

Прилітко С.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

ДИВЕРСИФІКАЦІЯ НАПРЯМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті визначено важливість обслуговуючої кооперації у забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територій. Зазначено основні внутрішньосистемні проблеми, що стримують кооперативний рух на селі. Вказано диверсифікацію напрямів та ключові положення публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації територіальних громад. Проаналізовано та узагальнено нормативні, оптимізаційні та стабілізуючі чинники для формування кооперативних відносин.

Запропоновано диференційований механізм публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій, представлений правовою, фінансово-економічною та організаційно-економічною формами. Зазначено основні напрями співпраці органів публічної влади у сфері розвитку обслуговуючої кооперації у сільських населених пунктах.

Ключові слова: публічне управління, управлінський процес, обслуговуюча кооперація, кооператив, сільська територія, диверсифікація, розвиток.

Постановка проблеми. Світова практика кооперативного руху засвідчує його прогресивний вплив на економічний і соціальний устрій суспільства. У світі діє понад 120 різновидів кооперативів загальною чисельністю понад 700 тис. одиниць, до яких входять понад 800 млн учасників [15]. Обслуговуюча кооперація в Україні за роки свого існування також доводить свою важливість, корисність і ефективність. Сучасна обслуговуюча система кооперації виступає змістовним соціально-економічним явищем. В обслуговуючій кооперації тісно переплетені економічні і соціальні інтереси людей. Це не стільки санкціонований державою інститут, скільки інститут, що виник з прямого волевиявлення людей. Обслуговуюча кооперація вирішує не тільки вузькокооперативні завдання у сфері задоволення економічних, соціальних, побутових та інших потреб її учасників, а й виконує низку державних функцій щодо надання послуг населенню у сфері соціальної інфраструктури [4].

Нині процес формування і розвитку обслуговуючої кооперації рухається у напрямі розширення та різноманіття її організаційних форм. Надаючи послуги в основному сільським мешканцям, обслуговуюча кооперація залишається лідером кооперативного руху в Україні і виступає необхідним компонентом реалізації соціальних програм

розвитку сільських територій. Саме науково-теоретична та практична значимість зазначеної проблеми зумовила актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей публічного управління, шляхів удосконалення державних механізмів впливу та органів публічної влади на розвиток сільськогосподарської галузі присвятили праці такі відомі вчені: О.Б. Коротич [6], М.І. Кучер [9], О.Я. Лазор [14], М.К. Орлатий [9], О.В. Радченко [10], А.П. Савков [9], О.В. Федорчак [13], В.В. Шикеринець [14]. Питання розвитку теорії кооперації та кооперативного руху посідають чільне місце у працях: А.Є. Величко [3], В.В. Зіновчук [4], М.А. Крутько [7], Г.А. Торосян [11], Г.В. Фінашиної [12]. Теоретико-методологічні положення розвитку регіонів та сільських територій висвітлено у працях: Ю.О. Лупенка [8], О.М. Могильного [8], М.К. Орлатого [8] та ін.

Проте малодослідженими залишаються питання опрацювання інтеграційних процесів диверсифікаційних моделей публічного управління у напрямі розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій. Фрагментарність розгляду теоретичних та практичних процесів публічного управління, недостатнє висвітлення особливостей державного впливу на обслуговуючу кооперацію

як складне соціально-економічне явище, недосконалість методів реалізації державної кооперативної політики, низька результативність дій щодо регулювання кооперації зумовлює необхідність проведення досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає у дослідженні специфічних форм публічного управління у сфері обслуговуючої кооперації для сталого розвитку сільських територій.

Зважаючи на мету статті, головним **завданням дослідження** є визначення основних форм публічного управління у напрямі розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій та їх диверсифікація за сучасних умов господарсько-управлінських процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на всі труднощі відродження, обслуговуюча кооперація – це органічний, структурний елемент АПК, що функціонує відповідно до ринкових та економічних законів, що зумовлені як особливостями кооперативної сфери розширеного відтворення, так і специфічними моментами, зумовленими сферою АПК. При цьому цільова економічна функція обслуговуючої кооперації полягає в доведенні матеріальних благ до споживача, а основна її цінність полягає у соціальній спрямованості. Обслуговуюча кооперація поєднує у собі особисті, колективні та суспільні інтереси, створює реальні передумови для розвитку сільських територій [11, с. 46].

