

УДК 351.82:628.4:82

О. Ігнатенко

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Проаналізовано існуючі державні програми в сфері розвитку благоустрою населених пунктів та державні програми, які містять такі напрями. Розглянуто загальні вимоги до їх програмування. У результаті досліджень запропоновано розробити єдину програму, яку затвердити законом як загальнодержавну цільову програму, зокрема сконцентрувати в ній усі бюджетні та позабюджетні кошти, передбачені чинними програмами.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

Особливості економічного розвитку в Україні залежать, значною мірою, від ефективності якісних структурних перетворень у її економіці. Для досягнення цього розробляються та реалізуються програмні заходи: міждержавні, державні та регіональні програми, інвестиційні проекти, концепції тощо.

Розгляду питань впровадження та виконання державних програм в житлово-комунальному господарстві України приділили свою увагу такі дослідники як І. Драган [1], В. Логвиненко [2], Н. Олійник [3], Ю. Манцевич [4], С. Корнійчук [5].

Однак сфера благоустрою населених пунктів практично залишилась поза їх увагою.

Тому мета статті полягає у дослідженні існуючих у країні державних програм у сфері благоустрою населених пунктів.

Загальні вимоги щодо засад розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм визначені Законом України “Про державні цільові програми” № 1621-IV від 18.03.2004 р. [6]. Цим законом встановлено, що державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для вирішення найважливіших проблем.

Державні цільові програми розробляються за сукупності таких умов:

– існування проблеми, вирішення якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- відповідності мети програми пріоритетним напрямам державної політики;
- необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;

- наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Своєю чергою, Кабінет Міністрів України Постановою № 106 від 31.01.2007 р. затвердив Порядок розроблення та виконання державних цільових програм [7]. Цей порядок визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм.

Програми поділяються на загальнодержавні програми, які спрямовуються на вирішення проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

У законодавстві України було прийнято низку актів, положення яких необхідно враховувати під час програмування сфери благоустрою населених пунктів.

1. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програми економічного і соціального розвитку України" № 1602-III від 23.03.2000 р., який визначив правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлено загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку.

2. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" № 2850-IV від 08.09.2005 р., який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій.

3. Концепція сталого розвитку населених пунктів, що затверджена Постановою Верховної Ради України № 1359VXI від 24.12.1999 р., метою якої є забезпечення виходу з кризи і створення умов для сталого розвитку населених пунктів. Концепція направлена на удосконалення транспортної інфраструктури, формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах, поліпшення санітарно-гігієнічного та екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров'я людини умов, впровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки та знешкодження відходів. Концепція вважається основою для розробки нормативно-правових актів, програм та проектів щодо регулювання планування і забудови, стимулювання інвестиційної діяльності, вдосконалення податкової політики, наповнення і раціонального використання місцевих бюджетів для забезпечення соціально-економічного розвитку населених пунктів.

До заходів із реалізації державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів належать такі напрями, що пов'язані зі сферою благоустрою населених пунктів:

- удосконалення вулично-дорожньої мережі, оптимізація її щільності з метою підвищення пропускної спроможності, зменшення витрати часу на перевезення

пасажирів і вантажів із урахуванням розташування систем розселення та основних місць застосування праці, інших місцевих умов;

- створення при проектуванні, будівництві та реконструкції вулично-дорожньої мережі смуг для велосипедного та пішохідного руху, а також умов для пересування маломобільного населення;

- здійснення заходів щодо влаштування місць паркування легкового автомобільного транспорту з інтенсивним використанням для цього підземного простору, вбудовано-прибудованих та багатоповерхових гаражів;

- здійснення державної підтримки та сприяння розвитку сучасної вулично-дорожньої мережі в сільській місцевості;

- проведення комплексних робіт щодо поліпшення якості доріг у населених пунктах;

- раціональне використання природно-ландшафтних комплексів міст та приміських територій, проведення робіт щодо їх збереження та відтворення, здійснюється упорядкування та озеленення вулиць, майданів, територій громадського призначення, житлової забудови;

- удосконалення планування вулично-дорожньої мережі та організація руху транспорту згідно із санітарно-гігієнічними вимогами щодо захисту населення від несприятливого акустичного впливу та хімічного забруднення від транспортних засобів;

- використання підземного простору населених пунктів для будівництва пішохідних переходів, гаражів, транспортних мереж, об'єктів культурно-побутового обслуговування, комунально-складських об'єктів тощо;

- забезпечення своєчасного ремонту інженерних і транспортних комунікацій;

- впровадження ефективних систем санітарного очищення та сучасних вискоєфективних засобів утилізації, переробки і знешкодження твердих побутових відходів;

- забезпечення належних умов утримання, обліку домашніх тварин, поводження з ними, регулювання кількості безпритульних тварин тощо.

