

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного  
управління та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та  
публічного управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**СІНЬКО ЯРОСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ**  
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК: 351.82  
(індекс)

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД В УПРАВЛІННІ  
РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**  
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»  
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр  
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело

Я. В. СІНЬКО  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи:  
**ЗАХАРІНА Оксана Володимирівна**  
(прізвище, ім'я, по батькові)

кандидат економічних наук, доцент  
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2023

**Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління**  
за результатами попереднього захисту: **Сінька Ярослава Володимировича**  
допущено до захисту.

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № \_\_\_\_\_ від «\_\_\_\_\_» березня 2023 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання) (підпис)

Валентина ЯКОБЧУК  
(власне ім'я та прізвище)

«\_\_\_\_\_» березня 2023 р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти **Сінько Ярослав Володимирович** захистив  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:  
сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_  
за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Настасія ПУГАЧОВА  
(власне ім'я та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

СІНЬКО Я. В. Програмно-цільовий метод в управлінні розвитком територіальних громад. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування – Поліський національний університет, 2023.

Визначено ключові недоліки та переваги, проблеми та перспективи реалізації програмно-цільового підходу на державному та регіональному рівні з урахуванням скорочень обсягів фінансування державних програм, їх порівняння з початковим паспортом, впровадження та оптимізація критеріїв відбору проєктів розвитку територій в умовах браку кваліфікованих кадрів, обмеженості повноважень органів місцевого самоврядування. Виявлено специфіку реалізації державних програм в межах повноважень органів влади та управління, а також їх відповідності загального рівня соціально-економічного розвитку. Обґрунтовано напрями удосконалення програм та механізмів їх реалізації.

*Ключові слова: програмно-цільовий підхід, органи місцевого самоврядування, державна політика, публічне управління, громада.*

## SUMMARY

SINKO Ia. Program-target method in managing the development of territorial communities – Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in specialty 281 – Public administration and administration. – Polissia national university, 2023.

The key shortcomings and advantages, problems and prospects of implementing the program-target approach at the state and regional levels are identified, taking into account the reduction in the amount of funding for state programs, their comparison with the initial passport, implementation and optimization of criteria for selecting projects for the development of territories in conditions of lack of qualified personnel, limited powers of local self-government bodies. The specifics of the implementation of state programs within the powers of government and management bodies, as well as their compliance with the general level of socio-economic development, are revealed. The directions of improving programs and mechanisms for their implementation are substantiated.

*Key words: program-target approach, local self-government bodies, State Policy, Public Administration, community.*

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ 1 БАЗОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ .....	6
Висновки до розділу 1 .....	10
РОЗДІЛ 2 ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ПРОБЛЕМНИХ ТЕРИТОРІЙ .....	12
Висновки до розділу 2 .....	22
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ ЯК УМОВА ПЕРЕХОДУ ДО АНТРОПОЦЕНТРИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА .....	23
Висновки до розділу 3 .....	30
ВИСНОВКИ.....	31
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	33
ДОДАТКИ.....	37

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Наразі населення України проживає у територіальних громадах, третина з яких розміщені на сільських територіях. Сільські поселення – найбільш багаточисельний вид муніципальних утворень в країні (за даними Державного комітету статистики на 1 січня 2022 р. їх налічувалося 26376 або 94,6% від всіх муніципалітетів країни). Територіальні громади, зокрема на сільських територіях є базою для розвитку виробництва, забезпечення продовольчої безпеки, а відповідно національної безпеки, відіграють найважливішу роль у сталому розвитку країни в цілому, її регіонів та локальних структур.

Вченими, хто особливо багато уваги приділив питанням нормативно-правового та організаційно-економічного характеру функціонування територіальних громад є Вакуленко В.М., Гуркула Т.В., Гончарук Н.Т., Дацій О. І., Дацій Н. В., Дрешпак В.М., Дробот І.О., Куц Ю. О., Мамонової В. В., Скупченко Д.О., Серьогіна С.М., Якобчук В. П. та інші. У працях дослідників значна увага приділена багатаспектному характеру розвитку територій, потреби врахування комплексного системного підходу, етапності та субсидіарності управління змінами. Узагальнення досвіду досліджень засвідчило, що питання теорії, методології та практики оцінки впливу програм на розвиток муніципального розвитку ще не отримали вичерпної наукової інтерпретації.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є виявлення теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління розвитком територіальних громад на основі програмно-цільового методу. Поставлена мета зажадала вирішення ряду взаємопов'язаних завдань, а саме: 1) дослідити і узагальнити теоретичні та методологічні основи управління розвитком територіальних громад; 2) визначити ключові напрямки розвитку територіальних громад; 3) систематизувати особливості впливу програмно-цільового підходу на розвиток територіальних громад.

*Об'єктом дослідження* є механізми реалізації практики програмно-цільового підходу як цілісної системи розвитку територіальних громад України. *Предметом дослідження* – організаційно-правові основи забезпечення сталого розвитку територіальних громад на основі впровадження програмно-цільового підходу в управлінні.

**Методи дослідження.** Виконання дослідження здійснено у відповідності до наукової тематики кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління з використанням економічного статистичного аналізу, які дозволили виявити масштаби, особливості, чинники запровадження програмно-цільового підходу у розвитку територіальних громад. Розглянуті обсяги фінансування програм за рахунок ресурсного забезпечення бюджетів всіх рівнів в межах досліджених типологій регіональних та локальних утворень за показниками обсягів виробництва у розрахунку на душу населення та рівня соціально-економічного зростання регіонів й локальних громад та набуття ними статусу спроможності. Це дозволило виявити реальну масштабність, системність та комплексний характер програмно-цільового методу як механізму розвитку.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження представлені на VII Міжнародній науково-практичній конференції «Механізми управління розвитком територій» (Житомир, 26–28 жовтня 2022 р.); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених, аспірантів, студентів, присвячена 100-річчю Поліського національного університету «Менеджмент, маркетинг, логістика: тренди та подолання викликів (Житомир, 6 грудня 2022 р.)», Науково-практичній конференції «Без коріння саду не цвісти» (Брониківська сільська рада – Житомир, 14 жовтня 2022 р.).

**Публікації.** Положення кваліфікаційної роботи висвітлені у матеріалах науково-практичних конференцій. **Структура і обсяг кваліфікаційної роботи.** Кваліфікаційна робота включає вступ, висновки, теоретичний, аналітичний та практичний розділи, список використаних джерел, додатки.

## РОЗДІЛ 1

### БАЗОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

У сучасних складних, швидко мінливих умовах сталий розвиток територій (стабільний, динамічний, такий, що забезпечує задоволення потреб населення без шкоди для майбутніх поколінь) можливий лише за максимально ефективного використання наявного потенціалу та залучення зовнішніх ресурсів, у тому числі фінансових, а також наявності результативного механізму взаємодії (партнерства) органів влади, бізнесу та населення, спрямованого на системний розвиток різних сфер (економічної, соціальної, інфраструктурної, інституційної тощо) територій. У зв'язку з цим важлива наявність в країні державної політики, спрямованої на створення умов для розвитку базових видів економічної діяльності та диверсифікації економіки, забезпечення сприятливих фінансових, інституційних умов розвитку місцевості, комфортних умов життя населення [23].