Варто зазначити, що обслуговуючі кооперативи є альтернативною формою організації сільського господарства. Разом з тим, обслуговуюча кооперація ґрунтується на специфічних засадах і формі самоорганізації населення, взаємної підтримки, об'єднання побутових і господарських сфер життя людини.

Згідно із визначенням, що надається у ст. 2 Закону України «Про кооперацію», обслуговуючий кооператив – кооператив, який утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу, а також іншим особам з метою провадження їхньої господарської діяльності [1].

Згідно з Класифікацією організаційно-правових форм господарювання (ДК 002:2004) обслуговуючими є кооперативи, які утворюються шляхом об'єднання фізичних та (або) юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу, а також іншим особам з метою провадження їхньої господарської діяльності. Обслуговуючі кооперативи надають послуги іншим суб'єктам тільки в обсязі, що не перевищує 20% загального обороту кооперативу [5].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» обслуговуючі кооперативи спрямовують свою діяльність на обслуговування сільськогосподарського та іншого виробництва учасників кооперації. Залежно від виду діяльності вони поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі, сервісні та інші [2].

Виконання обслуговуючою кооперацією господарської та соціальної функцій підтверджує її важливість у розвитку аграрного сектору і підвищення рівня життя сільського жителя. Однак становлення кооперативних процесів в Україні відбувається не так успішно. Головними причинами, що стримують розвиток кооперативних процесів, на нашу думку, є внутрішньосистемні проблеми у сфері кооперації разом з недостатньою цілеспрямованою підтримкою з боку держави. Як правило, внутрішньосистемні проблеми обслуговуючої кооперації пов'язані, насамперед, зі «слабкою соціальною суб'єктною базою кооперації». Саме ця причина є головною для всіх кооперативних структур у країні. Потенційними учасникам обслуговуючої кооперації нині є власники особистих підсобних господарств, фермерські господарства, невеликі агрофірми. Однак міжфермерська кооперація поки що перебуває у зародковому стані як через причини просторового розосередження самостійних селянських господарств, так і через процеси соціальної диференціації, що активно розвиваються. Великі господарства, як правило, не зацікавлені у розвитку кооперативних зв'язків. Вони вважають за краще вирішувати свої проблеми самостійно; решта – не готові до організації вертикальних кооперативних об'єднань та структур (обслуговуючих кооперативів з постачання, сервісу тощо).

Іншою важливою проблемою, що стримує розвиток обслуговуючої кооперації на селі, є низька практика господарського самоврядування у сільських жителів, відсутність знань про роль та значимість кооперативів в аграрній сфері, невідповідність фахівців і керівників самих кооперативних об'єднань. Третьою проблемою є зношена матеріально-технічна база обслуговуючої кооперації (будівлі, споруди, техніка, обладнання тощо), що гостро потребує інвестування, реконструкції і технічного переоснащення.

Ще однією з проблем, що викликає внутрішньосистемні протиріччя обслуговуючої кооперації, є неможливість отримання додаткового прибутку переважно через обслуговування тільки своїх членів кооперативу.

Ефективність діяльності обслуговуючої кооперації визначається вирішенням зазначених проблем, а також формами, методами і напрямками форм публічного управління на різних рівнях. За сучасних умов розвитку та становлення держави варто впроваджувати інноваційні підходи в адміністративному регулюванні та публічному управлінні у сфері обслуговуючої кооперації [6, с. 58]. Необхідність розроблення цілеспрямованої підтримки кооперативного руху та вдосконалення форм публічного управління є важливим завданням для державної аграрної політики з розвитку обслуговуючої кооперації в Україні [9, с. 58]. Інтерес держави у напрямі розвитку обслуговуючої кооперації зумовлений ще й тим, що вона відіграє важливу роль у вирішенні соціально-економічних питань суспільства, особливо у сільській місцевості. Наприклад, обслуговуючі кооперативи виступають центром організації та проведення роботи у різних напрямках діяльності сіл: житлово-комунальній, сервісно-побутовій, організаційно-масовій, інформаційно-консультаційній.