4. *Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р.*, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Доцільно зазначити, що окремої державної програми в сфері благоустрою населених пунктів затверджено не було. Однак основні напрями державної політики щодо сфери благоустрою населених пунктів на середньострокову перспективу відображені у *Національному плані дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010 – 2015 роки*, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1320-р від 04.11.2009 р. [8].

До Національного плану увійшли завдання центральним та місцевим органам виконавчої влади із залученням органів місцевого самоврядування. Серед них:

- підготовка пропозицій із удосконалення законодавчих актів у цій сфері;

- розробка проектів Державної цільової соціальної програми благоустрою населених пунктів на період до 2015 р. та Програми поводження з твердими побутовими відходами;

- розробка та удосконалення державних будівельних норм, державних санітарних правил і норм утримання територій населених пунктів;
- підготовка та затвердження на місцевому рівні програм і планів заходів з благоустрою населених пунктів, програм розвитку та збереження зеленої зони населених пунктів, правил благоустрою та схем санітарного очищення населених пунктів, правил утримання домашніх тварин;
- організація нормативно-методичного забезпечення підготовки місцевих нормативних актів;
- проведення інвентаризації і паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів;
- забезпечення належного фінансування заходів із благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- визначення на конкурсних засадах підприємств, установ, організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою населених пунктів;
- залучення громадськості, насамперед молоді, до здійснення заходів із благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- організація проведення щорічних семінарів та конференцій із питань благоустрою і санітарного очищення населених пунктів та прилеглих до них територій; а також проведення спеціалізованих виставок сучасного обладнання, новітніх технологій, техніки, що застосовуються у процесі утримання об'єктів благоустрою;
- організація громадського контролю у сфері благоустрою;
- активізація участі органів місцевого самоврядування у щорічному Всеукраїнському конкурсі з благоустрою “Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку”;
- інформування населення про здійснення заходів із благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- підвищення рівня контролю за дотриманням вимог законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів;
- сприяння утворенню та функціонуванню інспекцій із благоустрою населених пунктів;
- створення телефонних “гарячих ліній” для повідомлення про факти порушення законодавства у сфері благоустрою або неякісного виконання своїх обов'язків службами з благоустрою та забезпечення їх функціонування;
- утворення комісій з питань визначення суми збитків, завданих об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів, та забезпечення їх постійної роботи.

Однак завдання Національного плану з розробки у 2010 році проектів Державної цільової соціальної програми благоустрою населених пунктів на період до 2015 року та Програми поведінки з твердими побутовими відходами не було виконано.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1914-р від 29.09.2010 р. “Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2009 р. № 1320 і від 31 березня 2010 р. № 777” [9] взагалі було виключено завдання з розробки проекту Державної цільової соціальної програми благоустрою населених пунктів на період до 2015 року. Такий крок був більш політичним через зміну влади, ніж економічно-доцільним, і фактично зупинив можливість підготовки та в подальшому реалізацію

програмних заходів, направлених на вирішення існуючих проблем у сфері благоустрою населених пунктів.

Однак для вирішення існуючих проблем у цій сфері Мінжитлокомунгоспом України було прийнято наказ “Про затвердження Галузевої програми благоустрою населених пунктів на період до 2015 року” № 492 від 31.12.2010 р. Метою цієї програми було визначено створення організаційних та нормативно-правових механізмів забезпечення позитивних зрушень у сфері благоустрою населених пунктів, вирішення завдань щодо поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності населення на основі ефективного використання ресурсного та науково-виробничого потенціалу та залучення громадськості до вирішення цих завдань. Фактично цю галузеву програму було направлено на забезпечення нормативно-правового регулювання сфери благоустрою населених пунктів та проведення наукових розробок у цій сфері.

У рамках цієї програми вдалося виконати 10 заходів Галузевої програми (42%) з 24. Ще 3 заходи знаходяться в стадії розробки. Однією з причин з невиконання заходів Галузевої програми стало недостатність фінансування. Виконані заходи увійшли до системи нормативно-правового регулювання сфери благоустрою населених пунктів.