Теоретичним основам розвитку проблемних регіонів та програмно-цільового управління соціально-економічними процесами присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, на думку київських авторів програмно-цільовий метод – це спосіб виділення основоположних цілей і завдань державного, економічного, соціального, екологічного, культурного, територіального розвитку, розробки взаємоузгоджених заходів щодо їх реалізації у встановлені терміни [12]. Автори вважають, що використання програмно-цільового методу включає виявлення бачення бажаного майбутнього соціально-економічної системи, вибір цілей і напрямків її розвитку, визначення стратегії, що забезпечує конкурентоспроможність території як місця для життя, господарської діяльності та тимчасового перебування, а також конкурентоспроможність окремих сегментів економіки та соціальної сфери [18]. На думку класиків вітчизняної науки, програмно-цільовий метод планування – це спосіб вирішення великих і складних проблем за допомогою вироблення і

проведення системи програмних заходів, орієнтованих на вирішення проблем, що виникли [17]. Науковці вважають, що сутність програмно-цільового методу полягає в тому, що він дозволяє побудувати цільну систему управління виходячи з конкретної мети і кінцевих господарських результатів, формувати для вирішення кожної економічної, виробничої, науково-технічної тощо проблеми комплексну цільову програму [5].

Ряд авторів розглядають природу програмно-цільового управління за допомогою ідентифікації методологічного підходу, який реалізується під час реалізації такого управління. Одна з найбільш відомих трактувань програмно-цільової методології належить групі болгарських вчених, відповідно до думки яких вона ґрунтується на застосуванні цільового, програмного, системного і комплексного підходів. У роботі цих дослідників необхідність цільового підходу узгоджується з посиленням значення цільової стадії, програмного – з появою особливих проблем міжгалузевого і міжрегіонального плану, системного і комплексного – із забезпеченням організаційної повноти і цілісності в умовах дії факторів різного рівня і природи (економічних, соціальних, організаційних), [21]. В іноземній літературі, зокрема американській, застосовується ряд термінів, які позначають програмно-цільове управління: *system management*, *weapon system management*, *project management*. У зв'язку з цим автори відзначав, що, хоча є обумовлені відмінності між цими термінами і їх значеннями, відносяться вони до одного загального явища – інтегрованого управління певною програмою на системній основі [27].

Програмно-цільовий метод планування реалізується за допомогою цільових комплексних програм, що розробляються в процесі планування. Програмно-цільове управління вибудовується за наступною схемою – «проблема – цілі – шляхи – способи і засоби – результат». На початковому етапі намічаються цілі, які планується досягти, далі визначаються шляхи їх реалізації, а потім – більш конкретизовані способи і засоби [24]. Процедуру формування програми можна представити у вигляді алгоритму (табл. 1.1), заснованого на наступних принципах: 1) цільова спрямованість і системність



заходів програми; 2) комплексність і синхронність цілей і завдань на всіх стадіях виконання програми; 3) варіативність розроблених заходів програми з урахуванням невизначеності умов її реалізації; 4) ресурсна забезпеченість програми; 5) забезпечення керованості програми на основі правових, організаційних, фінансових механізмів. Головне в програмно-цільовому методі – це органічна цілісність чітко структурованого основного змісту програми з розробкою і застосуванням організаційного і фінансового механізмів реалізації і контролем виконання (останнє одночасно являє собою елемент активно функціонуючого зворотного зв'язку). Даний підхід спрямований не на суб'єкт управління і його складові частини і сформовану організаційну структуру, а на складові програми і програмні дії [24].

*Таблиця 1.1*

### **Алгоритм програмно-цільового планування**

Етап	Характеристика етапу
1	Опис стану проблеми та обґрунтування її вирішення програмним методом
2	Визначення комплексу пріоритетних цілей Визначення задач, які досягаються у процесі безпосередньої реалізації комплексної програми
3	Визначення напрямів досягнення поставлених цілей Конкретизація генеральних цілей майбутньої цільової програми Деталізація майбутньої цільової програми та її підцілі Складання дерева цілей Оцінка ризиків, пов'язаних з реалізацією проекту Прогнозування майбутнього стану системи
4	Розробка деталізованих способів досягнення намічених цілей Оцінка ресурсів (засобів), необхідних для реалізації цільової програми Визначення складу учасників, які делегують певні завдання з ієрархії підцілей Розробка послідовності етапів виконання завдань Поєднання їх за цілями та ресурсами
5	Контроль реалізації Корегування

Джерело: власні дослідження.

Дослідження практики використання програмно-цільового методу в управлінні територіальними утвореннями дозволило виявити складності в його реалізації, що викликаються рядом причин. По-перше, виникає необхідність врахування і ув'язки інтересів держави в цілому і його територій, суб'єктів господарства і громадян, в той час як раніше пріоритет

віддавався загальнодержавним інтересам. По-друге, мало довести потребу в тих чи інших видах продукції або послуг і виявити формальний термін окупності капіталовкладень. Важливо врахувати кон'юнктуру ринків товарів і послуг, інвестицій, фондового ринку тощо, оцінити конкурентні переваги продукції, передбачуваної до виробництва, сформувані систему заходів, реалізація, яких дозволить підвищити ефективність функціонування секторів економіки [9]. Програмно-цільовий метод має принципові особливості, які визначають його переваги, а також недоліки (табл. 1.2)

*Таблиця 1.2*

### **Алгоритм програмно-цільового планування**

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Системний характер основних цілей програми, спрямованих на вирішення складних комплексних проблем	Відсутність єдиної методологічної та методичної бази щодо розробки регіональних програм
Єдність методологічних підходів до вирішення завдань розвитку всіма суб'єктами управління	Недостатній інформаційний супровід реалізації програм соціально-економічного розвитку
Ефект мультиплікатора за умови використання обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів	Відсутність системного підходу до формування нормативно-правових засад, а також адекватності складності проблеми організаційної інфраструктури реалізації програмних заходів
Індикативний характер програм	
Здатність концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішенні принципових питань розвитку економіки	Недостатнє використання зовнішніх джерел фінансування можливостей державно-приватного партнерства
Можливість забезпечення громадського контролю за формування цілей та завдань програмного розвитку та використання фінансових ресурсів	Недооцінка інноваційних процесів в економіці регіону як системоутворюючої ланки стратегічного плану та його програм

Джерело: власні дослідження.

Досвід застосування програмно-цільового методу в управлінні регіональними соціально-економічними системами дозволив визначити коло проблем, що проявляються при розробці і реалізації регіональних програм розвитку: 1) формальне використання таких методів, як системний підхід, ситуаційний аналіз, мережеві моделі тощо; 2) недостатнє аналітичне обстеження стану економіки території, що веде до нечіткості під час формулювання проблем і пріоритетів; 3) слабка ув'язка між собою цілей,

завдань і програмних заходів; 4) використання декларативних положень, визначення нереальних завдань; 5) недофінансування заходів програм у зв'язку з відсутністю реальних джерел фінансового забезпечення ключових заходів програм або незадовільною роботою каналів фінансування; 6) неефективність управління і слабкий контроль виконання програмних заходів; 7) недостатність залучення до розробки програм наукової громадськості. В якості основних заходів, спрямованих на вдосконалення використання програмно-цільового методу управління територіальним розвитком, можна виділити наступні: 1) розподіл цілей і завдань в програмах за рівнем значущості і послідовності здійснення, узгодження з макроекономічними показниками розвитку економіки і соціальної сфери території; 2) поліпшення наукової опрацьованості програм, наукова експертиза, облік в обсязі витрат на формування програми винагороди консультацій науково-дослідних і проєктних інститутів, колективів вчених; 3) зосередження коштів на системному вирішенні проблем розвитку соціально-економічної сфери території; 4) використання в програмах інноваційної складової. 5) відхід від практики недостатнього фінансування цільових програм; 6) виключення програмних заходів, не забезпечених фінансовими засобами, або приведення у відповідність з бюджетними можливостями; 7) формування ефективної системи моніторингу в процесі реалізації цільової програми.

