

## Формування і розвиток соціальної інфраструктури муніципальних утворень

Євсєєва Ольга Олексіївна

*Український державний університет залізничного транспорту,  
професор кафедри обліку і аудиту, доктор економічних наук, професор, Україна*

**Анотація.** Управління розвитком муніципальних утворень розглядається в контексті управління процесами розвитку відповідної територіальної системи, що зорієнтоване на багатоаспектність розвитку цієї системи та багатовекторність інтересів представників місцевої громади. Виділено деякі продуктивні моменти зарубіжного досвіду, які можуть знайти успішне застосування в українській практиці програмно-цільового управління розвитком соціальної інфраструктури муніципальних утворень. Доведено, що муніципальне утворення як суб'єкт, що володіє певними ресурсами, у процесі реалізації своєї місії, яка полягає в наданні комплексу послуг територіальній громаді та забезпеченні стандартів життя населення, має використовувати їх ефективно.

**Ключові слова:** соціальна інфраструктура; муніципальне утворення; програмно-цільове управління; стандарти життя; послуги.

### Вступ

Сучасні українські міста і поселення зазнають складних перетворення, у тому числі форм і методів управління їх розвитком [1, с. 160]. За роки сучасних реформ держава мінімізувала свою участь у контролі благополуччя стану міських і поселенських територій, а також за природокористуванням, що обумовлює цей стан, і містобудуванням [2, с. 74]. Істотні зміни відбуваються в регулюванні соціальної інфраструктури і трансформації її об'єктів, діяльності підприємств (у тому числі з небезпечними і шкідливими умовами праці) й оцінки її впливу на навколишні території, екологічне середовище в населених пунктах. Зменшилися державні і муніципальні витрати на облаштування та підтримку належного санітарного порядку міст і поселень. У результаті значна частина українських міст, селищ і іншого типу місць компактного проживання людей не має привабливого образу, а багато об'єктів соціальної інфраструктури перестали бути такими, змінивши профіль діяльності.

Низький рівень життя значної частини населення впродовж тривалого часу привів до диспропорцій у потребах і платоспроможних можливостях людей у вирішенні актуальних для них життєвих питань, у тому числі зокрема тих, що стосуються соціальних послуг. Надання соціальних послуг на умовах державних гарантій стає все більш диференційованим. Ці послуги можуть отримувати окремі категорії населення в державних і муніципальних соціальних установах, які, як правило, будуються за типовими проектами і тому вони дуже схожі один на один у різних муніципальних утвореннях. Багато які з цих об'єктів побудовано багато років тому, мають високу міру зносу, давно не мали капітального і навіть косметичного ремонту.

Зростає частка платних соціальних послуг. У світлі цих реалій виникли нові види послуг, форм обслуговування й об'єкти соціальної інфраструктури, що відповідають їм. Ці об'єкти нерідко будуються за оригінальними проектами, з використанням сучасних будівельних технологій і дизайну.

Слід зазначити, що останніми роками в Україні сталися певні позитивні зрушення в соціальній інфраструктурі низки деяких муніципальних утворень, які стали учасниками державних цільових програм, орієнтованих на соціально-економічний розвиток регіонів. Позитивно вплинути на розвиток соціальної інфраструктури мають справити поліпшення стану довкілля, створення ефективної системи утилізації відходів виробництва і споживання. Формування стійкої мотивації на здоровому способі життя, відродження масової фізичної культури і залучення населення до систематичних занять фізичною культурою і спортом як важливі елементи стратегії перетворень передбачають модернізацію відповідних елементів соціальної інфраструктури.

Наукова проблема розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень залишається дуже актуальною. З огляду на це виникає необхідність створення умов для вирівнювання рівня розвитку соціальної інфраструктури міських і сільських муніципальних утворень, підвищення ефективності діяльності органів влади різного рівня, меж їх повноважень у цій сфері [чekanням].

Проблеми формування і розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень знайшли відображення в наукових працях багатьох провідних учених. Вагомий внесок у вивчення її окремих аспектів зробили В. М. Вакуленко [3], В. І. Куценко [4, 5], Е. М. Лібанова [6], О. В. Мартякова [7], А. Ф. Мельник [8], Т. Л. Миронова [9], В. М. Новиков [10], М. К. Орлатий [3], А. П. Осітнянко [11], С. Л. Пакулін [12], А. А. Пакуліна [13], О. О. Топчій [14], В. П. Третяк [15] та інші. Однак аналіз наявних досліджень свідчить, що в більшості з них управління розвитком муніципальних утворень не розглядається в контексті управління процесами розвитку відповідної територіальної системи, що зорієнтоване на багатоаспектність розвитку цієї системи та багатовекторність інтересів представників місцевої громади. Цим визначаються мета і завдання проведеного дослідження, його актуальність.

