

## СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ПОДОЛАННЯ ДЕПРЕСИВНОСТІ ТЕРИТОРІЙ

СИЛЕНКО Микола Федосійович - здобувач Національної академії управління

---

*В публікації розглянуті інструменти для вирівнювання отстаючих територій. Описані прикладна структура і методическі аспекти написання середньострокових програм соціально-економічного розвитку як дійсного інструмента для подолання депресивності територій.*

**Ключові слова:** депресивна територія, програма соціально-економічного розвитку, SWOT-аналіз, суб'єктивні (експертні) методи прогнозування.

### Постановка проблеми

За 23 роки свого існування українська держава не змогла вибудувати дієвого механізму розвитку регіонів, а заходи по вирівнюванню слаборозвинених і депресивних територій практично відсутні. Фактично сьогодні існує напівзруйнований радянський підхід «згори-вниз», який часто супроводжується безсистемними заходами. Ситуацію загострює пасивність місцевого керівництва, яке часто виступає у вигляді статистів, бездіяльно спостерігаючи поглиблення кризових явищ.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Останнім часом вчені часто досліджують відсталі і депресивні території. Вивченню цієї проблеми присвячено чимало наукових праць економістів, зокрема, Г. Білова, З. Герасимчук, В. Лексіна, В. Соколова, С. Суспіцина, М. Ягольнищера, Ф. Заставного, І. Ванди, В. Ковалюка, Д. Ковалюка, В. Коломийчука, А. Новікової, Я. Шевчука,

А. Чуприної та ін. Однак, маловивченими залишаються інструменти місцевих органів влади по подоланню депресивного стану територій.

**Мета дослідження** – аналіз однорічних програм соціально-економічного розвитку територій, виявлення їх загальних характеристик і розробка пропозицій по вдосконаленню інструментів місцевої влади з вирівнювання відстаючих територій.

### Основні результати дослідження

Вирівнювання слаборозвинених і депресивних територій – це важливе завдання центральної влади. Воно набуває особливої актуальності в сьогоднішніх умовах, коли країна потребує невідкладних реформ як в базових секторах, так і в адміністративно-територіальному устрої. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», Бюджетний та Податковий кодекси України – це неповний перелік інструментів регулювання, які необхідно вдосконалювати з метою усунення міжрегіональних диспропорцій та переходу до сталого розвитку територій.

Найоптимальніший варіант, коли значена проблема комплексно вирішується всіма суб'єктами, що прямо чи опосередковано впливають на регіональний розвиток. Тому місцеві органи влади не повинні бездіяльно спостерігати за процесами. Саме місцева виконавча влада має виконати основну частину завдань і здійснити ді-

еві заходи впливу для виходу з кризового стану.

Сьогодні приймаються щорічні програми соціально-економічного розвитку областей і районів. Ці програми презентуються як основний комплексний документ для розвитку території і містять у собі широкий інструментарій для реалізації поставлених цілей. Незважаючи на це, вони не здатні подолати кризові явища, оскільки приймаються лише на рік, не завжди узгоджуються з можливостями бюджету і є переважно декларативними. Програми приймаються шаблонно, є занадто громіздкими за обсягом (близько 100 сторінок), текстова частина переписується з попереднього року, але головний недолік – вони не містять конкретних кроків для реалізації мети і завдань. Ще одне зауваження – зазначені програми містять розділи (підрозділи), які як за назвою, так і за змістом не мають нічого спільного з повноваженнями відповідних місцевих органів влади чи самоврядування в цій сфері. Для прикладу, Програма економічного та соціального розвитку Городнянського району на 2015 рік містить наступні розділи «Дерегуляція та реформування системи надання адміністративних послуг», «Соціальне страхування та пенсійне забезпечення», «Промислова безпека та охорона праці». [8] Названі розділи не мають жодного відношення до повноважень Городнянської райдержадміністрації і районної ради, тому є незрозумілою їх присутність в районній програмі.

Особливо яскраво спостерігається неефективність короткотермінових (однорічних) програм у областях (районах) з явними і тривалими ознаками депресивності. Для таких територій, насамперед, необхідно збалансувати бюджет та здійснити ряд інших антикризових заходів в економіці та соціальній сфері.

Тому для депресивних та слаборозвинених територій необхідний підхід, який передбачав би врахування наступних вимог:

- планування на період від 3 до 5 років (середньострокова програма розвитку);
- узгодженість з обсягом та напрямками фінансування Державного і місцевих бюджетів;

- узгодженість із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»;

- має бути кілька сценаріїв розвитку подій (оптимістичний, песимістичний);

- конкретні дії (кроки) для виконавців програми мають бути визначеними і встановлено терміни їх виконання.

