

УДК 338.49;338.583

Риговська О.В.*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу економіки
і політики аграрних трансформацій
Інституту економіки та прогнозування
Національної академії наук України***Яровий В.Д.***кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу економіки
і політики аграрних трансформацій
Інституту економіки та прогнозування
Національної академії наук України*

РОЗВИТОК СИСТЕМ ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ

Стаття присвячена аналізу сучасних підходів та зарубіжного досвіду покращення життєзабезпечення сільського населення. Можливості підвищення ефективності системи життєзабезпечення розглядаються крізь призму використання таких механізмів: державно-приватного партнерства; системи місцевих податків і зборів для акумулювання коштів на розвиток місцевої інфраструктури; стимулювання місцевих ініціатив, посилення ролі сільських громад в ідентифікації та вирішенні місцевих проблем.

Ключові слова: система життєзабезпечення, сільська інфраструктура, місцевий розвиток, сільські громади, державно-приватне партнерство.

Рыковская О.В., Яровой В.Д. РАЗВИТИЕ СИСТЕМ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Статья посвящена анализу современных подходов и зарубежного опыта улучшения жизнеобеспечения сельского населения. Возможности повышения эффективности системы жизнеобеспечения рассматриваются сквозь призму использования следующих механизмов: государственно-частного партнерства; системы местных налогов и сборов для аккумуляции средств на развитие местной инфраструктуры; стимулирования местных инициатив, усиления роли сельских общин в идентификации и решении местных проблем.

Ключевые слова: система жизнеобеспечения, сельская инфраструктура, местное развитие, сельские общины, государственно-частное партнерство.

Rykovska O.V., Yarovyi V.D. DEVELOPMENT OF RURAL INFRASTRUCTURE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

The article is devoted to the analysis of modern approaches and foreign experience in improving rural infrastructure. Authors defined the following mechanisms to increase the efficiency of infrastructure and improve services for rural population: state-private partnership; stimulating local initiatives, strengthening role of rural communities in identification and solving their local problems.

Keywords: rural infrastructure and services, local development, rural communities, state-private partnership.

Постановка проблеми. В умовах обмеження або відсутності бюджетного фінансування сільського розвитку актуалізується проблема залучення додаткових фінансових ресурсів, пошуку нових механізмів будівництва та утримання об'єктів інфраструктури, житлово-комунальної сфери, інженерних мереж, а також надання послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, торгівлі, транспортного обслуговування та формування на цій базі дієвих систем життєзабезпечення сільського населення. Ці виклики характерні не тільки для України, а носять системний глобальний характер, про що свідчать дослідження цієї сфери у багатьох країнах [1].

Система життєзабезпечення сільського населення включає в себе як мережу інфраструктурних об'єктів, так і систему взаємовідносин між органами центральної влади, місцевої влади, самоврядування, підприємствами, суб'єктами господарювання та місцевими громадами щодо функціонування цієї мережі й ефективного надання послуг, необхідних для забезпечення належного рівня й якості життя сільських мешканців.

В Україні існує багато недоліків у функціонуванні цієї сфери, зумовлених причинами інституційного, економічного і соціального характеру. Загалом, слід визначити відсутність комплексного, системного підходу до вирішення проблеми життєзабезпечення

сільського населення як на загальнодержавному, так і на регіональному і місцевому рівнях. Недостатньо враховуються тісний зв'язок зазначеної проблеми з розв'язанням стратегічних і поточних завдань сільського господарства, специфіка сільської місцевості, вітчизняні особливості і успішні практики зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатоплановість нерозв'язаних проблем у сфері розвитку систем життєзабезпечення в сільській місцевості зумовлює диференціацію підходів до їх дослідження і вирішення вітчизняними вченими та практиками. Питанням розвитку соціальної інфраструктури в сільській місцевості присвячені роботи Т. Гоголь, Ю. Губені, В. Збарського, М. Корецького, А. Лісового, М. Орлатого, І. Прокопи, В. Терещенка, В. Юришина, К. Якуби та багатьох інших. Інженерно-транспортна інфраструктура часто досліджується як аналог виробничої і елемент аграрного виробництва. У роботах М. Кропивка, П. Гайдуцького, П. Саблука, М. Маліка, М. Хвесика, М. Хорунжого детально проаналізовані стан, проблеми та напрями вдосконалення функціонування інфраструктурних об'єктів. Проте дослідження сучасних зарубіжних тенденцій, механізмів і підходів до створення, обслуговування, модернізації об'єктів систем життєзабезпечення в сільській місцевості перебувають все ще на почат-

ковому етапі. Недостатньо висвітлюються позитивні приклади вирішення проблем у цій сфері в різних країнах з точки зору можливості застосування аналогічних підходів в Україні.

