

# ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 352

**Бовкун О.А.**,  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри маркетингу, менеджменту та управління бізнесом,  
*Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини*

## БЮДЖЕТНЕ ТА СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРНИМ ПРОЕКТОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Бовкун О.А.** Бюджетне та стратегічне планування соціально-економічного розвитку управління інфраструктурним проектом територіальних громад. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку сільських територій розглядається як прогнозування розвитку, що передбачає обґрунтування та закріплення цілей розвитку територій. Розроблення та впровадження в практику статуту територіальної громади сільського населеного пункту створюватимуть передумови для більш ефективного врегулювання суспільних відносин, які виникають під час здійснення місцевого самоврядування, а також закріплення на цьому рівні управління правовою, організаційною та фінансовою самостійністю.

**Ключові слова:** бюджетне планування, стратегічне планування, територіальна громада, статут, SWOT-аналіз.

**Бовкун О.А.** Бюджетное и стратегическое планирование социально-экономического развития управления инфраструктурным проектом территориальных общин. Стратегическое планирование социально-экономического развития сельских территорий рассматривается как прогнозирование развития, которое предусматривает обоснование и закрепление целей развития территорий. Разработка и внедрение в практику устава территориальной общины сельского населенного пункта будут создавать предпосылки для более эффективного урегулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении местного самоуправления, а также закрепления на этом уровне управления правовой, организационной и финансовой самостоятельностью.

**Ключевые слова:** бюджетное планирование, стратегическое планирование, территориальная община, устав, SWOT-анализ.

**Bovkun O.A.** Budget and strategic planning for socio-economic development of the infrastructure project management of territorial communities. Strategic planning of socio-economic development of rural territories is considered as a forecast of development, which provides justification and consolidation of the objectives of development of territories. The development and introduction into practice of the charter of the territorial community of the village settlement will create the preconditions for more effective regulation of social relations that arise in the process of implementation of local self-government, as well as the consolidation of this level of management of legal, organizational and financial autonomy.

**Key words:** budget planning, strategic planning, territorial community, charter, SWOT-analysis.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку органів місцевого самоврядування найбільш актуальним питанням є визначення фінансової стійкості бюджетів муніципальних утворень. Фінансова база місцевих бюджетів характеризується низькою часткою власних доходів і, як наслідок, щорічним збільшенням частки міжбюджетних трансфертів, що надаються з державних бюджетів. У зв'язку з цим постає нагальна потреба вдосконалення теоретичних та практичних підходів до діагностики фінансової стійкості місцевих бюджетів задля забезпечення її стабільності та зміцнення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В науковій літературі дослідженню проблем планування соці-

ально-економічного розвитку управління інфраструктурним проектом територіальних громад присвячено праці М. Баймуратова, О. Батанова, В. Бесчастного, В. Борденюка, І. Бутка, П. Ворони, П. Гураль, С. Газарян, Є. Глухачова, Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Дробуш, В. Кампо, Н. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Лопушинського, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Орзіха, Г. Падалка, О. Пастернак, Р. Плюща, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Слобожана, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших дослідників.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є формування теоретичних засад та практичних положень з

бюджетного та стратегічного планування соціально-економічного розвитку управління інфраструктурним проектом територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегічне планування соціально-економічного розвитку сільських територій розглядається як прогнозування розвитку, що передбачає обґрунтування та закріплення цілей розвитку територій.

Стратегічне планування має такі стадії:

- 1) розроблення концепції місцевого розвитку;
- 2) обґрунтування важливих пропозицій;
- 3) формування системи цільових програм.

Слід зазначити, що основою життєдіяльності села та селища завжди буде економічний розвиток, який повинен бути врегульованим та спрямованим на підвищення якісного рівня життя територіальної громади села та селища, а також зростання її добробуту.

Стабільного економічного розвитку неможливо досягти без впровадження принципів місцевого самоврядування та розроблення стратегічних програм місцевого розвитку. Нині села та селища не перейняли досвіду деяких міст України щодо планування власного довгострокового розвитку, а здійснюють за інерцією планування соціально-економічного розвитку лише на один бюджетний рік, що негативно впливає на ефективність використання коштів, визначення пріоритетів економічної та соціальної сфер територіальної громади села та селища, а також формування бюджетів.

Планування соціально-економічного розвитку передбачає, на нашу думку, кілька важливих етапів:

- 1) розроблення чіткого статуту;
- 2) затвердження та виконання стратегії розвитку громади;
- 3) розроблення та затвердження генерального плану;
- 4) щорічне якісне розроблення та виконання програми соціально-економічного розвитку;
- 5) активізація процесу самоорганізації громадян.