Саме середньострокове планування дає можливість більш широко підійти до проблем розвитку території. Крім того, воно узгоджується з програмно-цільовим методом бюджетного планування, який поступово вводиться в Україні. Цей метод бюджетного планування є найбільш ефективним в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, коли першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі коштів, виявленям джерел фінансування витрат та контроль за їх цільовим використанням. Розподіл коштів за програмно-цільовим методом розрахований на 3 роки, тому узгоджується з термінами середньострокових програм.

Планування розвитку території на 3-5 років дозволяє системно і поетапно підійти до питань фінансування з бюджетів різних рівнів (співфінансування) будівництва (реконструкції, капітальних ремонтів) об'єктів соціального та гуманітарного значення. Саме через акцент на однорічних програмах розвитку та відсутність стратегічного планування призвели до наявності значної кількості об'єктів незавершеного будівництва в нашій країні. Взагалі, здійснення робіт (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт) із використанням бюджетних коштів, як правило, не вдається реалізувати в рамках одного бюджетного періоду, оскільки в перший рік відбувається лише замовлення, виконання та експертиза робочого проекту і кошторису витрат.

Ще одна невирішена проблема – неузгодженість місцевих програм розвитку для депресивних і слаборозвинених територій із Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» [3], що вкрай застарів, є декларативним і не відповідає вимогам часу. Вдосконалений Закон має стати одним з дієвих механізмів для сприяння виконанню антикризових програм областей (районів).

Наявність кількох сценаріїв розвитку – це теж важлива вимога до середньострокової програми. Нинішня фінансово-економічна нестабільність, загроза воєнної агресії зі Сходу та ряд інших факторів можуть суттєво вплинути на перебіг подій і показники виконання програми. Тому пропонується, як мінімум, мати два сценарії: оптимістичний і песимістичний.

Щодо обрання методу прогнозування розвитку, то найбільш підходящим буде метод експертних оцінок, детально описаний у навчальному примырнику [7]. Його використовують для аналізу об'єктів і проблем, розвиток яких не підлягає математичній формалізації, тобто для яких важко розробити адекватну модель. Це пояснюється:

- невизначеністю та складністю прогнозованих явищ;
- необхідністю кількісно оцінити події, для характеристики яких бракує необхідної інформації й чіткого знання тенденцій розвитку ситуації;
- необхідністю враховувати не тільки об'єктивні тенденції, розвитку ситуації, а й реакцію учасників подій на рішення, що приймаються.

У зазначених випадках звертаються до думки експертів – компетентних фахівців із певного питання, чий оцінки з приводу об'єкта експертизи враховують під час прийняття рішення. Прогнозоване експертне оцінювання відображає індивідуальні погляди фахівців стосовно перспектив розвитку об'єкта й ґрунтується на мобілізації фахового досвіду та інтуїції.

Методи експертизи поділяються на індивідуальні і колективні. Перші ґрунтуються на використанні думки експертів-фахівців відповідного профілю незалежно один від одного. Найчастіше використовують інтерв'ю та аналітичні експертні оцінки.

Однак зазначені вище методи майже не придатні для прогнозування найзагальніших стратегій через обмеженість знань одного фахівця про розвиток суміжних галузей. Тому при розробці проекту середньострокової програми варто використати методи колективних експертних оцінок. Сутність колективної експертної оцінки

для розроблення прогнозів полягає у визначенні узгоджених думок експертів щодо перспективних напрямів розвитку об'єкта прогнозування, сформульовані раніше окремими фахівцями, а також в оцінюванні напрямів розвитку об'єкта, які не можна визначити іншими методами (наприклад, аналітичним розрахунком, експериментом тощо).

Значного поширення набули колективні експертні методи, що базуються на роботі спеціальних комісій, коли групи експертів збираючись разом («круглий стіл»), обговорюють певну проблему, щоб узгодити думки й виробити певне судження.

Тому найбільш оптимальний варіант, коли керівник області (району) приймає розпорядження про початок розробки проекту середньострокової програми (визначає відповідальних виконавців і терміни), а також окремим додатком затверджує склад робочої (експертної) групи, яка й займатиметься прогнозуванням розвитку. Згідно з повноваженнями, очолювати цю групу може заступник голови обласної (районної) державної адміністрації з фінансово-економічних питань. Також до неї варто включити керівників структурних підрозділів обласної (районної) державної адміністрації, голів відповідних місцевих рад чи їх заступників, голів комісій з питань соціально-економічного розвитку та бюджету обласної (районної) ради, керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (фіскальна служба, статистика, земельне агентство тощо), представників підприємств, науковців та авторитетних громадських діячів. Економічні підрозділи обласних (районних) державних адміністрацій мають організаційно забезпечувати роботу комісій, а також здійснювати збір, узагальнення матеріалів та попередній аналіз і прогноз розвитку.