Постановка завдання. Завданням статті є висвітлення сучасних зарубіжних тенденцій та ефективних підходів до розвитку систем життєзабезпечення, які можуть бути корисними при розробленні дієвих та інноваційних механізмів функціонування відповідних систем у сільській місцевості України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасне інституційне середовище функціонування систем життєзабезпечення сільського населення в Україні все ще залишається малоефективним. Значна кількість регулюючих актів, безсистемність, перерозподіл відповідальності у розрізі різних галузей економіки і рівнів виконавчої влади, недостатнє фінансування – це ті загальні тенденції, що характеризують функціонування інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури в сільській місцевості. При цьому в останні роки поступово формується нормативно-правове поле, яке принципово змінює відносини у даній сфері та сприяє запровадженню нових механізмів при реалізації інфраструктурних проєктів. Підвищити результативність нововведень можна, використовуючи позитивний досвід зарубіжних країн. Основними світовими тенденціями підвищення ефективності функціонування системи життєзабезпечення сільського населення є використання механізмів: державно-приватного партнерства, удосконалення системи місцевих податків і зборів для акумулювання коштів на розвиток інфраструктури, стимулювання місцевих ініціатив, посилення участі громад в ідентифікації та вирішенні локальних проблем. Розглянемо ці тенденції.

Державно-приватне партнерство як важливий механізм реалізації місцевого потенціалу.

Розвиток систем життєзабезпечення передбачає реалізацію суспільно важливих проєктів, які одночасно характеризуються як високим соціальним і державним значенням, так і низькою рентабельністю чи навіть збитковістю. За цих умов підвищити рівень задоволення потреб населення в інженерно-транспортних, соціальних, культурних та інших послугах, утримувати мережу інфраструктурних об'єктів та утримувати їх можна за допомогою такого механізму, як державно-приватне партнерство (ДПП).

Державно-приватне партнерство – це інституційний та організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значимих проєктів. Як інструмент економічної й державної політики це дозволяє оптимізувати виконання державою своїх обов'язків перед суспільством у частині забезпечення населення суспільними благами на засадах спільності інтересів усіх учасників. Витратні, тобто орієнтовані на затрати в інфраструктурній галузі обов'язки держави й доходні (комерційні), орієнтовані на отримання прибутку, інтереси бізнесу поєднуються в рамках досягнення спільних завдань державної політики, пов'язаних зі створенням і відновленням важливих для країни об'єктів.

Для сільської місцевості найбільш пріоритетними напрямками державно-приватного партнерства є створення, утримання і використання об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури. На відміну від традиційних способів, державно-приватні партнерства передбачають розподіл відповідальності, винагороди і ризику між державним (публічним) і приватним секторами.

У багатьох країнах зростання ролі державно-приватного партнерства відбулося через те, що місцеві органи влади, як правило, мають обмежені бюджети для розширення послуг, модернізації інфраструктури чи надання субсидій державним підприємствам. Доходні бази місцевих бюджетів часто недостатні для фінансування капітальних та експлуатаційних інфраструктурних витрат.

Найпоширенішими формами співпраці влади і приватного сектору як інструментів ДПП є укладання контрактів на послуги та управління, співфінансування проєктів та оформлення спільної власності, реалізація механізмів «будівництво-експлуатація-передача», неформальна і добровільна співпраця, а також пасивне державне фінансування приватного надання послуг [2].

Контракти з приватними компаніями. Уряди багатьох країн дедалі частіше використовують аутсорсинг (передачу окремих функцій і процесів з надання послуг та інфраструктури фірмам приватного сектору). Договірний метод найчастіше використовується органами влади, щоб активніше залучати приватний сектор до надання послуг та розвитку інфраструктури.

1. *Контракти на обслуговування державні структури* укладають з приватними фірмами щодо надання конкретних послуг. У муніципалітетах США більше чверті контрактів на надання послуг, які державні органи самостійно не можуть запропонувати населенню, укладено з приватним сектором. Серед них: освітлення вулиць, збір твердих відходів, вуличний ремонт, управління медичними закладами, програми догляду певних категорій населення, швидка допомога, транспортне обслуговування, реалізація програм лікування від нарко- та алкозалежності. Канада, країни ЄС та все більше країн, що розвиваються, залучають приватні компанії до надання раніше традиційно «державних» послуг. Уряди Чилі, Гватемали, Перу створюють територіальні концесії у сфері водопостачання, очистки, збирання оплати та контролю за якістю питної води.

2. *Контракти на управління* є формою співпраці у наданні послуг і обслуговуванні інфраструктури, забезпечуючи високу ефективність послуг і контроль за власністю. Підрядник бере відповідальність за експлуатацію та технічне обслуговування об'єктів протягом певного періоду, маючи свободу щодо прийняття поточних управлінських рішень. Контракти на управління широко використовуються в Європі, Північній Америці, країнах, що розвиваються, для урізноманітнення послуг та поліпшення інфраструктури.

У Бразилії уряд штату Байя уклав договори з приватними фірмами для управління новими державними лікарнями, збудованими і фінансованими з державного бюджету. Цим уряд передав приватним партнерам операційні ризики, підвищуючи ефективність та якість медпослуг. Контракти укладені на рік, але можуть бути продовжені до п'яти років. Протягом цього періоду приватні компанії відповідають за персонал, управління об'єктами і надання послуг. Уряд платить за медпослуги, виходячи з нормативів, обсягів обслуговування та критеріїв ефективності.

