

**ЕКОЛОГООРІЄНТОВАНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

**ECOLOGICAL INSTRUMENTS OF STATE REGULATION OF HOUSING
AND COMMUNAL SERVICES OF RURAL AREAS: PERSPECTIVES
OF DEVELOPMENT**

Галина ШТОГРИН,
*Державна установа «Інститут
економіки природокористування та
сталого розвитку Національної
академії наук України», Київ*

Galyna SHTOGRUN,
*Public Institution «Institute
of Environmental Economics
and Sustainable Development
of the National Academy
of Sciences of Ukraine», Kyiv*

Проаналізовано основні етапи становлення спільної аграрної політики (САП). Досліджено інституційне забезпечення та програми розвитку сільських територій. Розглянуто екологоорієнтовані інструменти державного регулювання житлово-комунального господарства сільських територій у контексті децентралізації в Україні. Побудовано алгоритм відбору проектів розвитку регіонів щодо фінансування, основна мета якого – здійснення заходів, спрямованих на коригування порушень проходження етапів відбору державним фондом регіонального розвитку (ДФРР) для формування пріоритетних інструментів його функціонування. Перспективами подальших досліджень визначено розроблення рекомендацій з усунення негативних соціально-економічних наслідків державного регулювання.

Ключові слова: *інструменти, організаційно-інституційне забезпечення, державне регулювання, житлово-комунальне господарство, державний фонд регіонального розвитку, сталий розвиток, об'єднані територіальні громади, сільські території.*

The basic stages of establishing of Common Agricultural Policy (CAP) are analyzed. Institutional support and programs development of rural territories are researched. Ecologically oriented instruments of state regulation of housing and communal services of rural territories in the context of decentralization in Ukraine are considered. Algorithm the selection of regional development projects for funding, the main purpose of which – the implementation of measures aimed at the development and adjustment disorders passing phases of project selection by State fund of regional development for the formation priority instruments of its functioning is constructed. Substantiation recommendations for remove negative socio-economic consequences of state regulation is identified as a prospects for further research.

Key words: instruments, organizational and institutional support, state regulation, housing and communal services, state fund of regional development, sustainable development, integrated territorial communities, rural territories.

Постановка проблеми. Розвиток сільських територій є важливим напрямом аграрної політики Європейського Союзу, про що свідчать тривала історія розробки та реалізації спільної аграрної політики ЄС, програми відновлення села та ін. САП є одним із елементів інституційного середовища розвитку сільських територій у країнах Європейського Союзу [1]. Питання відновлення інфраструктури міст та сільських територій в Україні зумовило створення державного фонду регіонального розвитку, метою якого є прискорення соціально-економічного розвитку регіонів, переведення відповідних державних інструментів на нову основу [2]. Однак у вітчизняній науці необхідно здійснити аналіз основних напрямів та перспектив впровадження європейського досвіду розвитку сільських територій, особливо соціально-економічного піднесення регіонів.

Аналіз попередніх досліджень та публікації. Теоретико-методологічні розробки присвячені аспектам державного управління розвитком житлово-комунального господарства, принципам реформування, зокрема здобутки вчених І.О. Драган [3] і Л.М. Письмаченка [4]. Необхідність урахування європейського досвіду розвитку села зумовлена також загостренням соціально-екологічних проблем сільських територій України. Завдяки політиці сільського розвитку у багатьох сільських громадах ЄС спостерігаються стійкі тенденції економічного зростання, вирішення екологічних та соціальних проблем їх територій [5]. В.В. Борщевський досліджував механізм децентралізації сільських територій країн ЄС і зазначив, що цього можливо досягнути завдяки балансу між економічними, екологічними та соціальними пріоритетами розвитку [6].

Мета дослідження. Аналіз основних етапів становлення та реалізації політики сільського розвитку ЄС, роботи державного фонду регіонального розвитку України, сьогоdnішніх і перспективних напрямів розвитку інституційно-організаційних засад управління та впровадження кращих практик у вітчизняний досвід є метою дослідження.

Виклад основного матеріалу. Більше ніж 56 % населення у 27 державах-членах Європейського Союзу проживають на сільських територіях, які охоплюють 91 % усієї території Співтовариства. Саме тому розвиток сільських територій – це важливий об'єкт економічної політики. Європейська політика сільського розвитку еволюціонувала як частина спільної аграрної політики, котра стосувалася структурних проблем сільськогосподарського сектору, до такої, що орієнтована на багатофункціональність ведення сільського господарства.

