

## СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

**Анотація.** У статті виявлені основні проблеми функціонування та розвитку соціальної інфраструктури сільських територій. Названі об'єктивні та суб'єктивні причини її згортання. Визначені можливі резерви та ресурси покращення інфраструктурного забезпечення села. Встановлено, що вони проявляються у двох зустрічних процесах – нормуванні соціально-культурних потреб та послуг з урахуванням різкого зменшення та зміни статеві-вікової структури населення з одного боку, а також пошуку фінансово-інвестиційних джерел для їх надання – з іншої. Це дозволило обґрунтувати використання в управлінні розвитком соціальної інфраструктури сільських територій нормативного планування, створення фондів спеціального цільового фінансування із залученням громадських організацій, приватних ініціатив сільських громад.

**Ключові слова:** соціальна інфраструктура, сільські території, демографічна структура, населення, стратегії управління, нормативне планування, фонди фінансування, громадські організації.

**Summary.** In the article the basic problems of functioning and development of social infrastructure of rural territories. Called objective and subjective reasons for its collapse. Identified possible reserves and resources improving infrastructure ensuring the village. It is established that they occur two opposite processes – the normalization of the socio-cultural needs and services taking into account a sharp decrease and change of the age structure of the population, on the one hand, and the search of financial investment sources for their provision. This helped to justify the use in management of development of social infrastructure in rural areas of normative planning, the creation of funds of special purpose financing with attraction of public organizations, private initiatives in rural communities.

**Key words:** social infrastructure, rural areas, the demographic structure of the population, management strategies, regulatory planning, financing funds, public organizations.

**Постановка проблеми.** Система управління соціальною інфраструктурою села донедавна спиралася переважно на галузевий підхід. Нові форми господарювання у виробничій сфері, нова схема фінансування розвитку соціальної інфраструктури, значне зменшення кількості сільських жителів та загострення соціально-економічної й демографічної ситуації на селі вимагають переходу від галузевого до територіального принципу управління соціальним розвитком сільських населених пунктів. Це дасть можливість місцевим органам самоврядування формувати й використовувати доходну частину місцевого бюджету, достатню для забезпечення соціальних потреб мешканців на нормативно-мінімальному рівні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вагомий внесок в дослідження розвитку соціальної інфраструктури сільських територій внесли М. Ігнатенко, В. Куценко, Л. Мармуль, М. Орлатий, О. Павлов, О. Паленичак, І. Прокопа, І. Романюк, В. Рябоконт, П. Саблук, А. Третяк,

В. Юрчишин та ін. Проте більшість досліджень стосується загальних проблем її функціонування як чинника агробізнесу, окремих елементів інфраструктури або їх розміщення. Водночас, аналіз наукових публікацій свідчить, що ступінь вивчення проблеми її збереження та відтворення, регулювання розвитку та управління ним на засадах забезпечення нормативних показників обслуговування сільського населення вітчизняними авторами не можна вважати достатнім, що потребує подальших розробок.

**Метою статті** є обґрунтування нових підходів до управління та регулювання розвитку соціальної інфраструктури сільських територій на засадах нормативного планування, створення цільових фондів фінансування як неприбуткових організацій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До функцій системи управління соціальною розбудовою сільських територій слід віднести:

© Л.О. Мармуль, 2016

### Бібліографія ДСТУ:

Мармуль Л.О. Стратегічні засади управління розвитком соціальної інфраструктури сільських територій / Л.О. Мармуль // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2016. – №4 (36). – С. 56-60.

### References (APA):

Marmul, L. (2016). Stratehichni zasady upravlinnia rozvytkom sotsialnoi infrastruktury silskykh terytorii [Strategic framework for the management of the development and improvement of social infrastructure in rural area]. Visnyk Berdians'koho universytetu menezhmentu i biznesu, 4(36), 56-60 (in Ukr.)

- підготовку й подання на розгляд місцевими органами державної влади проектів загальних та цільових програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідного сільського населеного пункту;

- підготовку та подання до відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування пропозицій щодо формування бюджетних коштів на соціальну розбудову територій села та контроль за їх виконанням, сприяння інвестиційній діяльності;

- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в законодавчо визначених межах;

- періодичне заслуховування підвідомчих керівників про виконання програм соціального спрямування та бюджету;

- забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку сільського населеного пункту із залученням до цього в законодавчому порядку всіх підприємств, установ та організацій, розміщених на його території;

- проведення конференцій, семінарів, круглих столів, нарад з питань соціально-економічного розвитку села.