Кооперативне обслуговуюче підприємство є сільським громадським та комунікаційним центром [12]. Для обслуговуючої кооперації співпраця з органами публічної влади дає можливість зміцнити свій економічний потенціал і, в кінцевому підсумку, реалізувати свою місію. Однак жодні важливі питання не можуть бути вирішені

на місцях до того часу, поки вони не вирішені на державному рівні [13]. Тому на рівні держави законодавчим та адміністративним органам влади варто створювати сприятливі умови розвитку кооперації, зокрема обслуговуючої, оскільки саме вона покликана підтримувати позитивний наявний соціально-економічний рівень сільських територій та постійно поліпшувати його для створення сприятливих умов проживання.

У зв'язку із зазначеним особливого значення набуває диверсифікація напрямів публічного управління щодо розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій (табл. 1).

Діяльність обслуговуючих кооперативів багато в чому залежить від державного управління, особливо в питаннях надання соціальних послуг громадянам [3]. Узагальнюючи досвід господарської діяльності у сфері обслуговуючої кооперації, варто зазначити, що за сучасних умов управлінських процесів головним є виконання соціальної місії – підвищення життєвого рівня сільського населення шляхом вирішення його соціально-побутових проблем і зниження соціальної напруженості у суспільстві.

Вплив позитивних умов на рівень розвитку кооперативних відносин у сфері обслуговування виражається в дії конкретних чинників: нормативних; оптимізаційних; стабілізуючих. До нормативних чинників варто віднести: мотивацію у створенні

Таблиця 1

Диверсифікація напрямів публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій*

Напрямок	Ключові положення публічного управління
Галузевий	Освоєння нових видів послуг: ЖКГ, соціально-побутових, ремонтно-будівельних, юридичних, кредитних, страхових тощо.
Територіальний	Розширення зон обслуговування: розвиток діяльності в об'єднаних територіальних громадах, районних і обласних центрах, серед різних вікових груп населення, в трудових колективах тощо.
Внутрішньогалузевий	Розвиток традиційних галузей у нових напрямках: побутове обслуговування, відродження народних промислів, забезпечення ліками, розширення видів кооперативних організацій і структур тощо.
Структурний	Зміна організаційних форм, наприклад, створення інтеграційних об'єднань, оптово-роздрібних, заготівельно-збутових структур.
Технологічний	Автоматизація робочих місць, комп'ютеризація оброблення і передачі інформації, модернізація обладнання, диспетчеризація управлінських процесів, впровадження інноваційних технологій.
Методологічний	Застосування принципів інноваційного, стратегічного, маркетингового підходів, економічних методів мотивації пайовиків, залучення сільського населення до кооперативної діяльності.
Організаційно-правовий	Використання різних відносин власності, зокрема колективних та індивідуальних, взаємодія з інтегральними структурами АПК.
Інвестиційний	Використання ринкових форм інвестиційної діяльності, наприклад, лізингові відносини, грантова допомога, міжнародні проекти та ін.

*Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження.