Розвиток сільських територій усіх країн світу тісно пов'язаний з їх ресурсами. Головним видом господарської діяльності на селі, як і раніше, є сільське господарство. Через відсталість у новітніх технологіях, які застосовують у господарствах, воно залишається низькоефективним і часто стає

нерентабельним. Європейський аграрний фонд сільського розвитку створений для фінансової підтримки сільських територій ЄС. Програми їх розвитку фінансують через фонди ЄС, на рівні країн-членів виділяють додаткову допомогу на державному, регіональному, а інколи й місцевому рівнях.

Офіційно відкрили Європейську асоціацію сільського розвитку та відновлення села (ARGE) зі штаб-квартирою у Відні 1988 року. Ця організація складається із представників урядів, місцевих політиків, експертів у сфері відновлення села, членів неурядових організацій. До асоціації входять представники Німеччини, Бельгії, Австрії, Люксембургу, Польщі, Словаччини, Словенії, Чеської Республіки, Угорщини. Метою її діяльності є популяризація міжнародного обміну досвідом, особливо між країнами і регіонами ЄС, та перехідними економіками на схід від співтовариства. Заходи асоціації спрямовані на збереження та формування функціонуючих, життєздатних, привабливих сіл. Окрім міжнародних конгресів, конференцій, симпозіумів та регулярних навчальних поїздок, один раз на два роки проводять конкурс на здобуття призу «Відновлення європейського села».

Конкретним прикладом застосування принципів сільського відновлення стала програма створення тематичних сіл. Вона бере свій початок з проєктів, реалізованих у рамках програми ЄС «ЛІДЕР». Перші тематичні села з'явилися 1992 року, проте рух щодо їх створення за державної підтримки розпочався у жовтні 2000 року в Австрії. Розвиток тематичного села підпорядкований певній ідеї, темі, навколо яких формуються спеціалізація села, а також джерела заробітку його мешканців. Тему обирають з урахуванням особливостей села, його здобутків, можливості бути цікавим для туристів.

Політика розвитку сільських територій реалізована шляхом реформування САП у кінці 1990-х років, а саме запроваджена Програма 2000 (Agenda 2000, ухвалена 26 березня 1999 р. на період 2000–2006 рр.), котра передбачала перегляд САП 2003 року. Важливим досягненням цієї реформи стало виділення розвитку сільських територій в окрему політику в рамках САП. Починаючи з 2007 року, САП ЄС фінансується за допомогою двох утворених фондів: Європейського сільськогосподарського фонду гарантії (ЄСФГ), мета якого – фінансування ринкових й інших засобів підтримки сільського господарства, та Європейського аграрного фонду сільського розвитку (ЄАФСР), спрямованого на фінансове забезпечення 49 програм розвитку сільських територій. Ці два фонди становлять частину загального бюджету ЄС.

Нова європейська політика сільського розвитку побудована на основі трьох осей (цілей) та програми «ЛІДЕР». Як і раніше, вона пропонує на вибір країнам-членам ЄС перелік заходів, на які вони отримують фінансові ресурси в рамках реалізації інтегрованих програм сільського розвитку, змінює підходи до розробки цих програм шляхом зміцнення стратегічного змісту і сталого розвитку сільських територій [7]. З цією метою поточна політика сільського розвитку зосереджується на трьох спільно узгоджених вісях: конкурентоспроможність; захист довкілля та управління земельними ресурсами; економічна диверсифікація та якість життя в сільській місцевості.

Щонайменше 10 % виплат ЄАФСР, що стосуються сільських територій, необхідно спрямувати на першу і третю осі; не менше ніж 25 % – на другу, а також, як мінімум, 5 % – на програму «ЛІДЕР».

Упровадження інституційної підтримки регіонального розвитку в Україні шляхом створення державного фонду регіонального розвитку є позитивним кроком на шляху до реалізації стратегічних цілей державної регіональної політики. Фонд регіонального розвитку, створений 2012 р. у Державному бюджеті України, – це новий механізм економічного зростання регіонів, який ґрунтується на збалансуванні загальнодержавних та місцевих інтересів.

ДФРР є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення державних інструментів регіонального піднесення на нову основу, відхід від старої практики фінансування виключно будівництва нових об'єктів, передусім бюджетної сфери, які домінували в переліках фінансування за кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів чи окремих територій, державних цільових програмах. Створення такого фонду дає змогу започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до стратегій і планів з їх реалізації.

Загалом Уряд передбачив на 2015 р. у державному фонді регіонального розвитку 2,9 млрд грн на реалізацію інвестиційних проектів та програм розвитку областей. Було відібрано 877 проектів, з яких 728 профінансовано. Планувалося, що 2016 року обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку становитиме 5,28 млрд гривень. Але згідно із Законом України «Про державний бюджет України на 2016 рік» дію норми щодо передбачення щорічно коштів ДФРР у розмірі не менше ніж 1 % обсягу доходів загального фонду Держбюджету на 2016 рік зупинено і тому при складанні державного бюджету на поточний рік для ДФРР передбачено 3 млрд грн. За станом на 01.05 подано 2 455 проектів, які перебувають на стадії розгляду та опрацювання, у тому числі близько 58 %, стосується проектів об'єднаних громад сільських територій.