### **Висновки до розділу 1**

1. Отже, програмно-цільове планування можна визначити як управління на системній основі, орієнтованій на досягнення конкретного кінцевого результату у вирішенні певної проблеми, в розвитку тієї чи іншої сфери або території, в заздалегідь встановлені терміни із застосуванням заходів політичного, нормативно-правового, фінансового, економічного, соціального, екологічного виробничого, дослідницького, інформаційного та іншого характеру, збудованих в певній послідовності і узгоджених по

ресурсах і виконавцям. Використання програмно-цільового методу в управлінні розвитком проблемних територій обумовлено наступними обставинами: 1) необхідністю скорочення структурних диспропорцій в економіці і несприятливих тенденцій розвитку соціально-економічної сфери; 2) сукупністю соціально-економічних, природно-екологічних та науково-технічних проблем, які потребують міжрегіональної та міжгалузевої координації програмних заходів; 3) неможливістю досягнення необхідних цілей розвитку на базі сформованих взаємозв'язків між рівнями управління, суб'єктами господарювання тощо; 4) потребою в скоординованому використанні матеріальних і фінансових ресурсів різної територіальної, галузевої відомчої та іншої приналежності.

2. Використання програмно-цільового методу з метою сталого соціально-економічного розвитку служить важливим організаційно-економічним механізмом управління, спрямованим на вирішення пріоритетних системоутворюючих і капіталомістких проблем, що вимагають великих обсягів матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, і витрат праці, здійснюваних за участю багатьох підприємств і організацій різних галузей і відомств. Програми зручні для обліку і контролю ходу робіт і використання ресурсів і дозволяють організувати чітку взаємодію учасників їх розробки і реалізації. У той же час програмно-цільове управління – один з найбільш складних методів управління. Це пов'язано з тим, що керовані об'єкти, як правило, відносяться до різних галузей народного господарства, не підпорядковані між собою, мають різні власні цілі функціонування і розвитку, розрізняються за рівнем економічного розвитку, технічної оснащеності і забезпеченості матеріальними і фінансовими ресурсами. Відповідно, успіх реалізації програми залежить від безлічі проміжних результатів. Тому використання програм в управлінні економічними і соціальними процесами вимагає організаційної роботи під час всього їх життєвого циклу і посилення контролю. Таким чином, використання програмно-цільового методу в управлінні економікою і соціальним розвитком стає вирішальним організаційним фактором.

## РОЗДІЛ 2

### ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ПРОБЛЕМНИХ ТЕРИТОРІЙ

Найбільш системна та масштабна політика з розвитку територій реалізується протягом багатьох десятиліть в країнах Європейського Союзу (на наднаціональному рівні та на рівні окремих країн) в межах Єдиної аграрної політики (*Common Agricultural Policy – CAP*), [31]. Також у Китаї і США є великий досвід в реалізації цілеспрямованої державної політики з розвитку сільських територій. Ключовими документами, які визначають довгострокові стратегічні орієнтири і параметри розвитку територій в Україні є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутата місцевих рад», «Про доступ до публічної інформації», «Про відкритість використання публічних коштів», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інші [13–20]. Основними документами, який визначає права та обов'язки членів територіальної громади є її Статут, регламенти тощо. Національна економічна стратегія, затверджена Постановою КМУ від 03.03.2021 р. №179 [35] і проєкт стратегії сталого розвитку України до 2030 року одним із завдань, спрямованих на досягнення мети просторового розвитку країни передбачають скорочення рівня міжрегіональної диференціації соціально-економічного розвитку, а також зниження внутрішньорегіональних соціально-економічних відмінностей, в тому числі за рахунок підвищення стійкості системи розселення шляхом соціально-економічного розвитку міст і сільських територій.

У багатьох країнах світу і в Україні Державна політика розвитку територій ґрунтується на програмно-цільовому методі (у різних джерелах можна зустріти також терміни «програмно-цільовий підхід», «принцип» [10–

17]), тобто в рамках реалізації програм, проєктів з розвитку економіки, соціальної сфери та інфраструктури територій та з урахуванням необхідності досягнення позначених в стратегічних і програмних документах довгострокових цілей і завдань. Відповідно із законами України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів» програмно-цільовий принцип стратегічного планування означає визначення пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку і забезпечення національної безпеки країни, розробку взаємопов'язаних за цілями, термінами реалізації державних, регіональних та муніципальних програм, визначення обсягів і джерел їх фінансування.

В Україні, починаючи з часів незалежності, приймалися спеціальні державні програми з розвитку територій, зокрема сільських (лише за часі правління Л. Кучми прийнято понад 300 законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо стимулювання розвитку, головним чином через активізацію виробництва, у тому числі надання окремим територіям статусу вільних економічних зон – ВЕЗ). Однак, практика їх реалізації та оцінки даних програм експертами, вченими свідчать про відсутність комплексного і системного підходу до розвитку сільських територій в рамках цих держпрограм. За 30-річний період не вдалося повною мірою вирішити ключові проблеми розвитку територіальних громад, зокрема на сільських територіях, серед яких можна назвати наступні: 1) помітне скорочення чисельності сільського населення (за 2000–2020 рр у середньому в країні – на 5,8 %, а, наприклад, у Житомирській області – на 22,0 %), зумовлене високим природним спадом населення (у 2020 р. в середньому в Україні – 5,8 проміле, що було загострено пандемією на COVID-19 та військовими діями на території країни, починаючи з 2014 р.) і міграційної спадом населення (в окремі роки в ряді регіонів вона перевищувала 10 проміле); 2) високий рівень безробіття (у 2020 р. у сільській місцевості в середньому по країні він склав 8 % від величини робочої сили; а в міській місцевості – 5 %); 3) зниження потенціалу та ролі сільськогосподарського виробництва у розвитку сільських

територій, особливо в північних регіонах країни (в 2020 р обсяг виробництва аграрної продукції, наприклад, у Житомирській області в порівнянних цінах склав лише 55 % від рівня 1991 р); 4) низький рівень благоустрою житлового фонду в сільських територіях (за підсумками 2020 р в середньому в країні всіма видами благоустрою забезпечено лише 37% житлового фонду); проблеми з якістю питної води (в 2018 р в середньому 10 % населення споживали недоброякісну питну воду; в окремих регіонах – 40–45%); 5) низький рівень розвитку дорожньої та транспортної інфраструктури (у 2020 р. в середньому в країні 47% автомобільних доріг місцевого значення не відповідали нормативним вимогам; в окремих регіонах – понад 70%); 6) невисокий рівень доходів сільського населення (в 2020 р в середньому в Україні співвідношення наявних ресурсів домашніх господарств в сільській місцевості склало всього 67% від аналогічного рівня міської місцевості), [28].

Таким чином, важливо проаналізувати і виявити можливі недоліки і наявні проблеми в реалізації державної програми в Україні, де крізь призму розуміння комплексного розвитку сільських територій як ключового інструменту реалізації програмно-цільового методу розвитку територіальних громад на основі цього обґрунтувати рекомендації органам влади щодо вдосконалення заходів та інструментів реалізації даного методу стосовно розвитку країни у цілому, що і обґрунтувало дослідження.

Вивчення результатів досліджень зарубіжних вчених дозволив виявити значний інтерес з їх боку до питань проведення оцінки особливостей і обґрунтування напрямів вдосконалення політики щодо розвитку сільських територій в окремих країнах світу [24–32], а також на наднаціональному рівні – в межах Європейського Союзу [14; 19]. У більшості випадків вченими обґрунтовується ефективність реалізації даної Політики за допомогою програмно-цільового та проєктного методів [4; 6; 9]. Український досвід в зарубіжних публікаціях практично не представлений через складну територіальну специфіку країни і часто мінливих і ускладнюються підходів до розвитку територій.