Щодо Програми поводження з твердими побутовими відходами, то під час її розробки було прийнято рішення про включення її положень до проекту *Загальнодержавної програми поводження з відходами*. Однак була прийнята лише *Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 роки*, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 22 від 03.01.2013 р. [10], а розробку самої програми було зупинено. За цією Концепцією передбачалося, що метою зазначеної вище Програми буде здійснення заходів щодо зменшення обсягів утворення відходів, модернізація системи їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення та утилізації з метою запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини, а також впровадження новітніх технологій їх управління відходами.

Концепція передбачає широкоохоплююче посилення законодавчої та інституціональної бази в секторі управління відходами, зокрема поводження з побутовими відходами в сфері благоустрою населених пунктів, відповідно до стандартів ЄС, включно із:

- створенням інформаційно-аналітичної системи, яка міститиме реєстри об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, обсягів і місць їх видалення, а також впровадження технологій поводження з відходами;
- здійсненням державного контролю та нагляду за дотриманням вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, веденням суб'єктами господарювання первинного обліку відходів, які вони утворюють, зокрема небезпечних;
- приведенням класифікації відходів у відповідність із європейськими стандартами та вдосконаленням державної статистичної звітності у сфері поводження з відходами;
- впровадженням принципу відповідальності виробника за збирання і утилізацію окремих видів продукції після її використання;
- стимулюванням суб'єктів господарювання до зменшення обсягів утворення відходів;
- залученням інвестицій у сферу поводження з відходами;
- фінансуванням робіт із будівництва об'єктів поводження з відходами, а також реконструкції та/або облаштування полігонів і звалищ відповідно до екологічних вимог, рекультивативі земельних ділянок, на яких розміщуються полігони і звалища;

- зменшенням обсягів накопичення відходів з метою запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини;
- заборонаю ввезення на територію України продукції, відходи якої не переробляються;
- наданням населенню послуг з вивезення побутових відходів та відходів тваринного походження, підвищення якості їх надання, впровадження новітніх технологій поводження з відходами.

Виконання зазначеної вище програми передбачалося здійснювати у два етапи. Перший етап (2013 – 2015 рр.) – здійснення заходів щодо ліквідації найбільш екологічно небезпечних об'єктів зберігання токсичних відходів, зменшення обсягу утворення відходів та запобігання їх несанкціонованому видаленню, а також реалізації пілотних проєктів із будівництва полігонів та створення потужностей з утилізації, перероблення та знешкодження відходів. Другий етап (2016 – 2020 рр.) – здійснення заходів щодо створення сучасної інфраструктури збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини, залучення інвестицій у сферу поводження з відходами.

Окрім Національного плану дій, вирішення завдань у сфері благоустрою населених пунктів включено в інших державних програмах.

1. *Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки*, що затверджена Законом України № 1511-VI від 11.06.2009 р. Мета цієї програми полягає у визначенні засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Програма передбачає вирішення проблем у сфері благоустрою населених пунктів, зокрема: реконструкція вулиць райцентрів та малих міст, переоснащення мереж зовнішнього освітлення вулиць райцентрів та малих міст, обладнання дитячих майданчиків у райцентрах та містах обласного значення, придбання нових прибиральних машин, контейнерів та спеціально обладнаних транспортних засобів (сміттевозів).

2. *Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013 – 2017 роки*, що затверджена Законом України № 4909-VI від 07.06.2012 р. Метою програми є послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій. Програма передбачає вирішення питань інженерного захисту територій населених пунктів.

3. *Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки*, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1090 від 29.11.2010 р. Метою цієї програми є сприяння забезпеченню розбудови інфраструктури малих міст, підвищенню якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування таких міст. У сфері благоустрою населених пунктів до основних завдань цієї програми належать питання:

- планування та забудова територій малих міст із урахуванням ландшафтних, історичних, архітектурних, екологічних та інших особливостей;
- охорона водних об'єктів і ресурсів;

- запобігання виявам небезпечних екзогенних геологічних процесів у межах малих міст та ліквідація їх наслідків;
- розвиток житлово-комунального та дорожнього господарства, транспортного комплексу;
- забезпечення екологічної безпеки, зокрема зведення до мінімуму відходів, зокрема небезпечних, їх утилізація та знешкодження.