Статут територіальної громади визначає головні завдання, мету та обов'язки органу місцевого самоврядування, а також порядок контролю та звітності, права та обов'язки жителів громади.

Основні завдання статуту територіальної громади полягають у:

- визначенні оптимальних для конкретного населеного пункту способів забезпечення прав та умов життя їх мешканців;
- визначенні правових відносин між громадою, органами самоврядування та суб'єктами інших рівнів влади;
- створенні відповідної нормативно-правової та організаційної бази життєдіяльності населеного пункту;
- розробленні механізму контролю за діяльністю органів влади у населеному пункті з боку його територіальної громади та окремих громадян;
- визначенні порядку реалізації норм чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей.

Під час розроблення статуту необхідно дотримуватись головних принципів, до яких слід віднести принципи відкритості, доступності, адресності та об'єктивності.

На нашу думку, найважливішим пунктом статуту громади має бути опис матеріальних основ місцевого самоврядування, а саме:

– визначається перелік об'єктів, які належать виключно до комунальної власності сільської ради та не підлягають відчуженню в будь-якій формі;

– подається перелік виконавчих органів, на які покладається функція оперативного управління об'єктами комунальної власності сільської ради;

– визначається мінімальний розмір бюджету інвестицій та розвитку сільського населеного пункту;

– наводиться перелік місцевих зборів та податків;

– визначаються принципи формування дохідної бази місцевого бюджету.

Також важливим вважається включення такого пункту, як гарантія та відповідальність, зокрема треба описати та затвердити:

– відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, юридичними та фізичними особами за результати самоврядної діяльності;

– відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування перед сільською територіальною громадою;

– гарантії здійснення місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб.

Розроблення та впровадження в практику статуту територіальної громади сільського населеного пункту створюватимуть передумови для більш ефективного врегулювання суспільних відносин, які виникають під час здійснення місцевого самоврядування, а також закріплення на цьому рівні управління правовою, організаційною та фінансовою самостійністю [5].

Стратегічне планування, кінцевим продуктом якого є стратегічний план розвитку територіальної громади села чи селища, є дієвим інструментом, який спрямований на вирішення питань місцевого значення.

Стратегічний план – це довгостроковий документ розвитку територіальної громади, який визначає головні перспективи та завдання економічного та соціального розвитку громади на найближчі 10–15 років. Перевагою наявності такого плану в громаді є координація дій органів влади, бізнесу та жителів.

Процес стратегічного планування активну залучає територіальну громаду до вирішення власних проблем, водночас визначає пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку села та селища, а також можливі шляхи виходу з кризової ситуації щодо зайнятості жителів відповідного села або селища. Необхідно зазначити, що процес стратегічного планування має бути постійним процесом, що обумовлюється багатьма об'єктивними та суб'єктивними причинами, які впливають з розвитку територіальної громади села та селища. Саме ці причини обумовлюють необхідність постійного перегляду стратегій розвитку, моніторингу виконання стратегічного плану, а також його погоджування із ситуацією, яка виникає в певному селі чи селищі [3].

Розроблення стратегії розвитку села має такі стадії:

- 1) детальне оцінювання наявних ресурсів громади;
- 2) оцінювання сильних та слабких сторін ресурсного забезпечення (SWOT-аналіз);
- 3) визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку громади;
- 4) організація міжсекторної взаємодії на основі кооперативного планування (обговорення пріоритетних питань соціально-економічного та культурного розвитку з мешканцями села та селища, бізнесменами,

громадськими організаціями задля прийняття компромісних рішень);

5) налагодження міжнародних зв'язків;

6) внесення змін та уточнень в стратегічний план;

7) моніторинг та контроль виконання Стратегічного плану розвитку територіальної громади.

Підготовчим етапом формування стратегічного планування розвитку громади є оцінювання ресурсів, якими володіє та які може залучити територіальна громада для вирішення нагальних проблем і реалізації перспективних напрямів розвитку села та селища.

Оцінювання фінансових ресурсів здійснюється шляхом аналізування бюджету та його виконання за останні роки; аналізування видатків бюджету за останні роки; пошуку нових джерел поповнення прибуткової частини бюджету; пошуку можливостей залучення позабюджетних фондів та коштів [2].

Оцінювання економічних ресурсів здійснюється шляхом визначення проблем та перспектив розвитку промисловості, транспортного комплексу, туристичної галузі; розвитку малого та середнього бізнесу; вивчення проблем та перспектив формування споживчого ринку; залучення зовнішніх та внутрішніх інвестицій.