В Абу-Дабі (ОАЕ) за допомогою контрактів з приватним сектором уряд забезпечив фінансову дисципліну та ефективне управління комунальними послугами в електропостачанні. Уряди кількох франкомовних країн Африки з 1980-х років співпрацюють із приватним сектором у сфері водопостачання населення і розвитку інженерних мереж.

У Кот-д'Івуарі за допомогою такого механізму забезпечено постачання трубопровідної води населенню. Принципи ціноутворення контролюються урядом, а приватна компанія бере на себе амортизаційні витрати в процесі експлуатації мережі водопостачання.

3. *Договори оренди* широко використовуються у сфері надання суспільних послуг. У Латинській Америці та Африці державні інфраструктурні об'єкти здаються в довгострокову оренду приватним компаніям, які відповідають за обслуговування об'єктів, оновлення фондів.

У США та деяких інших країнах уряди здають в оренду приватним інвесторам земельні, водні або інші ресурси з метою надання послуг або розвитку інфраструктури. Доходи від оренди використовуються виключно для розширення мережі інфраструктури, наприклад транспортної.

Всі три форми контрактів – контракти на обслуговування, управління і оренда – дозволяють органам влади зберігати право власності на державні об'єкти інфраструктури і здійснювати контроль за наданням суспільних послуг, а також отримувати доходи від оренди, плату за управління, або концесійні платежі. Така співпраця підвищує ефективність обслуговування, знижує ризики та демонополізує сферу надання послуг населенню.

У рамках ДПП реалізуються **Угоди «будівництво-експлуатація-передача» (БЕП)**. Приватні компанії на замовлення уряду будують телекомунікаційні, транспортні об'єкти, інфраструктурні мережі водопостачання та водовідведення. Після окупності інвестицій і отримання компаніями певного прибутку влада викуповує побудовані приватними компаніями об'єкти. Така практика розповсюджена у США. Муніципалітети укладають угоди БЕП з приватними корпораціями, які здійснюють капітальні вкладення в розробку і будівництво мереж з очищення води або стічних вод.

В Австралії БЕП використовувалися для розширення мережі державних лікарень. Приватні фірми будували і управляли лікарнями під контролем уряду протягом приблизно 15 років, надавали безкоштовні акредитовані медичні послуги, а витрати відшкодовувалися урядом.

Пільгове фінансування. Уряди використовують пільгові умови для надання грантів, кредитів, інвестування в акціонерний капітал або надання гарантій для мотивації приватного сектора до участі у виробництві, наданні послуг або будівництві суспільних об'єктів інфраструктури. Підтримка влади дозволяє приватним компаніям знизити витрати і збільшити прибуток у сфері, яка за відсутності державних гарантій є надто ризикованою. Державне стимулювання і преференції коштують для влади менше, ніж самостійне надання послуг. Гарантії та пільги можуть сприяти залученню приватних інвестицій, наданню більш гнучких і ефективних послуг. Проте як з боку чиновників, так і приватних компаній можливі зловживання, тому необхідним є державний контроль за наданням пільг і преференцій.

Делегування приватному сектору, неурядовим організаціям відповідальності за надання послуг і утримання інфраструктури є одним з дієвих механізмів залучення приватного сектора у цю сферу.

У США органи влади часто передають повноваження щодо надання послуг у сфері здоров'я, забезпечення громадської безпеки, охорони довкілля приватному сектору. Приватні компанії контролюють забруднення навколишнього середовища і поводження із потенційно токсичними чи небезпечними від-

ходами. Суворе екологічне законодавство стимулює розвиток компаній, що займаються розробкою і постачанням технологій, обладнання, наданням послуг у сфері охорони навколишнього середовища. Закон про чисте повітря, Закон про охорону та відновлення ресурсів, Закон про комплексну відповідальність за забруднення навколишнього середовища, діючі стандарти і норми стимулюють приватні інвестиції в екологічну інфраструктуру і вивільняють державні кошти для інших цілей.

Все частіше місцева влада у різних країнах вимагає від приватних забудовників створювати інфраструктуру для очищення стічних вод та утилізації відходів, забезпечувати транспортну інфраструктуру, надавати комунальні послуги. Вимоги щодо розвитку інфраструктури встановлюються або безпосередньо органами влади, або реалізуються через надання дозволів на будівництво, за рахунок зборів на розвиток, реалізацію прав доступу до інфраструктурних об'єктів, кредитів або в інших формах.

Добровільне або неофіційне державно-приватне партнерство. Глобалізація і розширення сфери діяльності транснаціональних корпорацій призвели до збільшення добровільної співпраці між приватними корпораціями, корпоративними фондами, міжнародними організаціями, а також національними і місцевими органами влади у вирішенні важливих соціальних проблем і забезпеченні населення державними послугами. У 2002 році Фонд Конрада Н. Хілтона запропонував майже \$41 млн для ДПП між Агентством США з міжнародного розвитку та урядами Гани, Малі і Нігеру, для забезпечення населення питною водою і санітарними послугами у сільській місцевості. Учасниками ДПП стали ряд міжнародних, неурядових організацій, науково-дослідних установ. Завдяки цьому забезпечується буріння нових свердловин для води, розвиваються альтернативні джерела водопостачання, запроваджені безпечні санітарні, гігієнічні норми і практики для більш ніж 500 тис. осіб у чотирьох країнах [3].