Українськими вченими аналізуються основні напрямки, механізми реалізації державної політики щодо розвитку сільських територій, обґрунтовуються шляхи її вдосконалення [13–17]. В цілому слід зазначити, що наразі у світі формується неоендогенний підхід до розвитку сільських територій, в основі якого, на думку вітчизняного дослідника лежить «створення інституційного потенціалу, спрямованого на мобілізацію внутрішніх ресурсів і зовнішніх факторів, діючих в регіоні, а рушійною силою розвитку є людський і соціальний капітал в межах «мереж» підприємств, практичних робітників та установ, які працюють у сільських районах» [16, с. 142]. Розвиток сільських територій України здійснюється наразі в межах екзогенно-галузевого підходу. З 2019 р. «фокус уваги вчених звернений на аналіз і оцінку нової державної програми» комплексний розвиток сільських територій, яка є єдиною програмою, безпосередньо спрямованою на сільські території країни і досягнення довгострокових цілей їх розвитку. Під час обговорення проєкту і в ході реалізації даної держпрограми розгорнулася дискусія з приводу її значущості в розвитку сільських територій, недоліків, проблем реалізації, напрямків вдосконалення тощо» [11, с. 285–286]. Так, київська наукова школа справедливо вважає, що дана програма фактично не спрямована на забезпечення саморозвитку сільських територій та розвитку людського капіталу [18]. Інші вчені вказують на недостатність фінансового забезпечення даної програми для реального і помітного поліпшення ситуації у сільській місцевості; на фактичну відсутність орієнтації програми на диверсифікацію економіки села, створення нових робочих місць та зниження безробіття; наголошують на необхідності розширення напрямків держпрограми [17; 19; 20]. Дослідники також звертають увагу на недосконалість цільових показників держпрограми та зниження їх значення [21]. Ряд експертів окремо розглядають інституційні, організаційні проблеми реалізації держпрограми та їх можливість несправедливого розподілу коштів між територіями (підтримка



тільки розвинених муніципалітетів), недостатня узгодженість програми з іншими нормативними документами.

Діючі Державна програма розвитку сільського господарства і регулювання ринків сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, в межах якої передбачено розвиток окремих сфер агропромислового сектору економіки, а також забезпечення умов їх розвитку стали базою для розробки аналогічних програм на регіональному рівні. Національні проекти розвитку сфер охорони здоров'я, культури, освіти, цифрової економіка тощо наразі реалізуються в межах заходів щодо поліпшення та оновлення соціально-інженерної інфраструктури в тому числі сільських територій. Окремі галузеві державні програми України передбачають субсидії муніципальним утворенням і окремим громадянам на реалізацію заходів щодо залучення кваліфікованих кадрів в село (зокрема, такими є програми розвитку сільської освіти, первинної медичної допомоги, відновлення доріг, забезпечення громадян житлом і стимулювання переїзду в сільську місцевість (програми сприяння молоді, національна програма Президента щодо відновлення доріг тощо), [19]. Таким чином соціальне проектування (на реалізацію соціально-значущих проектів можна залучати грантові кошти з державних і недержавних фондів, національного та регіональних бюджетів органів влади, а також кошти бізнесу і населення в рамках проектів підтримки місцевих ініціатив, бюджетів участі, самообкладення громадян, соціальної відповідальності бізнесу тощо). На рівні переважної більшості сільських муніципальних утворень (сільські поселення, а також муніципальні райони, муніципальні та міські округи і міські поселення, що мають в своєму складі сільські населені пункти) також реалізується програмно-цільовий підхід у вигляді розробки і виконання різних муніципальних програм.

Події в Україні 2020–2022 рр. загострили проблемні моменти відновлення соціально-економічної кризи, спричиненої COVID-19 та воєнними діями на території країни. Наразі, хоч і у скороченому вигляді та, головним

чином, за рахунок міжнародної допомоги, грантів, фінансування з боку громадських організацій, фондів, коштів громадян реалізується стратегія сталого розвитку до 2030 р. та вкотре скориговано бюджет (в основному у бік зменшення) значення її цільових показників. В межах державної програми здійснюється фінансування реалізації проєктів, заходів на сільських територіях за рахунок коштів національного бюджету (в тому числі надання відповідних субсидій регіонам), регіональних бюджетів (в тому числі надання субсидій муніципальним утворенням) і позабюджетних джерел (кошти бізнесу, держкорпорацій і населення). Цілі державної програми комплексного розвитку сільських територій у 2030 р. передбачають наступне: 1) збереження частки сільського населення в загальній чисельності населення країни на рівні 25%; 2) досягнення співвідношення середньомісячних наявних ресурсів сільського і міського домогосподарств; 3) підвищення частки загальної площі упорядкованих житлових приміщень у сільських населених пунктах до 55%. Наразі у порівнянні з початковим паспортом загальний обсяг фінансового забезпечення держпрограми відповідно до змін, внесених до держпрограми в березні цього року скорочено у 1,8 рази. Також скориговані в бік зменшення і цільові показники програми. Разом з тим здебільшого скорочення фінансування торкнулося позапрограми, позапроєктні витрати держпрограми, конкретні напрямки яких не були реально відображені в паспорті держпрограми і будь-яких інших документах. Загальний обсяг фінансового забезпечення проєктів (програм) держпрограми (ті кошти, які пішли безпосередньо на фінансування проєктів і заходів у муніципальних утвореннях до 2025 рр. скорочено на 22%; найбільше скорочення склало за позабюджетними джерелами 37%; за консолідованими бюджетами 64%. Якщо порівнювати масштабність і параметри фінансового забезпечення держпрограми комплексного розвитку сільських територій та стратегію Сталого розвитку, то можна зробити висновок, що вона охоплює більш широкий спектр заходів з розвитку сільських територій, підкріплений і більш значним обсягом фінансових

коштів на реалізацію держпрограми. В рамках держпрограми здійснюється фінансування проєктів, заходів за такими напрямками: здійснення проєктів комплексного розвитку сільських територій; розвиток мережі автомобільних доріг, що ведуть від мережі автодоріг загального користування до суспільно значущих об'єктів населених пунктів, розташованих на сільських територіях, об'єктах виробництва і переробки продукції; соціальні виплати населенню, соціальний найм, компактна забудова, житлові (іпотечні) кредити (позики), споживчі кредити (позики); проєкти з благоустрою сільських територій; розвиток газифікації і водопостачання, проєкти комплексного облаштування майданчиків під компактну житлову забудову; відшкодування витрат за укладеними з працівниками учнівським договорами, витрат на проходження виробничої практики, пільгове кредитування розвитку інфраструктури; аналітичне, нормативне, методичне забезпечення комплексного розвитку сільських територій; реалізується підпрограми розвитку житлового будівництва на сільських територіях і «підвищення рівня благоустрою домоволодінь», «сприяння зайнятості сільського населення», «розвиток транспортної інфраструктури на сільських територіях» тощо. В межах національних проєктів та програм, за рахунок коштів міжнародних організацій та недержавних фондів відбираються і фінансуються великі проєкти розвитку сільських територій з будівництва, реконструкції, модернізації об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури; придбання транспортних засобів та обладнання (проєкти на конкурс подаються від районів, територіальних громад, громадських організацій), загальна кошторисна вартість яких може досягати сотень мільйонів гривень.