Так, наприклад, більшість із 159 об'єднаних громад – це сільські території, питання централізованого постачання і водовідведення в яких стоїть дуже гостро і потребує якнайшвидшого вирішення. Так, зокрема, за участю фахівців Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Науково-дослідного та конструкторсько-технологічного інституту, а також представників донорських організацій, у тому числі DESPRO, розробляють критерії, за якими буде відібрано кілька пілотних об'єднаних громад з різних областей. Такі громади отримають експертну та технічну допомогу в розробці проектів у галузі водопостачання й водовідведення, які відповідатимуть загальній стратегії їхнього розвитку. Реалізація цих проектів має стати прикладом для подальшого впровадження подібних практик в усій країні. Ресурсів для реалізації проектів розвитку громад достатньо – державна субвенція на підтримку об'єднаних громад у розмірі 1 млрд грн, 3 млрд грн Державного фонду регіонального розвитку, 2,9 млрд грн у Держбюджеті на соціально-економічний розвиток регіонів від

кредитних установ чи міжнародних донорських організацій. Минулого року через брак якісних проектів регіонального розвитку, які мали розробити органи місцевого самоврядування спільно з облдержадміністраціями, 18 % коштів ДФРР так і не були використані й повернулись до Держбюджету, а це понад 520 млн грн, які можна було спрямувати на поліпшення умов життя людей.

Для здійснення прозорого відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що могли фінансуватися за рахунок коштів ДФРР 2015 року, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства розроблена on-line платформа державного фонду регіонального розвитку (<http://dfrr.minregion.gov.ua>), на якій відображено: нормативно-правову базу ДФРР; перелік інвестиційних програм і проектів у розрізі регіонів, із визначенням їх статусу та описом. Фінансування проектів здійснюється за умови відповідності пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та планах заходів з їх реалізації. Інвестиційні проекти, які сприяють співробітництву територіальних громад, повинні мати договір унесений до реєстру. Підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад відбувається за умови внесення їх до державного реєстру як юридичні особи публічного права.

Важливо також наголосити, що такий відбір відбуватиметься на рівні обласних конкурсних комісій без втручання центральної влади. Прозорий порядок відбору проектів регіонального розвитку також схвалено європейськими експертами та представниками Ради Європи. Крім того, своїм рішенням Уряд відкрив шлях упровадженню Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року. ДФРР, окрім вирішення питань будівництва соціальних та інфраструктурних об'єктів, буде дуже важливим у підтримці проведення децентралізації, а також тих територіальних громад, які прагнуть до об'єднання.

Основні критерії конкурсного відбору інвестиційних проектів такі [8, 9]:

- відповідність пріоритетам розвитку області, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями;
- створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;
- зменшення обсягів незавершеного будівництва (першочергове спрямування коштів на фінансування пускових об'єктів будівництва і реконструкції та об'єктів з високим ступенем будівельної готовності);
- пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;
- відповідність вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, визначеним чинним законодавством;
- оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням у процесі під час будівництва нових об'єктів показника фактичного забезпечення об'єктами соціального призначення на одного мешканця адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середнім у регіоні;

- ефективність реалізації інвестиційного проекту (строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей, інші показники успішності реалізації).

Сучасним вимогам ефективного ринкового управління не відповідає значна частина кадрів, а також інших підприємств та організацій, що мають забезпечити підвищення якості життя населення і темпи економічного зростання регіонів України. Тому в державі необхідно запровадити не одну економічну, правову чи адміністративну реформу, або поліреформаційну модель, а в додаток до неї – також стратегію впровадження знань та управлінського досвіду.

До запропонованого алгоритму відбору проектів регіонального розвитку щодо фінансування (рис.) включено завдання та етапи нового й більш складного характеру. Основною метою його створення було здійснення заходів, спрямованих на розвиток та коригування порушень проходження етапів обрання проектів до фінансування державним фондом регіонального розвитку.



Рис. Алгоритм відбору проектів регіонального розвитку щодо фінансування

Аналіз європейського досвіду свідчить, що основним фактором, який забезпечує ефективність роботи успішних домогосподарств, насамперед є постійне зниження витрати ресурсів на кожну одиницю продукції або послуг. Як підтверджують результати наукових досліджень, використання їх у господарській діяльності підвищує ресурсоефективність на 50–80 %.