Для досягнення певних соціально-економічних результатів розвитку сільської території у перспективі доцільно застосовувати довгострокові, найбільш принципові, важливі установки, вказівки, плани, наміри уряду, адміністрації регіонів, керівництва підприємств відносно виробництва, доходів і витрат, бюджету, податків, капіталовкладень, цін, соціального захисту [1, с. 348]. Ці принципи і положення повинні враховуватися при здійсненні системи заходів, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Принципи розвитку адміністративного регіону, сільської території у всіх можливих напрямках не повинні суперечити принципам регіонального чи загальнодержавного розвитку. Кожен з них має відбивати реальні потреби людини, які не суперечать потребам і морально-етичним цінностям суспільства, мати в своїй основі певну закономірність, торкатися проблеми про-сторového регіонального розвитку.

Стратегія соціально-економічного розвитку адміністративного району повинна бути життєво важливим і вкрай необхідним управлінським інструментом. Це можливо лише тоді, коли її зміст і напрям узгоджується з інтересами адміністрації району, зі структурою влади. Якщо стратегія суперечить діям владних структур, то вона приречена на провал. Стратегія містить постійні елементи новизни, які не завжди сприймаються владними структурами. Виникає суперечність, яка змушує шукати шляхи її вирішення [2, с. 174]. У зв'язку з цим реалізація стратегії вимагає постійної транс-

формації органів управління, методів управління, кваліфікації управлінців.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що стратегія соціально-економічного розвитку адміністративного району повинна визначатись кількома рівноцінними пріоритетними напрямками, цілями, завданнями. Серед них найважливішими мають бути розвиток видів економічної діяльності (стратегія спеціалізації); визначення стратегічних зон діяльності господарських центрів (стратегія територіального розвитку); з'ясування найголовніших аспектів досягнення нормалізації стану середовища життєдіяльності (екологічна стратегія).

Якщо виходити з позиції необхідності здійснення стратегії, то вдосконалення управління залежить від кадрового питання. Працівники місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні орієнтуватися у проблемах адміністративного району, його цілях, завданнях і стратегії розвитку тощо. Кожний адміністративний район України унікальний, тобто не схожий на інші за комплексом ознак. Отже, для кожного має бути розроблена власна стратегія розвитку [3]. Однак, беручи до уваги ресурси (матеріальні, фінансові), на які можуть орієнтуватися розробники, а також залежно від загальнодержавних інтересів усі стратегії можна віднести до певної групи.

Переорієнтація командно-адміністративного управління на користь місцевого самоврядування докорінно змінює методичні підходи до формування управлінських рішень. Це практично новий, відмінний від існуючого, методичний підхід. Він передбачає заміну галузевого управління територіальним з подальшою чіткою регламентацією дій керівних структур, насамперед на місцевому, а далі на районному, обласному, регіональному і загальнодержавному рівнях. Вони мають бути орієнтовані на створення належних умов праці та максимальне задоволення соціальних потреб сільського населення.

Управління різних ієрархічних рівнів пов'язане з особливою функцією управління – передбаченням. Розрізняють три форми передбачення: прогнозування, програмування і планування.

З метою поліпшення управління соціальним розвитком сільських територій у місцевих органах самоврядування створюється комісія, яку очолює голова сільської (селищної) ради. В комісії формуються робочі групи виходячи з певних розділів документа, який розробляється. До складу робочих груп залучають представників органів місцевих рад, закладів торгівлі, охорони здоров'я, освіти, сільськогосподарських підприємств тощо [4, с. 111]. Визначаються обов'язки й відповідаль-

ність керівників груп, послідовність і термін виконання розробки розділів програм соціального розвитку на перспективу.

На попередньому етапі розробки доцільно провести відповідну організаційну роботу, чітко визначити послідовність етапів, строки розробки заходів та відповідальних за їх виконання.

Серед сучасних соціальних проблем важливе значення має проблема реформування системи державних стандартів і державних гарантій. Державні стандарти обов'язково повинні враховуватися під час розробки програм економічного і соціального розвитку сільських територій. Важливу роль в управлінні соціальним розвитком села відіграють соціальні нормативи. Тому необхідно розробити нормативи, які можна було б використовувати на рівні сільських (селищних) рад, адміністративних районів (регіонів). Мінімальні значення зазначених нормативів можна покласти в основу для розрахунку нормативної бази бюджетного фінансування витрат на утримання і розвиток соціальної інфраструктури села, тобто нормативів бюджетного забезпечення населення, як одних з основних елементів формування місцевих бюджетів.

Після реорганізації підприємства, передачі частини об'єктів соціальної сфери в комунальну власність виникає необхідність управління даними соціальними об'єктами [5, с. 246]. Для цієї мети розроблено кілька варіантів щодо управління об'єктами соціальної сфери сільських територій, зокрема: відповідальність районної структури; відповідальність сільської ради; відповідальність приватних підприємств та інших організацій; відповідальність приватного підприємства; спільна діяльність; альтернативне місце розташування; використання резервної землі; утворення неприбуткової громадської організації.