Аналіз багатьох місцевих програм економічного і соціального розвитку свідчить про відсутність дієвих кроків по реалізації поставлених цілей. Тому програми розвитку для депресивних (слаборозвинених) територій просто зобов'язані містити в собі завдання по впровадженню намірів, виконавців та терміни реалізації. Після

схвалення проекту середньострокової програми на сесії відповідної ради голова обласної (районної) державної адміністрації повинен прийняти розпорядження про заходи щодо реалізації програми. В цьому документі необхідно затвердити чіткий розподіл відповідальності між структурними підрозділами, конкретизувати завдання і терміни їх виконання.

Структурно програма має починатись із вступу. Після нього надається аналіз соціально-економічного становища території, окреслюються цілі та пріоритети розвитку,

відображаються показники розвитку на майбутній період, а також ризики і загрози посткризового періоду. У сьогоднішніх умовах фінансово-економічної кризи та загрози нової хвилі військового протистояння на Донбасі необхідно враховувати в середньострокових програмах ризики посткризового періоду.

Після опису вступних блоків йдуть власне розділи програми:

1. Відновлення потенціалу та модернізація базових секторів економіки. У цьому розділі мова йде про реальний сектор

Таблиця 1

Структура проекту середньострокової програми розвитку Городнянського району Чернігівської області на 2015-2017 роки

№	Назва розділу (блоку)
	Вступ
	Аналіз соціально-економічного становища області (району, міста)
	Цілі та пріоритетні напрями розвитку
	Прогнозні показники соціально-економічного розвитку на 2015-2017 роки.
	Ризики і загрози посткризового періоду
I	Відновлення потенціалу та модернізація базових секторів економіки
1.1	SWOT-аналіз розвитку реального сектору економіки
1.2	Промисловість
1.3	Агропромисловий комплекс
II	Розбудова та модернізація інфраструктури
2.1	SWOT-аналіз інфраструктурного забезпечення
2.2	Розвиток дорожньої інфраструктури
2.3	Підвищення ефективності житлово-комунального господарства
2.4	Стимулювання житлового будівництва, ринку доступного житла
III	Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій
3.1	SWOT-аналіз бізнес-клімату
3.2	Підтримка розвитку малого бізнесу
3.3	Залучення інвестицій та впровадження інновацій
IV	Підвищення стандартів життя населення
4.1	SWOT-аналіз соціальної сфери
4.2	Трудові ресурси та соціальний захист
4.3	Гуманітарна сфера
V	Збалансування бюджету
5.1	Наповнення дохідної частини місцевих бюджетів
5.2	Підвищення ефективності використання бюджетних коштів
	Механізми реалізації програми та її фінансове забезпечення
Додаток 1	Кількісні показники виконання програми 2015-2017 роки
Додаток 2	Перелік інвестиційних проектів суб'єктів господарювання, спрямованих на соціально-економічний розвиток у 2015–2017 роках
Додаток 3	Перелік об'єктів капітального будівництва (реконструкції, ремонту), що будуть реалізовуватись за бюджетні кошти у 2015-2017 роках

економіки, як правило, це промисловість і сільське господарство. Саме відновлення і розширення виробництва має бути першоджерелом виходу з депресивного стану.

2. Розбудова та модернізація інфраструктури. Слаборозвинені території переважно характеризуються низькою якістю доріг, проблемами в житлово-комунальному господарстві та занепадом житлового будівництва. Якщо визначити декілька пріоритетних об'єктів і спрямувати туди ресурси, то можна вирішити найбільш проблемні інфраструктурні питання, що сприятиме виходу зі стагнації та підвищить інвестиційну привабливість території.

3. Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій. У цьому розділі значна увага має приділятися малому та середньому бізнесу, як найбільш мобільній (здатній до швидкої адаптації) групі недержавного сектору економіки. Особливо актуально це для відсталих районів, де у малому бізнесі сконцентрована значна частина робочої сили. Також необхідно визначити точки зростання та найбільш реальні до впровадження об'єкти інвестування, що потребують супроводу з боку органів влади та місцевого самоврядування. Ще один важливий блок цього розділу – інновації, які можуть бути рушійною силою реального сектору економіки, але практично не підтримуються владою на регіональному рівні.