У багатьох країнах, що розвиваються, уряди повністю передають певні послуги у сферу відповідальності приватного сектора, який забезпечує ширший перелік чи вищу якість, ніж це може бути зроблено державними установами. Кооперативи, торгові союзи, жіночі та молодіжні клуби, релігійні організації в Азії були залучені до надання деяких державних послуг. Недержавні та релігійні організації забезпечували здоров'я, освіту і навчальні програми, доповнюючи пропоновані урядом.

На Філіппінах, наприклад, релігійні організації доповнюють державну систему освіти у початковій і середній школі, в коледжах і університетах. Вони здійснюють управління закладами охорони здоров'я та надають соціальні послуги, які уряд не забезпечує в повній мірі.

З огляду на вищевикладене, потрібно зазначити, що ДПП у багатьох країнах стало ефективним інструментом для розвитку інфраструктури і надання послуг населенню, а також привабливим для приватних компаній. Разом з цим його реалізація часто є складною і за певних умов може створити проблеми як для держави, так і приватного сектора.

Якщо механізми ДПП недостатньо добре розроблені і відсутній дієвий контроль, вартість послуг для споживачів може значно зрости. При цьому надто жорстке державне регулювання може призвести до дефіциту послуг, а занадто слабке – до низької їх якості. Корупція також може підірвати довіру суспільства до ДПП, якщо процес не є прозорим і

ретельно контрольованим. Відсутність достатньої конкуренції може перетворити ДПП у приватні монополії, навіть менш ефективні, ніж державні підприємства. Створення надмірної кількості проектів та їх сегментація нівелює ефект від масштабу.

Досвід багатьох країн свідчить, що для успішності ДПП уряду необхідно: 1) здійснити адекватні правові реформи, щоб дозволити приватному сектору працювати ефективно; 2) розробити і забезпечити дотримання правил, зрозумілих і прозорих для приватних інвесторів; 3) ліквідувати непотрібні обмеження, що не дозволяють приватним підприємствам вільно конкурувати на ринку; 4) дозволити приватизацію, ліквідацію або банкрутство неефективних державних підприємств; 5) розширити можливості і права для місцевого приватного бізнесу; 6) створити стимули і гарантії для захисту службовців державних підприємств, які можуть постраждати внаслідок створення ДПП; 7) переорієнтувати функції уряду від безпосереднього надання послуг до створення сприятливих умов для залучення у цю сферу приватних компаній.

Для успіху на національному та місцевому рівні виконавча влада має шукати альтернативи традиційним державним послугам і прийняти участь приватного сектора. Проекти будуть успішними, якщо вони є взаємовигідними для держави і приватних компаній, якщо між партнерами існує довіра і контроль. Успіх ДПП залежить також від підтримки громадськості. Довіра може бути підірвана, якщо цілі проекту або сторін непрозорі, неоднозначні або просто нереалістичні. Несумісність організаційних систем і методів управління також може зробити ДПП неефективним, як і обмеження норми прибутку приватних компаній.

ДПП не є панацеєю від усіх проблем місцевого розвитку, але може сприяти державним органам влади у поліпшенні якості, розширенні асортименту послуг, зниженні їхньої вартості, прискоренні будівництва і технологічного оновлення інфраструктурних об'єктів, що мають вирішальне значення для місцевого економічного розвитку. ДПП може бути ефективним механізмом для реалізації державного і приватного ресурсного потенціалу, посилення спроможності національних та місцевих органів влади.

Вдосконалення системи місцевих податків і зборів для фінансування місцевої інфраструктури: Великобританія.

Місцеві податки відіграють важливу роль у фінансуванні розвитку сільської інфраструктури у багатьох країнах. Розглянемо приклад Великобританії, де в останні роки активно вдосконалювалося законодавство, спрямоване на підтримку розвитку місцевих систем життєзабезпечення населення. Це проявляється, зокрема, в реалізації державної політики, спрямованої на створення міцної фінансової бази, сприяння самоорганізації і співробітництва місцевих громад у плануванні розвитку їхніх територій.

У частині посилення місцевої фінансової бази запроваджений місцевий інфраструктурний податок. Це збір, який місцеві органи влади в Англії та Уельсі можуть вводити для підтримки розвитку своєї території. Цей податок є важливим елементом реформ системи державного планування, її переходу до просторово-орієнтованого підходу [4]. Запровадження інфраструктурного податку є частиною політики щодо надання місцевим органам влади, які здійснюють планування розвитку, додаткових повноважень відповідно до Закону про Планування (2008). Закон вступив в силу 6 квітня 2010 р. і є частиною системи регулювання місцевої інфраструктури.

Метою місцевого інфраструктурного податку є намагання забезпечити додаткове фінансування органів влади, що здійснюють планування, розвиток інфраструктурних проектів для потреб зростання та зміцнення добробуту місцевих громад. Він дозволяє, за сприятливих економічних умов, збільшити надходження за рахунок відрахувань суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють будівництво на території громад. У випадку оподаткування забудовників суми зборів пропорційні до площ будівництва.