Головними цілями розроблення генерального плану є:

- формування самодостатньої суспільно-територіальної системи;
- раціональне та ефективне використання території села;
- створення містобудівних умов для розвитку підприємництва всіх форм власності;
- забезпечення норм санітарного та екологічного благополуччя населення.

Метою прийняття цього регуляторного акту є отримання основного виду документації з планування території населеного пункту, призначеного для обґрунтування довгострокової політики органу місцевого самоврядування щодо використання та забудови територій, на основі якого сільська рада та її виконавчі органи повинні керуватися під час:

- складання програм соціально-економічного розвитку відповідних територій та охорони природи;
- здійснення функціонального розподілу земель та визначення цільового призначення земельних ділянок;
- вибору, вилучення, передачі у власність, надання в користування, купівлі, продажу земель;
- вирішення питань зміни використання та забудови земельних ділянок фізичними та юридичними особами;
- встановлення умов використання та забудови земельних ділянок;
- розміщення всіх видів будівництва;
- економічного оцінювання територій та грошового оцінювання земель;
- визначення територій пріоритетного розвитку та фінансового забезпечення цього розвитку;
- координації розроблення програм розвитку галузей економіки;
- складання реєстрів територій з особливими умовами розвитку місцевого значення;
- проектування соціальної, інженерної та транспортної інфраструктури.

Чинне законодавство регулює правові відносини загалом, тобто регулювання відбувається на рівні всієї країни (регіону, області, району). Проте нюанси роз-

витку конкретно взятого села регулюються в неповному обсязі, тобто в правовому полі бракує уніфікованого акта, який би повністю визначав принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населених пунктів. Вирішити це питання можна лише шляхом прийняття сільською радою рішення «Про затвердження Генерального плану села».

При цьому сфера інтересів сільської ради полягає в таких факторах:

1) розвиток села, поповнення та розвиток місцевого бюджету завдяки збільшенню промислової зони;

2) модернізація, технічне та технологічне переоснащення промисловості, впровадження інноваційних технологій, що підвищить рівень екологічної та економічної безпеки села;

3) зростання економічної активності в господарському комплексі, що сприяє раціоналізації землекористування в селі.

Слід враховувати такі інтереси територіальної громади:

- зростання економіки, що стимулює зростання сфери обслуговування, а це стимулює зростання якості обслуговування населення;
- зростання обсягів будівництва житлового фонду, що приведе до покращення житлових умов мешканців сіл;
- розвиток промисловості та бізнесу, що дасть змогу створити додаткові робочі місця для працевлаштування мешканців сіл;
- зростання соціального рівня життя сільського населення.

Методом регулювання процесу розвитку на селі є також розроблення та реалізація цільових програм. Вони повинні мати соціальну спрямованість та призначатись для вирішення найбільш гострих проблем. Спеціальні регіональні та муніципальні програми повинні прийматись для розвитку територій, що перебувають з економічної точки зору в особливо несприятливих умовах.

Іноді може бути розроблений механізм, в якому передбачається вжиття особливих заходів для економічного стимулювання учасників реалізації програми (ціни, тарифи тощо).

Зрештою, розроблення програми має зводитись до визначення переліку та змісту заходів щодо її здійснення, їхнього взаємного ув'язування за термінами, розподілом ресурсів. Ці заходи охоплюють, як правило, не тільки безпосередню сферу вирішення завдань програми, але й суміжні сфери, пов'язані з нею. Перелік таких заходів є специфічним для кожної програми.

З відходом від директивного планування важливою формою координації діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління, окремих громадян щодо розвитку соціальної сфери мають стати різноманітні регіональні програми.

Слід зазначити, що занадто велика кількість цільових програм сприяє розпорошуванню фінансових ресурсів та зниженню ефективності вжиття програмних заходів. Визначення результативності та ефективності виконання місцевих програм загалом та за етапами зокрема ґрунтується на використанні системи показників.

Порівняння фактичних показників конкретних програм з плановими (затвердженими програмою) здійснюється зазвичай шляхом оцінювання витрат з місцевого бюджету та інших джерел на вжиття програмних заходів.

Для програм, спрямованих на отримання економічного ефекту, найважливішими показниками пріоритетності під час відбору є їх інноваційна спрямованість, наукоємність, відповідність досягнень науково-технічного прогресу, висока кваліфікація працівників, якості менеджменту адміністративного ресурсу, тобто тих аспектів, які сприяють підвищенню конкурентного рівня програмної продукції (результатів).