кооперативу; спосіб залучення стартового капіталу і формування пайового фонду; стабілізація фінансово-економічного стану сільськогосподарських виробників та надавачів послуг; збереження специфіки кооперативного руху; консультативна, інформаційна та науково-дослідницька підтримка розвитку потреб кооперації та кооперативних обслуговуючих формувань. Оптимізаційні чинники формуються на основі: законодавчої бази розвитку кооперації; наявності правових гарантій і захисту прав власності; системи оподаткування та податкових пільг; фінансово-кредитного обслуговування; інституційних перетворень в аграрній сфері і поява нових господарюючих суб'єктів, що потребують послуг обслуговуючих кооперативів. До стабілізуючих чинників варто віднести: наявність і рівень розвитку інфраструктури; рівень умов та можливостей для розвитку різного роду організаційних форм та утворень обслуговуючої кооперації. Серед зазначених факторів розвитку найбільш слабкими у розвитку обслуговуючої кооперації є саме нормативні. Виникає парадоксальна ситуація – є досвід, мотивація і матеріально-технічна база, однак моделі, структури, напрями та процедури створення обслуговуючих кооперативів достатнім чином не відпрацьовано. Також слабкорозвиненою є консультативна, інформаційна та науково-методична робота. Наявний досвід розвитку організаційних форм обслуго-

вуючої кооперації не відповідає умовам сьогодення, це пояснюється психологічною неготовністю людей до пошуку нетрадиційних форм організації робіт та надання послуг [7, с. 203]. У зв'язку з цим велике значення у розвитку обслуговуючих кооперативів надається саме стабілізуючим чинникам, пріоритетом яких є розроблення та впровадження інноваційних форм та заходів державної підтримки кооперативного руху.

В останні роки для розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій органами публічного управління на державному рівні зроблено помітний крок уперед, зокрема: проведено заходи щодо лібералізації порядку реєстрації кооперативів; встановлені умови набуття кооперативами та кооперативними об'єднаннями неприбуткового статуту; розроблено систему пільгового кредитування. Не зважаючи на те, що державна підтримка розвитку обслуговуючої кооперації носить диференційований характер, її головні напрями доцільно визначати з урахуванням стратегій розвитку і характеру діяльності кооперативних формувань в інфраструктурі конкретної території сільської громади (рис. 1).

Мотивація державної підтримки обслуговуючої кооперації має ґрунтуватися на усупільненні інтересів держави та кооперативних утворень [8, с. 215]. Нині в Україні політика публічного



Рис. 1. Диференційований механізм публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій*

*Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження.

управління, спрямованого на розвиток обслуговуючих кооперативів, ґрунтується на визнанні їх значимості для гармонізації економічних інтересів держави, місцевої влади і населення. На нашу думку, основними напрямками співпраці органів публічної влади у сфері обслуговуючої кооперації на селі є:

- формування сфери сільського господарства як основи розвитку сільських територій;
- визнання пріоритетів розвитку вертикальних кооперативів (збутових, переробних, сервісних тощо);
- субсидування діяльності, що пов'язана з обслуговуванням малозабезпечених верств сільського населення, а також соціальних об'єктів;
- оптимізація і зниження податкового навантаження, кредитних платежів;
- полегшення доступу до фінансово-кредитних ресурсів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Важливим етапом у процесі розвитку кооперативного руху є створення правового поля для регіональної системи кооперації. У всіх областях України згідно з державними програмами розвитку сільських територій органами публічної влади прийнято відповідні рішення щодо підтримки кооперативних організацій. На нашу думку, з метою стабілізації та поліпшення економічної ситуації сільських територій політика органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має бути спрямована на розвиток обслуговуючої кооперації і включати реалізацію таких кроків:

- розроблення, доповнення та вдосконалення нормативно-правових актів, що стосуються регулювання процесів горизонтальної та вертикальної кооперації з метою підвищення ступеня її керованості;
- інституційне виконання системою обслуговуючої кооперації загальнодержавних соціальних функцій з наданням необхідних матеріальних і фінансових ресурсів;
- розроблення державної індикативної політики щодо розвитку кооперативного руху на регіональному і місцевому рівнях;
- подолання дефектів управління (дублювання функцій представницьких і виконавчих органів влади) за рахунок посилення державного контролю «зверху» і громадського контролю «знизу» у системі обслуговуючої кооперації;
- проведення інтеграційних процесів у довгостроковій перспективі на місцевому рівні різних кооперативних структур;
- надання різнобічної підтримки (нормативно-правової, організаційної, фінансової, грантової, інформаційно-консультативної тощо) у створенні обслуговуючих кооперативів, передбачивши створення спеціалізованих фондів, що забезпечать підтримку діяльності кооперативного руху.