Висновки. Для формування пріоритетних інструментів роботи державного фонду регіонального розвитку України необхідно вирішити наступні завдання:

- удосконалити нормативно-правову базу;
- підвищити ефективність функціонування органів місцевого самоврядування спільно з облдержадміністраціями, які беруть участь у розробці проектів регіонального розвитку;
- поліпшити доступ до інформації та знань, що стосуються розробленої on-line платформи державного фонду регіонального розвитку;
- сприяти фінансуванню та розробленню проектів регіонального розвитку для відсталих регіонів;
- удосконалити процедуру підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів розвитку регіонів;
- надати більш детальну інформацію об'єднаним громадам щодо розробки інфраструктурних та інших проектів регіонального розвитку.

Виконання цих завдань та використання алгоритму відбору проектів регіонального розвитку щодо фінансування дасть змогу більш ефективно працювати та покращувати політику розвитку сільських територій на шляху децентралізації України. Особливу увагу слід приділяти реформуванню системи управління сільським господарством. Перспективами подальших досліджень є розроблення рекомендацій з метою усунення негативних соціально-економічних наслідків державного регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *The future of the EU Common Agricultural Policy beyond 2013 / Polish Ministry of Agriculture and Rural Development. – Warsaw, May 2009. – 6 p.*
2. *Державний фонд регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. – Режим доступу : <http://dfrr.minregion.gov.ua>.*
3. Драган І.О. Державне управління розвитком житлово-комунального господарства й принципи його реформування / І.О. Драган // *Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 87–90.*
4. Письмаченко Л.М. Державне управління у галузі житлового і комунального господарства: проблеми та шляхи їх вирішення / Л.М. Письмаченко // *Економіка та держава. – 2008. – № 4. – С. 74–76.*
5. *Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О.М. Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І.В. Прокопи; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 376 с.*
6. *Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / наук. ред. В.В. Борщевський ; Ін-т регіон. дослід. НАН України. – Л., 2012. – 216 с.*
7. *2006/144/EC: Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) // Official Journal L 55. — 2006. – 25, February. – P. 20–29.*

8. Питання Державного регіонального розвитку. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 656 від 04.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-n>.

9. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» № 80 від 24.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>.

REFERENCES

1. *The future of the EU Common Agricultural Policy beyond 2013* / Polish Ministry of Agriculture and Rural Development. – Warsaw, May 2009. – 6 p.

2. *Derzhavnyy fond rehionalnoho rozvytku / Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva [Electronic resource]*. – Available at : <http://dfrr.minregion.gov.ua>.

3. *Drahan I.O. Derzhavne upravlinnya rozvytkom zhytlovo-komunalnoho hospodarstva y pryntsyry yoho reformuvannya / I.O. Drahan // Ekonomika ta derzhava. – 2009. – № 4. – P. 87–90.*

4. *Pismachenko L. M. Derzhavne upravlinnya u haluzi zhytlovo hoikomunalnoho hospodarstva: problem ta shlyakhy yikh vyrishennya / L.M. Pismachenko // Ekonomika ta derzhava. – 2008. – № 4. – P. 74–76.*

5. *Teoriya, polityka ta praktyka silskoho rozvytku / za red. d-raekon. nauk, chl.-kor. NANUO.M. Borodinoyi, d-raekon. nauk, chl.-kor. UAAN I.V. Prokopy ; NAN Ukrayiny ; In-t ekon. taprohnouzuv. – K., 2010. – 376 p.*

6. *Rozvytok silskykh terytoriy v systemi yevrointehratsiynykh prioritytiv Ukrayiny : [monohrafiya] / nauk. red. V.V. Borshchevskyy ; In-t rehion. doslid. NAN Ukrayiny. – L., 2012. – 216 p.*

7. *2006/144/EC: Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) // Official Journal L 55. – 25. – 2006. – February. – P. 20–29.*

8. *Pytannya Derzhavnoho rehionalnoho rozvytku. Poryadok pidhotovky, otsinky ta vidboru investytsiynykh prohram (proektiv), shcho mozhut realizuvatysya za rakhunok koshtiv derzhavnoho fondu rehionalnoho rozvytku, zatverdzhennyu Postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 656 vid 04.07.2012 r. [Electronic resource]*. – Available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-n>.

9. *Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrayiny «Pytannya pidhotovky, otsinky ta vidboru investytsiynykh prohram I proektiv rehionalnoho rozvytku, shcho mozhut realizovuvatysya za rakhunok koshtiv derzhavnoho fondu rehionalnoho rozvytku» № 80 vid 24.04.2015 [Electronic resource]*. – Available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>.