В результаті перманентної нестачі коштів або «заморожування» реалізації програм (середній рівень недофінансування становить приблизно 46,9%) результативність цільових програм є дуже низькою, як наслідок, цілі, поставлені в програмі, не досягаються, що свідчить про те, що не враховується баланс ресурсів, розраховується їх необхідний, а не реальний рівень для ефективної реалізації. Досить часто для дофінансування таких програм залучають позабюджетне фінансування.

Без сумніву, в позабюджетному фінансуванні провідну роль відіграватимуть спонсорські внески, тому необхідно вчасно продумати систему податкових пільг, завдяки яким підприємцям буде вигідно вкладати частину отриманого прибутку в розвиток бюджетної соціально-культурної сфери. На жаль, сьогодні така система не існує в сільських територіях.

Особливу роль у фінансуванні соціально-економічного розвитку повинен відігравати банківський кредит. Головним об'єктом кредитування повинні бути інвестиції регіональних та місцевих рад у створення й розвиток підприємств.

Залучення громадян до активної участі в житті громади, планування майбутнього територіальної громади є дуже актуальною сьогодні темою, що вкрай важлива для соціально-економічного та культурного розвитку кожного села та селища. Відкритість політики органів місцевого самоврядування, ефективна співпраця трьох секторів (жители села чи селища, бізнесмени, громадські організації) стали тими вершинами, без подолання яких неможливо йти далі.

Отже, після визначення основних пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку громади доцільно їх винести на обговорення з жителями, бізнесменами, громадськими організаціями задля прийняття компромісних рішень.

Основна помилка громад під час розроблення програм соціально-економічного розвитку криється в орієнтуванні виключно на бюджетних можливостях, коли інші фінансові можливості залишаються без належної уваги (рис. 1).

Організувати обговорення пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку гро-

мади можна багатьма способами, особливо такими, як опитування громадської думки, проведення круглих столів, громадських слухань, анкетування.

В Україні пріоритети є статичними, більшість поставлених завдань не виконується, а самі заходи та їх ефективність практично не оцінюються. На нашу думку, необхідно вдосконалити та запровадити систему моніторингу та оцінювання ефективності виконаних стратегій та програм розвитку, а також розробити рекомендації щодо формування цієї системи в сільських територіях.

Сьогодні моніторинг та оцінювання програмних документів не стали системними. Основними критеріями успішності виконання програм вважають результативне вжиття її заходів та цільове витрачання коштів.

На рівні районів та сіл управління економіки або сільська рада несе відповідальність за розроблення проєктів та реалізацію схвалених програмних документів, однак через нормативну «непрописаність» поняття «оцінка управлінської діяльності» вони не зобов'язані здійснювати моніторинг та оцінювання програмних документів. Система підготовки державних службовців у сфері оцінювання недосконала, отже, базові навички цієї діяльності здобувають небагато урядовців. В Україні також немає ринку незалежних експертів, тим більше агентств, спроможних здійснювати зовнішнє оцінювання програм.

Отже, на нашу думку доцільним є створення на рівні кожної громади незалежної спеціальної ради з питань моніторингу та оцінювання ефективності стратегій та програм розвитку, що діятиме на громадських засадах.

Найбільш дієвим способом, на наш погляд, є проведення громадських слухань, до участі в яких одночасно можна залучити максимальну кількість представників від кожного сектору й отримати різні міркування з проблем розвитку громади та шляхів їх подолання. Крім того, процес реалізації Стратегічного плану розвитку громади є тривалим (10–15 років), а його обговорення на громадських слуханнях є гарантією його впровадження, незважаючи на можливі зміни в сільській чи селищній раді.

Проте слід відзначити, що швидкий та якісний соціально-економічний розвиток сільських територій неможливий без розвитку аграрного сектору.

Подальша адаптація господарської діяльності в сільському господарстві до європейських та світових умов, а також підвищення ефективності розвитку аграрного сектору економіки задля забезпечення населення якісними, безпечними та доступними продовольчими продуктами, розширення експортного потенціалу країни вимагають реалізації завдань державної аграрної політики за пріоритетними напрямками.

**Висновки.** На нашу думку, одним з перших кроків до відродження сільських територій є стимулювання розвитку сільськогосподарського підприємництва, зокрема дрібногосподарського, задля інтенсифікації виробництва сільськогосподарської продукції.



