской области. Автором отмечено, что применение инновационного механизма через создание жилищно-строительных обслуживающих кооперативов должно стать главным приоритетом устойчивого развития сельских территорий государства.*

**Ключевые слова:** инновационный механизм, публичное управление, устойчивое развитие, сельская территория, обслуживающая кооперация, жилищно-строительный обслуживающий кооператив.

### **THE INNOVATIVE MECHANISM OF DEVELOPMENT OF SERVICE CO-OPERATION IN THE HOUSING AND BUILDING- OPERATING SPHERES IN RURAL TERRITORIAL COMMUNITIES**

*The article states that the important task of public administration is to support the process of sustainable development of rural areas. The innovative mechanism of development of service cooperation in housing and building-operating spheres in rural territorial communities is revealed. Different aspects of service cooperation concerning building of housing and social infrastructure objects of rural areas in modern conditions are investigated. The expediency of establishing a housing-building service cooperative is substantiated. The measures of the targeted program of support of individual housing building in the village “Own House” in Cherkassy region are presented. The author notes that use of an innovative mechanism through the creation of housing-building service cooperatives should become the main priority of sustainable development of rural areas in the state.*

**Key words:** innovative mechanism, public administration, sustainable development, rural territory, service cooperation, housing and construction service cooperative.