Там, де діє місцевий інфраструктурний податок, землевласники, користувачі чи структури, що здійснюють господарську діяльність на території місцевих громад, повинні його сплачувати місцевим радам. Розмір податку встановлюється місцевими органами самоврядування, залежно від особливостей: розмірів землеволодінь, характеру їхнього використання, потреб місцевого розвитку.

Отримані від інфраструктурного податку кошти можуть бути використані для підтримки місцевого розвитку шляхом фінансування пріоритетної для місцевих громад інфраструктури: транспортної мережі, доріг, парків, зелених зон, закладів охорони здоров'я, центрів дозвілля тощо.

Місцева влада самостійно встановлює пріоритетні напрями, на які будуть витрачені отримані від цього податку кошти. Це дозволяє місцевим громадам мати прогнозовані обсяги фінансування, що уможливорює планування розвитку систем життєзабезпечення, дає землекористувачам, суб'єктам господарювання чітке розуміння від самого початку про те, скільки вони повинні сплачувати за користування місцевими ресурсами, сприяє прозорості місцевого фінансування, оскільки місцева влада зобов'язана звітувати громаді про витрачені кошти. Це також сприяє добробуту і сусідніх громад, оскільки вони отримують зиск від інфраструктурних об'єктів, що розміщені неподалік.

Інфраструктурний податок – необов'язковий платіж. Його запровадження залежить від місцевих органів планування. Останні можуть вирішити, враховуючи місцеві економічні умови, що введення додаткового податкового навантаження може, навпаки, загальмувати місцевий розвиток. У цьому разі на певний період може бути введена нульова ставка інфраструктурного податку або він взагалі може не вводитися. Якщо ж органи місцевої влади вирішать стягувати інфраструктурний податок, вони повинні підготувати та опублікувати інформацію про податковий режим на певній господарській території; умови стягнення податку, ставки та терміни його сплати. Використання надходжень від сплати цього податку має здійснюватися для покращення, відновлення, забезпечення та підтримки функціонування або ремонту об'єктів інфраструктури і для сприяння у такий спосіб місцевому розвитку. Щорічно органи місцевого самоврядування повинні звітувати місцевій громаді щодо обсягів зібраних коштів і здійснених витрат.

Щоб встановити податковий режим для інфраструктурного податку, місцеві органи планування повинні: підготувати проект з обґрунтуванням введення податку, причин і конкретних місцевих потреб, на які планується спрямовувати кошти (на публічне обговорення проекту дається 6 тижнів); забезпечити оцінку проекту, під час якої незалежні експерти мають встановити відповідність проекту законодавчо встановленим вимогам; після чого отримати дозвіл Відділу місцевого самоврядування; схвалити податковий режим на зборах органу місцевого самоврядування; офіційно оприлюднити умови податкового режиму.

Запровадження місцевого інфраструктурного податку не ставить за мету забезпечити за рахунок таких надходжень фінансування всієї системи місцевого життєзабезпечення. Натомість конкретно визначаються специфічні місцеві потреби на вирішення яких будуть спрямовані кошти.

Диверсифікація фінансування та стимулювання інновацій у розвитку місцевої інфраструктури: Австралія.

В Австралії відповідальність за розвиток місцевої інфраструктури покладено як на регіональні органи влади, так і на місцеві. Останнім часом зростає роль приватних інвестицій в інфраструктуру і повинна посилюватися і надалі. Розглянемо особливості розвитку місцевої інфраструктури на прикладі штату Новий Південний Уельс.

Інфраструктурна політика реалізується як частина державної та регіональної системи планування. На регіональному рівні розробляються також стратегії розвитку мереж систем життєзабезпечення, що окреслюють механізми та принципи взаємодії у цій сфері між регіональними та місцевими органами влади, місцевими громадами, зокрема щодо фінансування [5]. Проте, оскільки ні центральний, ні місцеві бюджети чи приватні інвестиції не можуть окремо забезпечити фінансування інфраструктурного розвитку у повній мірі, розвиваються фінансові механізми для одночасного залучення коштів із різних джерел. Як правило, має місце солідарне фінансування з регіональних бюджетів, бюджетів місцевих органів самоврядування та приватних інвесторів.

У випадку житлового будівництва, наприклад, регіональна підтримка дозволяє місцевим громадам паралельно зі зростанням площ під житлове будівництво забезпечувати ці території повноцінною мережею доріг, інфраструктурою охорони населення в надзвичайних ситуаціях, об'єктами загального користування (парки, рекреаційні зони тощо). Завдяки солідарному фінансуванню забезпечується підтримка на певному рівні цін за житло, оскільки це не лягає повністю фінансовим тягарем на забудовників і вартість інфраструктури не переноситься ними на побудовані об'єкти.

Для того щоб місцеві громади мали доступ до регіонального фінансування, вони повинні розробити і затвердити у відповідних структурах плани місцевого розвитку. Експертиза проектів повинна підтвердити, що місцеві органи влади не можуть забезпечити самостійно розвиток інфраструктурної мережі у необхідному обсязі і розрив між максимально допустимим навантаженням на забудовників та реальними потребами фінансування інфраструктури потребує додаткового фінансування.