Рис. 1. Додаткові джерела фінансування територіальних громад

Задля цього перш за все слід вжити таких заходів:

- розробити нову систему оподаткування в сільському господарстві, яка матиме стимулюючий ефект та передбачатиме звільнення фермерських господарств від сплати податків (за винятком земельного податку та збору на обов'язкове державне пенсійне страхування);
  - забезпечити перехід від прямого державного регулювання цін на продовольчі товари до запровадження практики продовольчого субсидування населення задля надання адресної підтримки малозабезпеченим категоріям населення;
  - стимулювати розвиток дрібнотоварного сільськогосподарського виробництва шляхом надання організаційно-економічної допомоги у створенні та функціонуванні фермерських господарств сімейного типу з подальшим їх об'єднанням в сільськогосподарські кооперативи (за схемою «господарства населення → фермерські господарства сімейного типу → сільськогосподарські кооперативи»);
  - запровадити механізм страхування сільгоспвиробників шляхом розроблення та затвердження порядку й умов надання державної підтримки для здешевлення страхових платежів, затвердження переліку сільськогосподарської продукції, яка підлягає страхуванню, переліку сільськогосподарських страхових ризиків та об'єктів страхування, визначення частки страхових платежів, які повинні компенсуватися державою.
- Для розвитку інфраструктури аграрного ринку слід:
- забезпечити розвиток об'єктів інфраструктури для зберігання та транспортування сільськогосподарської продукції (заготівельних пунктів, зернохосвищ, елеваторів, логістичних центрів тощо) завдяки запровадженню принципу «єдиного вікна» для пришвидшення проходження дозвільних процедур насамперед під час землевідведення та розроблення техніко-економічного обґрунтування проектів будівництва;
  - інтенсифікувати розвиток місцевих сільськогосподарських ринків та ярмарків шляхом забезпечення їх умовами для зберігання, оброблення та пакування сільськогосподарської продукції, а також перевірки та контролю її якості;
  - стимулювати розвиток обслуговуючих (збутових) кооперативів зі зберігання, транспортування та

первинного оброблення сільськогосподарської продукції шляхом популяризації та роз'яснення серед сільськогосподарських виробників переваг реалізації продукції на кооперативних принципах.

Важливу роль у розвитку сільських територій сьогодні також відіграють земельні, водні та лісові ресурси. Вони потребують значної уваги, адже можуть стати частиною економічного розвитку територій. Отже, на нашу думку, ці сфери мають бути підтримані та вдосконалені.

Земельні ресурси потребують вжиття таких заходів:

- удосконалення системи землекористування, охорона земельних ресурсів та збереження якості земель на принципах поступового доведення та підтримки співвідношення між орними, залуженими та залісненими площами до науково обґрунтованих нормативів для кожної ландшафтно-кліматичної зони, недопущення розширення площі орних земель протягом життя нинішнього покоління;
  - вивільнення земель, що були незаконно захоплені, а також їх подальша екологічна, економічна та соціальна реабілітація;
  - введення державного земельного кадастру та системи оцінок земель, які необхідні для раціонального землекористування.
- Водні ресурси потребують вжиття таких заходів:
- забезпечення населення якісною питною водою на основі пріоритетності питного водопостачання перед іншими видами використання води;
  - відновлення природного режиму функціонування малих річок та обмеження господарської діяльності на водозабірній площі, особливо на територіях витоків та водоохоронних зон;
  - охорона джерел та систем питного водопостачання;
  - удосконалення правового та економічного механізмів регулювання водокористування, зокрема введення обґрунтованої плати за воду задля економії водоспоживання;
- Лісові ресурси потребують вжиття таких заходів:
- розширення лісовідведення та раціональне лісокористування шляхом впровадження новітніх технологій;
  - відновлення структури полезахисних смуг.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. Соскіна. Київ: Інститут трансформації суспільства, 2007. 288 с.
2. Алексєєв В. Досвід зарубіжних країн з питань управління власністю адміністративно-територіальних утворень та його адаптація в Україні. Економічний часопис – XXI. 2008. № 11–12. С. 29–35.
3. Амоша О., Новікова О., Антонюк В., Шаульська Л. та ін. Якість трудового потенціалу та управління трудовою сферою в Україні: соціальна експертиза. Донецьк: ІЕП, 2006. 208 с.
4. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Воротіна, Я. Жаліла. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
5. Каспрук А. Муніципальні позики як складова доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка». 2012. № 19. С. 27–30.
6. Лиска О. Члени територіальної громади: від клієнтів до партнерів. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2007. Вип. 30. С. 225–232.
7. Макарова О. Соціальна політика в Україні: монографія. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2015. 244 с.