Реалізація даних проєктів покликана дати імпульс розвитку сільських територій скоротити розрив в якості і рівні життя між містом і селом, забезпечити сільським жителям безперешкодний доступ до послуг і до об'єктів культури і спорту, сформувати комфортне середовище життєдіяльності на селі. Відбір проєктів здійснюється як донорами, так і Мінекономірозвитку, Мінрегіоном та іншими організаціями за такими

критеріями: частка зайнятого населення, що проживає на території реалізації проєкту, в загальній чисельності економічно активного населення на території реалізації проєкту, частка працездатного населення в загальній чисельності населення на території реалізації проєкту, відношення середньомісячних наявних ресурсів (доходів) домогосподарств на території реалізації проєкту до середньомісячних наявних ресурсів (доходам) міських домогосподарств відповідного регіону чи громади. Вказані критерії не пов'язані з якістю проєкту, його опрацьованістю і значимістю для розвитку громади, а при його невеликій громади неспроможні затратити значні організаційні та фінансові кошти (витрати місцевого бюджету) на розробку проєктно-кошторисної та іншої документації (як наслідок, проєкт не отримує фінансування на його реалізацію і не має гарантій, що отримає таке фінансування в наступні роки реалізації держпрограми.

Подальшу реалізацію державних програм пропонуємо проводити з урахуванням регіональних особливостей територіальних громад відповідно до їх типології, наприклад за обсягами виробництва сільськогосподарської продукції в розрахунку на 1 жител за 2020 р (пропонуємо виділити 5 груп регіонів: 1 група – лісостепова зона – областей та 18% від загального числа регіонів – як такі, які мають слабкі мережі і є орієнтованим на локальні ринку – Запорізька, Луганська, Львівська, Полтавська області; 2 група – периферійний, орієнтований на локальні ринки центральний регіон – Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська та Чернівецька області – 14 областей; 3 група – Одеська область – розвинений слабобалізований слабомережевий регіон; 4 група – розвинутий слабобалізований мережений регіон – Харківська область; 5 група – розвинутий орієнтований на локальні ринки центральний район – м. Севастополь та АРК Крим; 5 група – центральний глобалізований слабомережевий регіон – Дніпропетровська та Донецька області; 6 група – центральний глобалізований мережений регіон – м. Київ та

Київська область. Для кожної групи регіонів розрахований середній обсяг субсидій з бюджетів на реалізацію проєктів, заходів щодо забезпечення комплексного розвитку територій, а також частка кожної групи в обсязі даних субсидій. Слід зазначити, що ідеологія державної програми з розвитку сільських територій не передбачала прямої прив'язки лише до сільськогосподарського виробництва (реалізація інфраструктурних проєктів на територіях, де реалізуються проєкти у сфері сільського господарства). Однак результати дослідження цієї програми у розрізі груп територій за рівнем розвитку сільського господарства показали, що на 3 групи районів (53% всіх регіонів з найбільшим середнім об'ємом сільгоспвиробництва за підсумками 2020 р. припадало 82% загального обсягу виробництва сільгосппродукції та 71% всіх фінансових коштів на реалізацію держпрограми (в 2021 р. – 65%), що також свідчить про пріоритет даної програми в основному на підтримку розвинених регіонів. Разом з тим за підсумками 2021 р. можна відзначити позитивну тенденцію, пов'язану зі збільшенням обсягу коштів на розвиток сільських територій, спрямованих в найчисленнішу групу регіонів.

Реалізація державної програми розвиток сільських територій на регіональному рівні є підпрограмою комплексного розвитку сільських територій на рівні держави. В результаті проведеного аналізу виявлена невисока активність участі муніципальних районів областей у реалізації держпрограми.. Така ситуація, на наш погляд, обумовлена недосконалістю порядку збору комплексних проєктів на національному рівні, труднощами у розробці муніципалітетами заявочної та іншої документації для участі в конкурсах, відсутністю стратегічних документів розвитку поселень і необхідної узгодженості проєктів бізнесу з проєктами розвитку інфраструктури, що не дозволяє розробляти великі, комплексні проєкти за їх розвитку. Також крім аналізу статистичних показників реалізації державної програми розвитку сільських територій важливо розуміти, які проблеми і перспективи її реалізації бачать самі безпосередні її учасники і виконавці –

глави муніципальних утворень. З цією метою в 2021 р в анкетне опитування **глав муніципальних утворень** Так, основними недоліками і проблемами реалізації держпрограми хрест, на думку голів муніципальних районів Житомирської області, є наступні: 1) відсутність або нестача грошових коштів у місцевих бюджетах на розробку проектно-кошторисної та іншої документації для отримання фінансування (даний варіант відповіді вибрали 88% голів районів); 2) недосконалість критеріїв відбору проєктів для фінансування в рамках держпрограми (70%); 3) недолік кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування, здатних розробляти якісні, комплексні проєкти і готувати заявки (50%); недостатній обсяг фінансування держпрограми за рахунок коштів державного бюджету (38%); 4) держпрограма охоплює далеко не всі проблеми і завдання розвитку сільських територій (25%). Ключовими заходами, які необхідні для підвищення ефективності реалізації даної державної програми, на думку опитаних є наступні: 1) змінити критерії підтримки проєктів комплексного розвитку сільських територій, щоб отримувати підтримку могли реально якісні і опрацьовані проєкти в багатьох муніципалітетах (даний варіант відповіді вибрали 63% всіх голів районів); 2) збільшити обсяг фінансового забезпечення державної програми хоча б до рівня, позначеного в первісному паспорті даної держпрограми (50%); 3) розширити напрямки та заходи держпрограми (50%); 4) підготувати методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо розробки та реалізації проєктів розвитку сільських територій, підготовки заявок, проєктів на участь у держпрограмах (50 %); 5) органам державної влади та місцевого самоврядування спільно з представниками науки і освіти розробити і проводити навчальні курси для працівників органів місцевого самоврядування з розробки проєктів, проєктної документації та подачі заявок на отримання фінансування в рамках різних держпрограм (25%).

## **Висновки до розділу 2**

1. Використання програмно-цільового методу з метою сталого соціально-економічного розвитку проблемних територій є важливим організаційно-економічним механізмом управління, спрямованим на вирішення пріоритетних системоутворюючих і капіталомістких проблем, що вимагають великих обсягів матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, і витрат праці.

2. Можна зробити висновок, що державні програми, у тому числі сталого розвитку, що залишаються пов'язаними з розвитком саме сільського господарства. Що стосується самої процедури обору проєктів комплексного розвитку сільських територій, то переважними місцями реалізації проєктів-є сільські населені пункти (зокрема, селища, хутори, села, в тому числі ті, які входять до складу міських округів), сільські поселення, сільські агломерації. Конкурсний відбір проєктів розвитку сільських територій призводить до того, що фінансування отримує досить незначна кількість проєктів з досить розвинених територій хоча значимість, актуальність всіх розроблених проєктів вже обґрунтована наявністю детально опрацьованих заявок, узгоджених органами місцевого самоврядування з органами державної влади.