У перехідний період управління комплексним розвитком сільських територій потребує застосування місцевими органами самоврядування програмно-цільового методу. Такі форми управління набули останнім часом широкого поширення у розвинутих країнах світу.

Програмно-цільовий метод у сучасних умовах має важливе значення для комплексної реалізації невідкладних регіональних завдань, які передбачають максимальну ефективність використання засобів. Кожна програма повинна розроблятися за умов адресності, містити завдання конкретним виконавцям і мати детально відпрацьовану систему управління [6, с. 13]. Фінансування таких програм відбувається за рахунок центрального та місцевого бюджетів.

Сутність програмного підходу в плануванні розвитку полягає в таких його основних елементах, які одночасно є необхідними умовами засто-

сування програмно-цільового підходу та етапами реалізації для досягнення головної мети.

Першим етапом є виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку, які мають важливе (пріоритетне) значення. Ці проблеми, як правило, міжгалузевого (міжвідомчого) і міжрегіонального характеру. Вони не можуть бути вирішені тільки в рамках галузевих чи територіальних планів (програм). Тобто при виборі проблем йдеться про таку важливу вимогу програмного підходу, як перевага соціально-економічних критеріїв при виборі напрямів розвитку та у побудові системи показників і завдань програми.

Визначення конкретних цілей, що деталізують структуру визначених проблем, характеризують очікувані кінцеві результати у відповідній галузі розвитку. Цим самим програмний підхід конкретизує і реалізує корінну рису соціально-економічного планування – цільову орієнтацію програми, а також практику виділення її провідних ланок.

Визначення тих елементів економіки (галузей, видів виробництва або послуг, економічних районів, проектних організацій і органів керування), функціонування і розвиток яких необхідний для досягнення визначених цілей та вирішення обраної економічної проблеми. Ці елементи стають об'єктами планування при формуванні програми, їх чітке визначення дозволяє реалізувати такий принцип планування, як чітка адресність планових завдань і орієнтувань.

Розробка системи заходів (програмне планування), які реалізують визначені цілі та охоплюють вирішення проблеми в цілому, комплексно, у єдності науково-технічних, економічних, соціальних і організаційно-управлінських аспектів [7, с. 120]. Забезпечення заходів ресурсами, тобто цільовий розподіл ресурсів для забезпечення реалізації визначених функцій. Це – розвиток принципу ресурсного забезпечення плану, обов'язкового як для поточного, так і перспективного планування.

Специфіка та переваги програмного підходу в плануванні виражаються в тому, що об'єкт планування не ототожнюється з якимось визначеним елементом організаційної структури управління народним господарством. Цей підхід міжгалузевий, позавідомчий, а тому дозволяє при підготовці планових рішень врахувати такі важливі взаємозв'язки, які при галузевому підході не враховуються або можуть бути враховані лише частково.

При такому підході на відміну від сформованої і переважної практики галузевого планування метою планового проектування виступають не кількісні показники розвитку галузі, виду вироб-

ництва, а комплексні проблеми, досягнення не проміжного, а визначеного, кінцевого з погляду народногосподарських потреб результату, який забезпечується різними видами діяльності.

Необхідною умовою застосування програмно-цільового підходу є виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку, які відіграють важливу (пріоритетну) роль у селі (селищі). Ці проблеми, як правило, мають міжгалузевий (міжвідомчий) і міжрегіональний характер [8, с. 71]. Вони не можуть бути вирішені тільки в межах галузевих чи територіальних планів (програм), тобто при виявленні проблем слід враховувати таку важливу вимогу програмного підходу, як переважання соціально-економічних критеріїв під час вибору напрямів розвитку та розробки системи показників і завдань програми.

У кінцевому підсумку розробка програми зводиться до визначення переліку і змісту заходів щодо її здійснення, їхньому взаємному ув'язуванню по термінах, розподілу ресурсів. Ці заходи охоплюють, як правило, не тільки безпосередньо сферу вирішення завдань програми, а суміжні, пов'язані з нею сфери. Перелік таких заходів специфічний для кожної програми.

**Висновки.** З відходом від директивного планування важливою формою координації діяльності підприємств, організацій, органів місцевого самоврядування і державного управління, окремих громадян щодо розвитку соціальної інфраструктури сільських територій мають стати різноманітні регіональні програми. Удосконалення системи показників розвитку соціальної інфраструктури села полягає у наступному:

— система показників повинна відбивати регіональний аспект, який характеризує особливості демографічного та соціально-економічного розвитку;

— оцінка ефективності соціальної інфраструктури має враховувати чинник часу.