Зважаючи на вагому роль публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації, на нашу думку, подальші дослідження варто зосередити у напрямі створення спеціалізованих інтеграційних кооперативних об'єднань на державному і регіональному рівнях.

Список літератури:

1. Про кооперацію: Закон України від 06.11.2014. № 1206-VII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15> (дата звернення: 22.02.2018).
2. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 20.11.2012. № 5495-VI (ред. 19.01.2013). / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.02.2018).
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 (дата звернення: 24.02.2018).
4. 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 (дата звернення: 23.02.2018).
5. Класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004. 2004. № 401. URL: <https://buhgalter.com.ua/dovidnik/ksprovo/korfg/> (дата звернення: 23.02.2018).
6. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять. Вісник економічної науки України. 2016. № 2. С. 57–61.
7. Крутько М.А. Стан та етапи розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Вісник ХНТУСГ ім. Петра Василенка. 2014. Вип. 149. С. 202–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2014_149_31 (дата звернення: 22.02.2018).
8. 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.
9. Публічне управління сільськими територіями України: навч. посіб. / за ред. А.П. Савкова, М.К. Орлатого, М.І. Кучера. НАДУ при Президентові України. Київ: Фенікс, 2016. 336 с.

10. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Сер.: «Державне управління». 2009. № 3. С. 64–69.
11. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. Науковий вісник МГУ. Сер.: «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 19. С. 45–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11 (дата звернення: 23.02.2018).
12. Фінашина Г.В. Економічна оцінка досконалості механізму сільськогосподарської кооперації. Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Сер. «Економічні науки». 2011. № 5. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua> (дата звернення: 22.02.2018).
13. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування: науковий вісник. 2008. Вип. 14/15. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf. (дата звернення: 23.02.2018).
14. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні: монографія / за наук. ред. О.Я. Лазора. Львів: ЛІДУ НАДУ. 2010. 184 с.
15. The International Cooperative Alliance. URL: <https://ica.coop/en/the-alliance> (дата звернення: 23.02.2018).

ДИВЕРСИФИКАЦІЯ НАПРАВЛЕНІЙ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛІННЯ В РАЗВИТТІ ОБСЛУЖИВАЮЩОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

В статті обозначена важність обслуговуючої кооперації в забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територій. Обозначены основные внутрисистемные проблемы, сдерживающие кооперативное движение на селе. Указаны диверсификация направлений и ключевые положения публичного управления в развитии обслуговуючої кооперації територіальних сообществ. Проанализированы и обобщены нормативные, оптимизационные и стабилизирующие факторы для формирования кооперативных отношений.

Предложен дифференцированный механизм публичного управления развитием обслуговуючої кооперації сельских территорий, который представлен правовой, финансово-экономической и организационно-экономической формами. Указаны основные направления сотрудничества органов публичной власти в сфере развития обслуговуючої кооперації в сельских населенных пунктах.

Ключевые слова: публичное управление, управленческий процесс, обслуговуючая кооперація, кооператив, сельская территория, диверсификация, развитие.

THE DIVERSIFICATION OF DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE DEVELOPMENT OF THE SERVICE COOPERATION ON RURAL TERRITORIES

The article deals with the importance of cooperatives in servicing by the ensuring socio and economic development rural territories. Indicated to the main problems, in within the system, which restrain to the cooperative movement in countryside. The diversification of directions and key provisions of public administration in the development of servicing cooperation of territorial association indicated. Normative, optimizing and stabilizing factors for the formation of cooperative relation analyzed and summarized.

It is proposed differentiated mechanism for public management of the development of servicing cooperation of rural territories, which represented by legal, financial, economic and organizational economic forms. The main of the directions of cooperation of public authorities in the development of servicing cooperatives in rural settlements indicated.

Key words: public administration, management process, servicing cooperation, cooperative, rural area, diversification, development.