Згідно із чинним законодавством, місцевим органам самоврядування дозволено оподатковувати суб'єкти господарської діяльності, наприклад забудовників, щоб отримати необхідні кошти для розбудови інфраструктури.

Вперше вимоги до суб'єктів господарської діяльності (збудовників) щодо їхньої участі у розвитку інженерної інфраструктури були законодавчо закріплені ще у 1979 році, після чого вони змінювалися, деталізувалися, удосконалювалися. Залучення суб'єктів господарювання до розвитку місцевих систем життєзабезпечення хоч і є надзвичайно важливим, проте такий підхід не завжди є ефективним, оскільки таке джерело фінансування не покриває повністю всі місцеві потреби. Альтернативами можуть бути: кредити; гранти або субсидії від державних або регіональних агентцій; плата за дозволи на ведення

господарської діяльності; маніпулювання ставками інших загальних та спеціальних місцевих податків і зборів у межах компетенції місцевих органів влади; комбінація усіх цих підходів. Використання додаткових джерел фінансування доповнює і розширює існуючу систему фінансового забезпечення функціонування місцевих систем життєзабезпечення. Крім того, диверсифікація джерел фінансування зменшує ризики, пов'язані з ненадійністю залучення зовнішніх ресурсів.

Важливого значення надається пошуку нових інноваційних підходів до функціонування місцевих систем життєзабезпечення, що передбачає: ефективніше використання місцевих ресурсів громади; зниження поточних витрат та витрат управління; уникнення дублювання об'єктів або функцій.

Багато послуг громаді надаються іншими органами влади або приватним сектором, які при плануванні розвитку місцевих систем життєзабезпечення розглядаються як суб'єкти надання послуг, що можуть допомогти у задоволенні майбутніх запланованих потреб. Приділяється увага тому, щоб органи місцевого самоврядування оптимізували власну мережу інфраструктури, її структуру, критично оцінювали ефективність діючих програм. Як альтернатива будівництву нових об'єктів розглядається можливість раціоналізації існуючої системи надання послуг та підвищення її ефективності для кращого задоволення як поточних так і майбутніх потреб громади. Для цього можуть використовуватися наступні підходи: багатоцільове використання інфраструктурних об'єктів; спільне розміщення приватних і громадських об'єктів, спільне використання шкільних приміщень та інших фінансованих державою об'єктів; оренда будівель для громадських потреб замість купівлі або будівництва; створення системи стимулів для приватного сектору у сфері надання послуг (надання пільг, знижені ставки місцевих зборів, планування їхньої діяльності за участі місцевої влади, інша організаційна допомога).

Урізноманітнення підходів до забезпечення функціонування місцевої системи життєзабезпечення населення підвищує рівень задоволення потреб громади, послаблює залежність від зовнішнього фінансування, зменшує операційні витрати. Проте такі підходи вимагають від місцевої влади належного управління активами, співробітництва із зацікавленими сторонами, здійснення контролю за тим, щоб рівень надання послуг, їх обсяг були на належному рівні, а фінансові транзакції та звітність – прозорими.

Стимулювання місцевих ініціатив, посилення участі місцевих громад в ідентифікації та вирішенні місцевих проблем: КНР.

У КНР за останні десятиліття досягнуто значних успіхів у розвитку сільської інфраструктури. Стрімке зростання обсягів будівництва часто є навіть приводом до наукових дискусій щодо доцільності дотримання таких дуже високих темпів екстенсивного зростання у цій сфері часто на шкоду якості новозбудованих інфраструктурних об'єктів [6]. Екстенсивний розвиток сільської мережі інфраструктури в значній мірі зумовлений зростанням державного фінансування. На противагу цьому стимулювання ініціативності місцевих громад у вирішенні власних інфраструктурних проблем є іншим важливим напрямком вдосконалення місцевих систем життєзабезпечення сільського населення в КНР, підвищення їхньої ефективності навіть за умови недостатнього державного фінансування. Розглянемо як це реалізується на прикладі КНР, де за останнє

десятиріччя значно зросла самостійність сільських громад у питаннях розвитку місцевих систем життєзабезпечення.

Позитивним прикладом вирішення місцевих проблем власними силами є досвід громад на південному заході провінції Юньнань. Після будівництва дамби для наповнення каналів у сусідньому місті Ліцзянь (туристична принада), поля навколишніх сільських громад були затоплені, що стало для них значною проблемою, яку не могли вирішити самостійно. В результаті співробітництва з дослідниками групи Green Watershed, у місцевих мешканців підвищилась ініціативність, вони повірили у власні сили. Науковці Green Watershed звернули увагу, що від самого початку після будівництва дамби селяни не знали як реалізувати власні ідеї, донести свою думку до уряду. Було запропоновано створити місцеві комітети для координації зусиль, ідей, прийняття рішень щодо користування ресурсами, розвитку інфраструктури.