### РОЗДІЛ 3

## ПЕРСПЕКТИВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ ЯК УМОВА ПЕРЕХОДУ ДО АНТРОПОЦЕНТРИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Результати проведеного системного аналізу державних програм, стратегій розвитку сільськогосподарського виробництва та сільських територій з часів незалежності до 2020–2021 рр. дозволяють зробити висновок про те, що існуючі обсяги фінансового забезпечення і наявні недоліки державного управління не дозволять забезпечити вирішення безлічі проблем села, територіальних громад і забезпечити реальну комплексність розвитку даних територій. Для підвищення ролі даної держпрограми як програмно-цільового методу управління та її ефективності у розвитку територіальних громад України автором розроблено науково-обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення держпрограми та механізмів її реалізації 1) на національному рівні:

- забезпечення фінансування Державної програми 2023–2030 рр. на рівні не нижче значень, встановлених в первісному паспорті програми 2020 р (0,6 трлн грн. в цінах 2020 р на програмні, проєктні заходи за рахунок всіх джерел);

- проведення аудиту всіх існуючих заходів, інструментів, механізмів державної підтримки сільських територій (національні проєкти, державні програми країни та регіонів, національні та регіональні проєкти) і на їх основі ефективний їх розподіл за різними державними програмами та національними проєктами;

- розширення напрямків і заходів програми, в частині необхідності диверсифікації економіки села і створення нових робочих місць (підтримки розвитку несільськогосподарських видів діяльності та малого підприємництва), більш масштабного розвитку централізованого газопостачання, водопоста-



чання та каналізації, залучення і закріплення кваліфікованих кадрів на селі тощо (ці напрямки доцільно спільно опрацювати відповідними національними та регіональними органами державної влади за участю профільних наукових та освітніх організацій, експертних та громадських структур, представників бізнес-спільнот та органів місцевого самоврядування;

- зміна критеріїв підтримки проєктів комплексного розвитку сільських територій (наприклад, встановлення таких критеріїв як наявність затвердженого генплану, земельної ділянки для реалізації проєкту, наявність команди для його реалізації, обсяг позабюджетного співфінансування за рахунок коштів бізнесу і населення тощо);

- розгляд питання про зміну порядку відбору проєктів сільських територій (регіону позначається сума коштів держбюджету на рік, далі в межах виділеної суми готується перелік проєктів сільських територій з обґрунтуванням їх впливу на комплексний розвиток конкретної території, далі проєкти затверджуються на національному рівні і починається розробка проєктно-кошторисної документації; витрати муніципальних утворень на підготовку проєктно-кошторисної та іншої документації доцільно включати у вартість проєктів). Можливий інший варіант, коли спочатку проводиться конкурсний відбір проєктів (без надання повного пакету проєктно-кошторисної та іншої документації, з попередньою оцінкою запитуваного обсягу фінансування), далі для підтриманих проєктів розробляється проєктно-кошторисна документація та визначаються обсяги співфінансування проєкту за рахунок коштів бюджетів відповідних рівнів та позабюджетних джерел;

- формування і регулярне оновлення загальнодоступного ін формаційного ресурсу, спрямованого на здійснення моніторингу реалізації держпрограми, розміщення бази всіх підтриманих проєктів (з усією документацією), відстеження всіх етапів проходження заявок, обмін досвідом;

- створення окремого національного органу виконавчої державної влади (міністерство, агентство регіонального / територіального розвитку, в тому числі можливо і шляхом перерозподілу функцій і повноважень існуючих ор-

ганів влади), який буде координувати питання національних відносин, регіонального розвитку, функціонування інституту місцевого самоврядування та розвитку територій, забезпечувати ефективну міжвідомчу взаємодію;

- розробка спільно з Мінрегіоном типової проектної документації на будівництво універсального сільського адміністративно-культурно-освітнього центру дозвілля, який би об'єднав під своїм дахом максимальну кількість функцій, виконуваних наразі різними об'єктами соціальної інфраструктури; розгляд можливості фінансування будівництва таких центрів за рахунок державної програми «Комплексного розвитку сільських територій»;

- опрацювання питання про розробку та введення для сільських територій податкового режиму, аналогічного режиму території випереджаючого соціально-економічного розвитку: підприємці, які розвивають бізнес у сільській місцевості, повинні отримати максимальні податкові преференції, звільнення від перевірок, знижені тарифи, у тому числі через пріоритетний характер розвитку концепції та проекту Закону України «Про Родові садиби і родові поселення в Україні» (додаток А);

2) на регіональному рівні:

- формування робочої групи з представників органів державної влади регіону (у сфері сільського господарства, будівництва, паливно-енергетичного комплексу та тарифного регулювання тощо); визначення відповідальних посадових осіб в муніципальних районах з розробки та реалізації проектів розвитку сільських територій; своєчасне визначення та узгодження переліку проектів, об'єктів і заходів, які можуть бути заявлені у держпрограму; консультування з питань підготовки заявочної та проектної документації та оперативне відпрацювання усіх питань, які виникають у органів місцевого самоврядування, активізація ролі громадських організацій;

- створення проектного офісу з розвитку сільських територій регіону та / або ефективної управлінської команди експертів і професіоналів, які б на системній основі займалися розробкою і супроводом запропонованих сільськими територіями проектів, підготовкою необхідної документації, у тому

числі проектно-кошторисної з метою залучення фінансування з усіх можливих джерел і програм;

3) на місцевому рівні:

- інвентаризація всіх потреб муніципалітету щодо реалізації проектів розвитку, визначення можливостей входження з ними у відповідні держпрограми, обмін досвідом з іншими муніципалітетами щодо розробки та реалізації проектів;

- розробка проектів і документації з урахуванням отримання максимально можливих балів за відповідними критеріями відбору проектів держпрограми; розробка комплексних, великих проектів, що включають кілька населених пунктів і об'єктів розвитку відповідної інфраструктури;

- робота з місцевим бізнесом щодо синхронізації проектів бізнесу з проектами з розвитку територій за можливого співфінансування бізнесом проектів комплексного розвитку сільських територій, фінансування розробки проектно-кошторисної документації проектів; робота з місцевими активістами, територіальним громадським самоврядуванням, сільськими старостами, головами поселень щодо ініціювання проектів та участі в їх реалізації;

- залучення максимальної кількості зацікавлених осіб (працівників органів місцевого самоврядування; жителів муніципальних утворень, в тому числі об'єднаних за допомогою діяльності громадських, некомерційних організацій, територіального громадського самоврядування; представників комерційних організацій) до формування та реалізації проектів розвитку територій, а також до розробки і реалізації стратегій розвитку сільських поселень;

- використання реєстру типової проектно-кошторисної документації та реєстру економічно ефективною проектно-кошторисної документації, розміщених на сайті мінрегіону.

Досвід управлінської практики ілюструє, що програмно-цільовий метод управління зарекомендував себе дієвим інструментом підвищення ефективності функціонування і розвитку територіальних соціо-еколого-економічних систем. Програмно-цільовий принцип означає визначення пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки країни, розробку

взаємопов'язаних за цілями, термінами реалізації державних, регіональних та муніципальних програм та визначення обсягів і джерел їх фінансування [1]. Програмно-цільове управління дозволяє вирішити такі завдання регіонального розвитку, як оптимізація територіальних пропорцій в економіці, недопущення надмірної диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, забезпечення ефективного функціонування загальнонаціонального ринку. При цьому рішення соціально-економічних проблем регіону отримує правовий статус, акумулюються необхідні для цього кошти, а завдання реалізації намічених заходів набуває обов'язкового характеру. Програмно-цільовий метод є ефективним інструментом здійснення політики територіального розвитку, проте він наразі використовується недостатньо, часто підміняючись поточним адміністративним управлінням. Причому якщо програмно-цільовий метод успішно застосовується на загальнодержавному рівні, на відміну від муніципальних утворень. Слід зазначити, що проблема застосування програмно-цільових методів в регіональному управлінні має міждисциплінарний характер.

Керуючись принципом антропності (від грец. *Antropos* – людина), всі явища суспільного життя, в тому числі економічні, слід розглядати крізь призму мікркосму – людини. Ефективний програмно-цільовий метод передбачає орієнтацію на антропоцентричний розвиток, що є частиною сталого розвитку, зокрема внаслідок посилення важливості людського фактора. Зростання ролі людини в системі факторів виробництва детермінує необхідність соціальної переорієнтації економічних пріоритетів [4].