4. *Державна програма активізації розвитку економіки на 2013 – 2014 роки*, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 187 від 27.02.2013 р. Метою цієї програми є запровадження нових підходів до модернізації пріоритетних галузей національної економіки на найближчі два роки для активізації її розвитку. Програма передбачає реалізацію проектів ремонту, реконструкції, будівництва зовнішнього освітлення вулиць із застосуванням енергозберігаючих технологій, будівництво спортивних об'єктів і спортивних споруд, забезпечення населених пунктів сміттєвозами.

На підставі розгляду питання державного програмування сфери благоустрою населених пунктів можна зробити висновок, що цей інструмент, на жаль, недостатньо ефективний у вирішенні існуючих проблем у цій сфері, оскільки існуючі програми суттєво відрізняються одна від одної і містять різні механізми та підходи до їхньої реалізації. Збереження тенденції нефінансування та недофінансування програм призводило, зрештою, до необхідності коригування завдань і продовження термінів їхнього виконання. Такі недоліки в реалізації державних програм, що пов'язані із сферою благоустрою населених пунктів, зумовлюють потребу в перегляді механізмів їхнього формування, реалізації, моніторингу та контролю за виконанням.

Виявлення та усунення недоліків, якими характеризується процес розроблення, узгодження, затвердження, виконання та контролю за фінансуванням державних програм, що пов'язані із сферою благоустрою населених пунктів, потрібно здійснювати в контексті підвищення ефективності програмно-цільових методів управління загалом. Розкриття потенціалу державних цільових програм дасть змогу забезпечити комплексний підхід до вирішення поставлених завдань, середньостроковий характер планування, визначення обсягів фінансування залежно від поставлених завдань та цілей, використання системи показників для оцінювання ефективності, відкритість і прозорість порядку формування програм, можливості поєднання ресурсів державного та приватного секторів економіки для виконання програм [11].

Висновки

У цьому контексті актуальним, на нашу думку, є перегляд затверджених програм, що пов'язані із сферою благоустрою населених пунктів. Доцільно об'єднати всі існуючі програми та заходи програм, що стосуються сфери благоустрою населених пунктів, в одну програму, яку затвердити законом як загальнодержавну цільову програму, зокрема сконцентрувати в ній усі бюджетні та позабюджетні кошти, передбачені чинними програмами.

На нашу думку, у подальших розвідках необхідно запропонувати подальші напрями щодо програмування сфери благоустрою населених пунктів.

Література

1. Драган І. О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. О. Драган ; Акад. муніцип. упр. — К. : [б. в.], 2011. — 36 с.

2. Логвиненко В. І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні [Текст] : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Володимир Іванович Логвиненко; Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк : [б. в.], 2009. — 40 с.

3. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. І. Олійник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : [б. в.], 2011. — 36 с.

4. Манцевич Ю. М. Удосконалення розвитку житлового господарства міст України [Текст] : автореф. дис... д-ра екон. наук : 08.00.05 / Ю. М. Манцевич; Рада по вивч. продукт. сил України НАН України. — К. : [б. в.], 2009. — 39 с.

5. Корнійчук С. В. Державна політика у сферах державного і регіонального управління розвитком житлово-комунального господарства [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. В. Корнійчук; Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк : [б. в.], 2005. — 21 с.

6. Про державні цільові програми Верховна Рада України : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 25. — Ст. 352.

7. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 8. — Ст. 313.

8. Про затвердження Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1320-р від 04.11.2009 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2009. — № 214.

9. Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2009 р. № 1320 і від 31 березня 2010 р. № 777 : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1914-р від 29.09.2010 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2010. — № 184.

10. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 22-р від 03.01.2013 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2013. — № 6. — Ст. 206.

11. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері [Текст] / [Гець В. М., Амоша О. І., Приходько Т. І. та ін.] ; за ред. В. М. Гейця. — К. : Наукова думка, 2008. — 384 с.

O. Ihnatenko

REALIZATION OF STATE PROGRAMS IN THE AREA OF BEAUTIFICATION OF HUMAN SETTLEMENTS

The existing government programs in the area of development & beautification of human settlements and the state programs that contain such directions are analyzed; general requirements for their programming are described. As a result of research, it is proposed to develop a unique program that should be approved by the law as a national target program and concentrate all the budgetary and extra-budgetary funds provided by current programmes.

Key words: government regulation, area of beautification of human settlements, beautification of human settlements, housing & municipal economy, public policy, public management, legal regulation.