Додатковим стимулом місцевої активності стали економічні перспективи, а саме, що частина доходів від туризму в Ліцзяні повинна перерозподілятися на користь сусідніх громад. Оскільки доходи від туризму надходять за рахунок водних ресурсів, то частина прибутку може бути повернена територіям поблизу озера, з якого надходить вода. У результаті місцева влада прийняла рішення передати частину коштів, отриманих від туризму, місцевим громадам, інвестувати в розвиток сільських систем життєзабезпечення. Ці кошти повинні допомогти реалізовувати реальні інфраструктурні проекти, орієнтовані на ефективне використання місцевих ресурсів та сталий розвиток територій.

Тепер частина значних доходів від туризму перерозподіляється на користь навколишніх сільських громад. Ця сума становить до 300 тис. доларів США щороку. Мешканці різних сіл об'єднали свої зусилля, щоб відродити місцеву економічну інфраструктуру, туристичну інфраструктуру, побудували на озері верф для розвитку рибальства і туризму.

Іншим прикладом з практики розвитку місцевих систем життєзабезпечення в КНР є партнерство між органами влади і приватним сектором в провінції Фудзянь. Воно стало важливим чинником ефективності реалізації інфраструктурного проекту з розвитку та підвищення ефективності систем водопостачання в сільських громадах провінції.

Інженерні системи водопостачання, іригаційні мережі в значній мірі визначають можливості для сільського розвитку у цій південно-східній провінції з обмеженими водними ресурсами та нерівномірним їх розподілом. В останні роки регіональний уряд активно співпрацював з приватним сектором, зокрема з місцевими фермерськими об'єднаннями, щодо пошуку та нових механізмів водопостачання та запровадження інноваційної системи управління у цій сфері. Однією з цілей було забезпечення більш ефективного та ощадного водоспоживання, як для побутових цілей сільського населення, так і для виробничих цілей дрібних фермерів. Для цього регіональною владою та місцевими асоціаціями фермерів спільно був розроблений новий порядок водоспоживання, тарифи тощо. Таким чином, залучення безпосередніх споживачів послуг до процесу управління об'єктами інфраструктури, формування політики ресурсокористування, зарекомендувало себе позитивно і дозволило реалізувати інтереси як місцевих громад, так і регіональної влади.

Досвід Китаю свідчить, що співробітництво між державою, приватним сектором і місцевими гро-

мадами дозволяє реалізувати потенціал усіх цих суб'єктів для задоволення місцевих потреб. Зосередження функцій розвитку місцевої інфраструктури як у компетенції тільки центральної державної влади, так і передача цих функцій повністю місцевим громадам – кожен із цих крайніх підходів має свої недоліки. У першому випадку високим є ризик ігнорування конкретних місцевих проблем, у другому випадку, при домінуючій ролі місцевих громад, як суб'єкта розвитку місцевої інфраструктури, на перший план виходить фінансова неспроможність місцевої влади, недостатність місцевих ресурсів. Крім того, місцеві органи влади можуть формувати свої програми розвитку без прив'язки до пріоритетів розвитку територій чи територіально-адміністративних одиниць вищого рівня, до складу яких входять їхні сільські громади. Найбільший поступ у розвитку місцевих систем життєзабезпечення, співвідношення витрат на розвиток інфраструктурних мереж і якості послуг досягається саме у тих громадах, де вдалось оптимально поєднати інтереси та потенціал усіх зацікавлених сторін: держави, бізнесу і місцевих громад. Так, аналіз розвитку сільської транспортної інфраструктури у 101 селі Китаю свідчить, що якість побудованих доріг вище, коли роль центральних органів влади є домінуючою при реалізації відповідних проектів, натомість вартість програм була нижчою, якщо активну роль в її реалізації відігравали місцеві громади, органи місцевого самоврядування яких брали на себе більшу частину функцій щодо управління проектами будівництва [7].

Висновки. Для комплексного вирішення проблем із забезпеченням суспільними послугами і покращенням умов життєвого середовища сільського населення в Україні необхідно вибудовувати дієві моделі співпраці держави, бізнесу і громади через досягнення балансу дій, повноважень, відповідальності між державними та самоврядними організаціями. Для цього необхідно сформувати сприятливе інституційне середовище, яке дозволить використовувати потенціал як державних установ і організацій на національному, регіональному та місцевому рівні, так і сільських громад та приватного сектора. Одним із таких механізмів може бути державно-приватне партнерство, яке набуло широкого розповсюдження у зарубіжній практиці. Стимулювати розвиток державно-приватного партнерства в сільській місцевості можна за рахунок надання права на використання земель державної і комунальної власності, що сприятиме залученню приватних інвестицій. Також їх обсяги можна збільшити через створення сприятливих для приватних інвесторів можливостей реалізації власних інтересів у сфері надання послуг сільському населенню, виконання функцій, що традиційно були у сфері відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Важливе значення має пошук інноваційних підходів як до наповнення місцевих бюджетів, залучення додаткових коштів через введення місцевих податків і зборів, кошти з яких повинні використовуватися на розвиток сільської інженерно-транспортної, соціальної інфраструктури, так і до раціонального мультифункціонального використання наявних інфраструктурних об'єктів.