Розглядаючи підсистему регіон, муніципальне утворення, відзначимо, що досягнення цілей розвитку людського потенціалу на рівні муніципального освіти вимагає скоординованих дій органів місцевого самоврядування, регіональних органів державної влади (з урахуванням розмежування повноважень між ними), бізнесу та громадськості. Орієнтація на розвиток людського потенціалу означає, що поселення є для людини не лише середовищем проживання і спілкування, а й місцем, де формується людське співтовариство як частина громадянського суспільства, де кожен має можливість реалізувати свої потреби, інтереси, здібності в межах цивілізованих

відносин. Причому якщо для працюючих громадян поселення може бути лише рекреаційною зоною, то для підростаючого покоління це ареал формування індивідуального людського потенціалу.

На активне формування, поступальний розвиток, раціональне використання, ефективне заощадження людського потенціалу і повинні бути спрямовані державні (муніципальні) програми регіону (документи стратегічного планування, які містять комплекс планованих заходів, взаємопов'язаних за завданнями, термінами здійснення, виконавцям, ресурсам і забезпечують найбільш ефективно досягнення цілей і рішення задач соціально-економічного розвитку регіону. Це, зокрема, науково-дослідні, дослідно-конструкторські, організаційно-господарські, соціально-економічні та інші заходи, які забезпечують вирішення завдань соціально-економічного розвитку у сфері економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку території. Метод орієнтований не на суб'єкт управління, його складові елементи і сформовану організаційну структуру, а на елементи програми і програмні дії.

Переваги програмно-цільового методу управління характеризуються наступними принциповими: 1) індикативний характер програм, зміст яких, черговість намічених заходів, терміни їх реалізації визначаються виходячи з економічної та соціальної доцільності пріоритетних напрямків розвитку території, з урахуванням можливостей фінансування програмних заходів; 2) системний характер основних цілей і завдань програм, призначених для вирішення складних комплексних проблем (метод передбачає системний підхід до організації формування та реалізації програм, наявність механізму управління, в якому в нерозривній єдності та взаємозв'язки, враховуються і використовуються людські, матеріальні, природні, фінансові та інформаційні ресурси). При цьому необхідно враховувати структуру майна і саму систему майнових відносин у регіоні [5]; 3) забезпечення єдності методологічних підходів до вирішення завдань розвитку всіма суб'єктами управління; 4) одночасне здійснення двох типів інтеграції: просторової, при якій об'єднуються зусилля суб'єктів, і тимчасової, що забезпечує чітку послідовність та єдність різних етапів (стадій) загального процесу руху до кінцевої мети, передбаченої

програмою; 5) здатність концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на рішенні принципових питань розвитку економіки або суспільства в цілому по країні або в окремому регіоні; 6) використання ефекту мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів, коштів зацікавлених державних і комерційних підприємств, банківського кредиту та інших залучених коштів потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів [2]. У зв'язку з цим можна говорити про ініціативний характер цільових програм, здатних залучити в багатьох випадках фінансові ресурси; 7) можливість забезпечення громадського контролю за формування цілей і завдань програмного розвитку та використанні фінансових ресурсів (громадські слухання, експертиза, формування комісій, комітетів з їх реалізації та ін.). Разом з тим слід зазначити ряд недоліків в практиці програмного управління. Так, окремі програми тривалий час не оновлюються і не актуалізуються. Не проводиться оцінка результативності реалізації програмних заходів, в програмах відсутні індикатори і показники ефективності.

Аналіз практики дозволив виявити основні методологічні проблеми при реалізації програмно-цільового методу на рівні регіонів та і муніципальних утворень: недосконалість методологічної та методичної бази з розробки програм; переважно розподільний принцип побудови програм, заснований на внутрішніх джерелах фінансових ресурсів; недостатнє використання зовнішніх джерел фінансування та можливостей державно-приватного партнерства; недооцінка інноваційних процесів в економіці регіону як системоутворюючої ланки стратегічного плану та його програм; недостатній інформаційний супровід реалізації програм соціально-економічного розвитку; відсутність системного підходу у формуванні нормативно-правових основ, а також адекватної складності проблеми організаційної інфраструктури реалізації програмних заходів.

### **Висновки до розділу 3**

1. Таким чином, підвищення ступеня задоволення соціально-економічних потреб людини на основі комплексного розвитку регіону є критерієм ефективності регіонального управління, а формування, використання і розвиток людського потенціалу визначається як пріоритетне напрямом стратегії соціально-економічного розвитку регіону.

2. Аналіз досвіду використання програмно-цільового методу в практиці управління регіональними соціо-еколого-економічними системами дозволив виявити наступні типові недоліки, які проявляються при розробці та реалізації цільових програм: не повною мірою приділяється увага аналізу стану економіки регіонів, що, в свою чергу, призводить до помилок при формулюванні пріоритетів; недостатня ув'язка між собою цілей, завдань і програмних заходів, некомплексність намічуваних заходів; нечітка структуризація програм на стадії проєктування, наявність декларативних положень, постановка нереальних завдань; недофінансування заходів програм у зв'язку з відсутністю реальних джерел фінансового забезпечення ключових заходів програм або незадовільною роботою каналів фінансування; недостатня увага науково-технічному та інноваційному забезпеченню програмних заходів; формальне використання методів програмного проєктування, таких, як системний підхід, ситуаційний аналіз, мережеві моделі та ін.; відсутність чітко розроблених і ефективних алгоритмів управління програмами з використанням сучасних методів стратегічного управління;

## ВИСНОВКИ

1. Програма – сукупність намічених дій, які підлягають послідовному виконанню, операцій, процедур, пов'язаних спільністю розв'язуваної проблеми, завдання, а також інформації про ці дії. Її мета – представлений, очікуваний і намічений результат спрямованих дій. Саме тому програмно-цільовий метод управління сприяє високому рівню опрацювання шляху досягнення якогось кінцевого стану керованої системи. Програмно-цільова діяльність являє собою систему намічених дій, заходів, які підлягають реалізації, їх проведення покликане забезпечити досягнення єдиної поставленої мети. За своєю суттю програмно-цільове планування є стратегічним. Тому цей метод має на меті послабити або усунути ті чи інші недоліки інших методів управління.

2. Методологічну основу застосування програмно-цільового підходу можна сформулювати як «цілі – шляхи – засоби». Тобто, цілі слід втілювати в систему заходів шляхом створення Програми дій за допомогою набору процедур, які формують їх склад і дозволяють переконатися, що вони призводять до досягнення поставлених цілей. Однією з переваг цільової програми є відображення напрямку і кількості витрачених грошових коштів, що дозволяє забезпечити прозорість бюджету, і запобігти їх витоку.

3. В сучасних умовах функціонування системи економічних відносин в Україні, що характеризуються глобалізацією, істотними змінами в системі поділу праці, що посилюється роллю регіонів і їх конкурентною боротьбою, на перше місце виступає розробка і обґрунтування механізмів переходу до стійкого, збалансованому розвитку регіонів і окремих територій країни. Соціально-економічний простір держави відрізняється неоднорідністю розвитку і міжрегіональної диференціацією. Фундаментальна проблема розвитку економіки полягає в тому, що шанси на стійку позитивну динаміку мають тільки системно розвиваються економічні об'єкти. Тому основною метою соціально-економічної політики на всіх рівнях має стати створення багаторівневої, багатоаспектної і багатосуб'єктної системи узгодженого і спадкоємного національного економічного розвитку.