Цілі проведеного дослідження: розглянути управління розвитком муніципальних утворень в контексті управління процесами розвитку відповідної територіальної системи, що зорієнтоване на багатоаспектність розвитку цієї системи та багатовекторність інтересів представників місцевої громади; визначити деякі продуктивні моменти зарубіжного досвіду, які можуть знайти успішне застосування в українській практиці програмно-цільового управління розвитком соціальної інфраструктури муніципальних утворень; довести, що муніципальне утворення як суб'єкт, що володіє певними ресурсами, у процесі реалізації своєї місії, яка полягає в наданні комплексу послуг територіальній громаді та забезпеченні стандартів життя населення, має використовувати їх ефективно.

## Результати дослідження

У територіальній структурі кожної країни можна виділити три рівні: національний, регіональний і первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, які у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень.

Муніципальне утворення – це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене певним чином фінансово-матеріальною основою. Будь-яке муніципальне утворення є єдністю трьох компонентів:

- населення, що формує територіальну громаду, визначає зміст існування муніципального утворення. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Це соціальний компонент муніципального утворення;

- території як нероздільної єдності просторової складової і природних ресурсів, що на ній розміщені. Це природний компонент муніципального утворення;

- економіки як сукупності господарюючих організаційних утворень і взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб. Це економічний компонент муніципального утворення [16, с. 5].

Як вважає О. І. Замковий, муніципальне утворення як об'єкт стратегічного планування в системі стратегічного управління має свої специфічні особливості, які визначаються тим, яка територія і населені пункти входять до його складу. Із позиції системного підходу муніципальне утворення як об'єкт стратегічного планування можна розглянути у вигляді сукупності шести взаємопов'язаних макropідсистем [17]:

1) місцеве господарство, що включає всю інфраструктуру, яка забезпечує життєдіяльність муніципального утворення;

2) виробнича сфера, до якої входять усі галузі матеріального виробництва (окрім АПК), що виробляють валовий продукт;

3) агропромисловий комплекс, що включає сільське та лісове господарство, територію й природні ресурси як джерело багатства;

4) соціальна сфера, до складу якої входять усі галузі відтворення й духовного розвитку населення муніципального утворення;

5) фінансово-економічна сфера, що забезпечує макроекономічні пропорції, фінансові зв'язки галузей муніципального утворення у вигляді місцевого бюджету;

6) управлінська сфера, що включає сукупність муніципальних органів влади і контролю.

На думку С. М. Сергієнко, під муніципальним утворенням розуміємо міське чи сільське поселення, декілька поселень, об'єднаних спільною територією, або частину поселень, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування, наявні муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування. У межах муніципальних утворень функціонують самоврядні територіальні громади, основними умовами розвитку яких виступають функціональна самодостатність та високий рівень соціальної організації. Зарубіжний досвід муніципального управління доводить, що не можна ототожнювати населений пункт і муніципальне утворення, оскільки до їх складу може входити декілька населених пунктів. Враховуючи те, що в Україні діє дворівнева система самоврядування, до муніципальних утворень насамперед слід віднести територіальні системи низового (первинного) рівня, в яких функціонують органи місцевого самоврядування, тобто села, селища і міста. Муніципальні утворення можуть виступати об'єктами регіональної економіки та суб'єктами регіональної політики, спрямованої на підтримку розвитку цих територіальних систем. С. М. Сергієнко обґрунтовано доцільність розмежування двох понять: «муніципальне управління» та «управління розвитком муніципальних утворень». Термін «муніципальне управління», або «муніципальний менеджмент», використовується для характеристики системи управління, яка включає комплекс управлінських дій у межах повноважень органів місцевого самоврядування, передбачених законодавством. Управління розвитком муніципальних утворень розглядається в контексті управління процесами розвитку відповідної територіальної системи, що зорієнтоване на багатоаспектність розвитку цієї системи та багатовекторність інтересів представників місцевої громади [18, с. 9-10].