З боку держави необхідно також стимулювати місцеві ініціативи, спрямовані на покращення функціонування систем життєзабезпечення в сільській місцевості, сприяти активізації участі громад у визначенні місцевих проблем та механізмів їх вирішення, змінювати пріоритети від централізованої

підтримки до надання більшого значення локальним ініціативам, інфраструктурним проектам, у реалізації яких безпосередню участь беруть місцеві жителі та самоврядні організації.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Overcoming constraints to the financing of infrastructure. Success Stories and Lessons Learned: Country, Sector and Project Examples of Overcoming Constraints to the Financing of Infrastructure / World bank, 2014.
2. Dennis A. Rondinelli. Partnering for development: Government-private sector cooperation in service provision [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006231.pdf>.
3. U.S. Agency for International Development, «\$41 Million for Public-Private Partnership to Provide Clean Water in West Africa», Press Release 2002-097, Washington DC : USAID, 2002.
4. Alex Lord. The community infrastructure levy: an information economics approach to understanding infrastructure provision under England's reformed spatial planning system // Planning Theory & Practice. Vol 10, Issue 3, 2009. – P. 333-349.
5. Planning for infrastructure: A community guide to the State Environmental Planning Policy (Infrastructure) / NSW Government, Department of Planning. – 2008. – 9 p.
6. Chengfang Liu, Linxiu Zhang, Renfu Luo, Scott Rozelle, Linxiu Zhan. Infrastructure investment in rural China: is quality being compromised during quantity expansion? // The China Journal, No. 61 (Jan., 2009). – P. 105-129.
7. Ho Lun Wong, Renfu Luo, Linxiu Zhang, Scott Rozelle. Providing quality infrastructure in rural villages: the case of rural roads in China // Journal of Development Economics. – 2013, Volume 103 (July). – P. 262-274.

УДК 338.24:330.322

Руденко О.А.

*аспірант кафедри економічної теорії та банківської справи
Черкаського державного технологічного університету*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СТРУКТУРИ ЕКОНОМІКИ

У статті досліджено досвід постсоціалістичних країн Центральної, Східної та Західної Європи, Мексики, США та Китаю щодо реалізації інвестиційної політики. На основі формування інвестиційно привабливого клімату визначено основні чинники і перешкоди на шляху залучення інвестицій в економіку України та сформульовано основні напрями поліпшення інвестиційного клімату країни. Розглянуто зарубіжний досвід регулювання іноземного інвестування. Виявлено особливості використання заходів регулювання у країнах з різним рівнем розвитку інвестиційного ринку. Проаналізовані тенденції зміни напрямку інвестиційної політики як на рівні окремих держав, так і на загальносвітовому рівні. Практика країн Центрально-Східної Європи демонструє, що приток прямих іноземних інвестицій почався лише після покращення соціально-економічної ситуації в країні, а не став її причиною.

Ключові слова: прямі іноземні інвестиції, макроекономічна стабілізація, лібералізація законодавства, податкова політика, чинники інвестиційної привабливості.

Руденко О.А. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАК ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ

В статье исследован опыт постсоциалистических стран Центральной, Восточной и Западной Европы, Мексики, США и Китая по реализации инвестиционной политики. На основе формирования инвестиционно привлекательного климата определены основные факторы и препятствия на пути привлечения инвестиций в экономику Украины и сформулированы основные направления улучшения инвестиционного климата страны. Рассмотрен зарубежный опыт регулирования иностранного инвестирования. Выявлены особенности применения мер регулирования в странах с различным уровнем развития инвестиционного рынка. Проанализированы тенденции изменения направления инвестиционной политики как на уровне отдельных государств, так и на общемировом уровне. Практика стран Центрально-Восточной Европы показывает, что приток прямых иностранных инвестиций начался лишь после улучшения социально-экономической ситуации в стране, а не стал ее причиной.

Ключевые слова: прямые иностранные инвестиции, макроекономическая стабилизация, либерализация законодательства, налоговая политика, факторы инвестиционной привлекательности.

Rudenko O.A. METHODOLOGICAL PRINCIPLES STATE INVESTMENT POLICY AS BASES RESTRUCTURING ECONOMICS

This article explores the experience of post-socialist countries of Central, Eastern and Western Europe, Mexico, the US and China to implement the investment policy. On the basis of the formation of attractive investment climate factors and the main obstacles to attracting investment to Ukraine and the main directions of improving the investment climate. Foreign experience of regulation of foreign investment. The features of the use of control measures in countries with different levels of investment market. Analyzed trends in the direction of investment policy at the level of individual countries and on a global level. Practice in Central and Eastern Europe shows that FDI inflow began only after the improvement of the socio-economic situation in the country and did not cause it.

Keywords: foreign direct investment, macroeconomic stabilization, liberalization of laws, tax policies, factors of investment attractiveness.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливу роль для економічного зростання країн відіграє іноземне інвестування у вигляді прямих іноземних інвестицій (ПІІ), які при певних обставинах можуть стати вагомим засобом забезпечення прогресивних

структурних зрушень в економіці завдяки своїй ролі у впровадженні нових технологій та модернізації країни. При формуванні виваженої державної політики зарубіжне інвестування супроводжується іноземним досвідом управління, новими маркетинго-