4. Формування позитивних умов для регулювання і розвитку регіональної економіки має бути співвіднесено з умовами зниження міжрегіональних диспропорцій, усуненням проблем соціально-економічного розвитку країни в цілому. При цьому дуже важливим є збалансування механізмів, факторів, принципів і відносин для реалізації економічних і соціальних пріоритетів розвитку проблемних регіонів. Проблемні територіальні утворення не можуть розраховувати на самореалізацію депресивної ситуації і потребують спеціально організованої підтримки.

5. Проблемні території не в змозі реалізувати свій потенціал, а також вирішити свої економічні та соціальні проблеми без підтримки з боку держави. В сучасних умовах активне сприяння держави вирішенню проблем регіонального розвитку і виведення їх зі складного соціально-економічного становища, за допомогою використання ефективних економічних механізмів, дозволить створити адекватну ринковій економіці систему державного регулювання. Вітчизняний і зарубіжний досвід засвідчує, що рішення широкого кола проблем соціально-економічного розвитку території пов'язане з використанням програмно-цільових методів управління. Відповідно, зберігається необхідність у вивченні та розробці нових підходів до використання програмно-цільових методів управління в сучасних умовах господарювання.

6. Програмно-цільовий або проєктний підхід є досить ефективним та актуальним для сучасного управління. Високий рівень деталізації планування, комплексність і системність дозволяють вирішувати нестандартні завдання, з якими наразі стикаються і держава, і різні організації. Програмно-цільовий метод є відповіддю на гострі проблеми розвитку різних соціально-економічних систем. Однак, його основні характерні особливості роблять його досить складним у застосуванні. Глибина опрацювання плану, рівень цілепокладання передбачає проведення потужної аналітичної роботи. Високі вимоги пред'являються до систем забезпечення реалізації та управлінського персоналу, адже програми є складними комплексними заходами, що передбачає швидкість реакції, ефективну координацію і комунікацію організацій та підрозділів, які займаються реалізацією програми.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] К.: Інститут громадянського суспільства, 2017. 129 с.
2. Розпорядження № 538-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 р. № 538-р.
3. Концепція № 308-р. Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р.
4. Порядок № 419. Порядок подання фінансової звітності, затверджений постановою КМУ від 28.02.2000 р. № 419.
5. Наказ № 805. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Основних підходів про запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 02.08.2010 р. № 805.
6. Наказ № 836. Наказ Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 26.08.2014 р. № 836.
7. Наказ № 11. Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 р. № 11.
8. Інструкція № 836. Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836.
9. Правила № 836. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, затверджені наказом Мінфіну від 26.08.2014 р. № 836.
10. Наказ № 648. Наказ Міністерства фінансів України «Про

затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів» від 17.07.2015 р. № 648.

11. Наказ № 608. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» від 17.05.2011 р. № 608.

12. Наказ № 861. Наказ Міністерства фінансів України «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 17 липня 2015 року № 648» від 30.09.2016 р. № 861.

13. Наказ № 687. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 06.06.2012 р. № 687.

14. Закон України. Про відкритість використання публічних коштів. Документ 183-VIII у редакції від 24.10.2020, підстава – 912-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015, №16, ст.109 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-viii#Text>

15. Закон України. Про доступ до публічної інформації. Документ 2939-VI у редакції від 19.02.2022, підстава – 2024-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. №32, ст.314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

16. Закон України. Про місцеве самоврядування в Україні. Документ 280/97-ВР у редакції від 10.10.2022, підстава – 2518-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. №24, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

17. Закон України. Про статус депутатів місцевих рад. Документ 93-IV, у редакції від 16.11.2021, підстава – 918-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2002. № 40. ст.290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

18. Населення. Державний комітет статистики України. Офіційний сайт. URL: [https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas\\_rik/nas\\_u/nas\\_rik\\_u.html](https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html)

19. Національна економічна стратегія 2030. Аудит економіки України

2030. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>

20. Постанова КМУ від 03 березня 2021 року №179. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>

21. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1 Примірний статут територіальної громади Примірне положення про старосту. К.: Асоціація міст України, 2016. 69 с.

22. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року (проект). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64508&pf35401=462260>

23. Ando M. A Critical Review of the Rural Policy Development in Japan: The Decay and Future Outlook of Rural Communities. *Japanese Journal of Agricultural Economics*. 2020. Vol. 22. P. 41–45.

24. Boudeville J. Problems of Regional Economic Planning. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 1966. 192. p.

25. Cei L., Defrancesco E., Stefani G. From Geographical Indications to Rural Development: A Review of the Economic Effects of European Union Policy. *Sustainability*. 2018. Vol. 10, issue 10. doi: <https://doi.org/10.3390/su10103745>

26. Chen X. Forty Years of Rural Reform in China: Retrospect and Future Prospects. *China Agricultural Economic Review*. 2019. Vol. 11, issue 3. Pp. 460–470. doi: <https://doi.org/10.1108/CAER-08-2018-0162>

27. Development of Rural Areas in Ukraine in the Context of Decentralization: An Empirical Study / N. Davydenko [et al.] // *Sustainability*. 2022. Vol. 14, issue 10. doi: <https://doi.org/10.3390/su14116730>

28. Knight F.H. Diminishing Returns from Investment. *Journal of Political Economy*, 1944. № 52, March. P. 26–41.

29. Michalcewicz-Kaniowska M., Zajdel M. Rural Development in European Union Policy. *Economic Science for Rural Development*. 2019. No. 50. Pp. 140–146. doi: <https://doi.org/10.22616/ESRD.2019.017>

30. Omelchenko E., Poliakov S.. Everyday consumption of Russian youth

in small towns and villages. *Sociologia Ruralis*, 2018. Vol. 58, №. 3, P. 644–664

31. Perroux F. Economic space: theory and applications. *Quarterly Journal of Economics*, 1950. Vol. 64. P. 89–104.

32. Plummer P., Tonts M., Argent N. Sustainable Rural Economies, Evolutionary Dynamics and Regional Policy. *Applied Geography*. 2018. Vol. 90. Pp. 308–320. doi: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2017.01.005>

33. Rural Policies and Employment. TransAtlantic Experiences / ed. by S. M. Davidova, K. J. Thomson, A. K. Mishra. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019. 424 p. doi: <https://doi.org/10.1142/q0210>

34. Solow R.M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*. 1956. T. 70, № 1. . 65–94. URL: <http://doi.org/10.2307/1884513>.

35. Swan T.W. Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 1956. T. 32, № 2. C. 334–361. UR:: <http://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1956.tb00434.x>.

36. Wasilewski A., Krzyżanowski J., Chmieliński P. Complementarity of the Measures of the Common Agricultural Policy and the Cohesion Policy for Rural Development between 2021 and 2027 in the Light of Programing Documents. *Problems of Agricultural Economics / Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*. 2021. Vol. 367, issue 2. Pp. 31–47. doi: <https://doi.org/10.30858/zer/135726>

37. Xue E., Li J., Li X. Sustainable Development of Education in Rural Areas for Rural Revitalization in China: A Comprehensive Policy Circle Analysis. *Sustainability*. 2021. Vol. 13, issue 13. doi: <https://doi.org/10.3390/su132313101>

38. Bryson, I., Roering, W. Applying private sector planning in the public sector : Strategic planning : threats and opportunities for planners. – Washington, DS : Planning Press (APA), 1988. P. 15.

39. Hoefsloot, A. M., Berg, L. M. Successful examples of participatory regional planning at the meso-level. – Wageningen, 1992.

40. Kast, F. E. Organization and Management (a systems approach) / F. E. Kast, J. Rosenzweig. – New York, 1970.

**ДОДАТКИ**