4. Підвищення стандартів життя населення. Цей розділ стосується гуманітарної і соціальної сфер, у яких накопилось чи не найбільше невирішених питань. Спрощення доступу до якісних освітніх, медичних, соціальних, культурних та інших послуг для громади, наповнення послуг реальним змістом – це основне завдання цього розділу програми.

5. Збалансування бюджету. Останній розділ так чи інакше торкається чотирьох попередніх через наявність бюджетних програм у реальному секторі та соціальній і гуманітарній сферах. Тут два найбільш важливих завдання: збільшення надходжень до дохідної частини бюджету та максимально економічне та ефективне використання бюджетних ресурсів.

З урахуванням зазначених вище вимог

пропонується наступна примірна структура програми розвитку слаборозвиненої території. Для прикладу у Таблиці 1 представлено структуру проекту середньострокової програми розвитку Городнянського району Чернігівської області на 2015-2017 роки.

Для середньострокових програм областей (міст обласного значення) примірний план може бути розширений за рахунок наступних підрозділів:

- водні та лісові ресурси;
- техногенна та екологічна безпека;
- транспортна інфраструктура;
- стимулювання зайнятості.

Даний перелік може бути розширено й іншими підрозділами залежно від завдань і пріоритетів розвитку. Крім того, в обласних програмах більше уваги може бути приділено гуманітарній сфері, проблеми і перспективи якої може бути подано більш широко і в окремому розділі.

### **Висновки**

Аналіз діючого підходу центральних і місцевих органів влади до вирішення проблем депресивних і слаборозвинених територій засвідчив суттєві недоліки. Зокрема, доведено, що однорічні програми соціально-економічного розвитку територій виявились неефективним інструментом для подолання в областях (районах) кризових явищ.

Тому для депресивних і слаборозвинених територій запропоновано використувати середньострокове (3-5 років) планування соціально-економічного розвитку. Такий підхід дозволяє узгодити програму розвитку з бюджетним процесом, а також поетапно реалізувати інвестиційні проекти суб'єктів недержавного сектору економіки. Наявність кількох сценаріїв розвитку (оптимістичний і песимістичний) у середньостроковій програмі дозволить вже в перший рік виконання програми спостерігати можливі відхилення, своєчасно вносити зміни або розробляти додаткові заходи.

### **Перспективи подальших досліджень**

У подальшому запропоновані методичні аспекти та структура середньострокової

### АНОТАЦІЯ

У публікації розглянуто інструменти для вирівнювання відстаючих територій. Описано примірну структуру та методичні аспекти написання середньострокових програм соціально-економічного розвитку як дієвого інструменту для подолання депресивності територій.

програми можуть бути вдосконалені, розширені або сформовані вже у вигляді проекту обласної (районної) програми.

### Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Герасимчук З.В. Політика розвитку проблемних регіонів: методологічні засади формування та реалізації [монографія] / З.В. Герасимчук, В.Л. Галушак. – Луцьк: Надстир'я, 2006. – 246 с.
3. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. №2850-IV [Електронний ресурс]. // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
4. Здорова, Е.С. Организационно-экономические аспекты управления устойчивым развитием региона [Электронный ресурс]: Дис. канд. эконом. наук: 08.00.05. - М.: РГБ, 2005 (Из фондов Российской Государственной библиотеки). Полный текст: <http://diss.rse.ru/diss/05/0469/05046902.pds>, с.4
5. Катасонова О. М. Актуальні пробле-

### SUMMARY

This publication deals with the tools to align lagging areas. Described the model structure and methodological aspects of writing medium term programs of social and economic development as an effective instrument to overcome the depressed areas.

ми формування дохідної частини місцевих бюджетів / О. М. Катасонова // Економічний простір. – 2010. – №12. – С. 114-118.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 року

№ 235 [Електронний ресурс]. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/235-2010-п>

7. Присенко Г.В., Равікович Є.І. Прогнозування соціально-економічних процесів: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2005. – 378 с.

8. Програма економічного та соціального розвитку Городнянського району на 2015 рік, прийнята на 25 сесії 6 скликання Городнянської

районної ради від 29.01.2015 р. [Електронний ресурс] // <http://gorodnya-rada.cg.gov.ua/index.php?id=128448&tr=0>

9. Сахаров В.Є., Силенко М.Ф. Бюджет депресивної території та шляхи його збалансування (на прикладі Городнянського району Чернігівської області) // Актуальні проблеми економіки. – 2014. - № 7 (157). – С. 258-263.