Так, на різних рівнях розвитку соціальної сфери (село, район, місто, область, держава) уточнюються мета і завдання розвитку. Крім того, при визначенні ефективності розвитку соціальної інфраструктури необхідно застосувати принцип комплексності, який передбачає аналіз різних варіантів з урахуванням досягнення на кінець прогнозованого періоду (по кожній галузі окремо) науково-обґрунтованого нормативного рівня або близького до цього значення.

## Література

1. Куценко В. І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): [монографія] / В. І. Куценко. — Ніжин: ТОВ Видавництво «Аспект-Поліграф», 2008. — 818 с.

2. Мармуть Л.О. Ринок праці та зайнятість населення сільських територій: теорія і практика регулювання: [монографія] / Л.О. Мармуть, І.А. Романюк. — Херсон: Айлант, 2015. — 266 с.

3. Прокопа І. Яка модель агросектору необхідна Україні? [Електронний ресурс] / І. Прокопа, О. Бородіна // Дзеркало тижня. — 2012. — № 18. — Режим доступу: [http://dt.ua/economics/yaka\\_model\\_agrosektoru\\_neobhidna\\_ukrayini-102318.html](http://dt.ua/economics/yaka_model_agrosektoru_neobhidna_ukrayini-102318.html).

4. Юрчишин В. До проблеми невідповідності суспільної долі сучасного вітчизняного селянства віковичним надбанням історично-селянського роду України / В. Юрчишин // Економіка АПК. — 2011. — № 10. — С. 111

5. Ігнатенко М.М. Стратегії та механізми управління розвитком соціальної відповідальності суб'єктів господарювання аграрної сфери економіки: [монографія] / М.М. Ігнатенко. — Херсон: Айлант, 2015. — 470 с.

6. Гнибіденко І. Ф. Сільська соціальна інфраструктура: аспекти розвитку та зайнятості населення / І.Ф. Гнибіденко. — К.: РВПС України НАН України, 2003. — 54 с.

7. Павлов О. Сільські території: теоретико-методологічні засади дослідження / О. Павлов // Регіональна історія України. Зб. наук. статей. — Вип. 3. — 2009. — С. 113-132.

8. Бородіна О. Соціальні інновації в системі сільського розвитку: концептуальні підходи / О. Бородіна // Економіка України. — 2010. — № 9. — С. 68-77.

## References

1. Kutsenko, V. I. (2008) Sotsial'na sfera: real'nist' i kontury majbutn'oho (pytannia teorii i praktyky) [Social sector: the reality and the contours of the future (theory and practice)]. Nizhyn: TOV Vydavnytstvo «Aspekt-Polihraf» (in Ukr.).

2. Marmul', L.O. & Romaniuk, I.A. (2015). Rynok pratsi ta zajniatist' naseleння sil's'kykh terytorij: teoriia i praktyka rehulivannia [Labor market and employment of rural territories: theory and practice of management]. Kherson: Ajlant (in Ukr.).

3. Prokopa, I. & Borodina, O. (2012). Yaka model' ahrosektoru neobkhidna Ukraini? [What model of the agricultural sector is necessary for Ukraine?]. Dzerkalo tyzhnia. 18. Retrieved from [http://dt.ua/economics/yaka\\_model\\_agrosektoru\\_neobhidna\\_ukrayini-102318.html](http://dt.ua/economics/yaka_model_agrosektoru_neobhidna_ukrayini-102318.html). (in Ukr.).

4. Yurchyshyn, V. (2011). Do problemy nevidpovidnosti suspil'noi doli suchasnoho vitchyznianoho selianstva vikovichnym nadbanniam istorychno-selians'koho rodu Ukrainy [To the problem of inconsistency in public the fate of contemporary Russian peasantry age-old heritage historically a peasant family in Ukraine]. Ekonomika APK. 10. 111 (in Ukr.).

5. Ihnatenko, M.M. (2015). Stratehii ta mekhanizmy upravlinnia rozvytkom sotsial'noi vidpovidal'nosti sub'iektiv hospodariuvannia ahrarnoi sfery ekonomiky [Strategies and mechanisms of management of development of social responsibility of economic entities of the agrarian sphere of economy]. Kherson: Ajlant (in Ukr.).

6. Hnybidenko, I.F. (2003). Sil's'ka sotsial'na infrastruktura: aspekty rozvytku ta zajniatosti naseleння [Rural social infrastructure: aspects of the development and employment]. Kyiv: RVPS Ukrainy NAN Ukrainy (in Ukr.).

7. Pavlov, O. (2009). Sil's'ki terytorii: teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia [Rural areas: theoretical and methodological foundations of research]. Rehional'na istoriia Ukrainy, 3. 113-132 (in Ukr.).

8. Borodina, O. (2010). Sotsial'ni innovatsii v systemi sil's'koho rozvytku: kontseptual'ni pidkhody [Social innovation in the system of rural development: conceptual approaches]. Ekonomika Ukrainy, 9. 68-77 (in Ukr.).