Не можна ототожнювати поняття «населений пункт (поселення)» і «муніципальне утворення», оскільки до складу муніципального утворення як первинної адміністративно-територіальної одиниці можуть входити декілька населених пунктів. Так, в Україні декілька сіл можуть формувати одну сільську територіальну громаду, що традиційно перебрала на себе назву представницького органу місцевого самоврядування села — сільська рада. Усі поселення поділяються на міські (місто, селище) і сільські (село, хутір).

Муніципальне утворення як суб'єкт, що володіє певними ресурсами, у процесі реалізації своєї місії, яка полягає в наданні комплексу послуг територіальній громаді та забезпеченні стандартів життя населення, має використовувати їх ефективно. У більшості випадків для здійснення функцій управління муніципальними утвореннями за такого підходу залучаються професійні менеджери.

В Україні замість поняття «муніципальний» частіше вживається термін «комунальний» (комунальне господарство, комунальна власність), що відповідає французькій моделі місцевого самоврядування, елементи якої використані при побудові системи управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень у нашій країні. Управління розвитком муніципального утворення здійснюється через інститут місцевого самоврядування.

Саме поняття «самоврядування» вперше було вжито в період Великої французької революції, щоб підкреслити самостійність громади щодо держави. Місцеве самоврядування в його сучасному розумінні з'явилося в середині XIX ст. Термін «місцеве самоврядування» було введено німецьким ученим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (в межах законів) вирішувати місцеві справи. Місцеве самоврядування — це система організації влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через різні форми самостійно, незалежно від держави розв'язувати проблеми, що стосуються організації їх життя. Основу місцевого самоврядування становить територіальна громада, яка є його первинним суб'єктом [16, с. 6].

Проблематику діяльності органів місцевого самоврядування, орієнтованих на вдосконалення управління розвитком соціальної інфраструктури як безпечного середовища життєзабезпечення, в наукових публікаціях не висвітлено. Дуже мало наукових розробок, що стосуються організаційного й економічного забезпечення розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень у ринкових умовах.

Аналіз трансформації наукових переконань стосовно категорії «соціальна інфраструктура» виявив, що в сучасній літературі немає загальноприйнятого визначення поняття «Соціальна інфраструктура». Тривалий час соціальна інфраструктура розглядалася в загальному контексті уявлень про інфраструктуру, привертаючи увагу фахівців різних галузей науки. Різні фахівці на основі своїх професійно орієнтованих точок зору, аналізували процес створення умов для трудової та інших форм діяльності людей, аргументуючи роль інфраструктури і формулюючи ті або інші визначення поняття. З огляду на це в різних поняттях переважали різні аспекти життєдіяльності й інфраструктурні умови їх забезпечення.

Попри те, що останніми роками відзначається посилення уваги до проблем розвитку соціальної інфраструктури, в теоретичному плані вона є доки ще малодослідженою сферою економіки. Теоретико-методологічний зміст цієї галузі науки і практики залишається розпливчатим і спірним, думки різних учених досить істотно різняться щодо суті та ролі соціальної інфраструктури, її місця в системі суспільного відтворення, поглядів на класифікацію елементів. Недостатньо вивчені проблеми управління, шляху вдосконалення організаційного й економічного забезпечення функціонування і розвитку соціальної інфраструктури.

Більшість дослідників розглядає функції соціальної інфраструктури [19- 22] виходячи з того, що вони визначаються і підпорядковані цілям соціального й економічного розвитку суспільства. Соціальна інфраструктура покликана сприяти всебічному задоволенню різноманітних потреб суспільства. До найбільш значущих її функцій належать:

- створення умов для формування прогресивних тенденцій у демографічних процесах;

- відтворення робочої сили, що якісно відповідає потребам і рівню розвитку виробництва;
- ефективне використання трудових ресурсів;
- забезпечення оптимальних житлово-комунальних і побутових умов життя населення;
- поліпшення і збереження фізичного здоров'я населення;
- раціональне використання вільного часу людей.

Сучасною наукою і практикою важливим елементом соціальної інфраструктури міст і поселень визнається екоінфраструктура, під якою розуміється комплекс мереж, територій, об'єктів і систем природного, природно-антропогенного й антропогенного походження з природним режимом функціонування. Цей комплекс забезпечує умови для підтримувального, збалансованого розвитку природного середовища, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття, покращення життєвого середовища. Він створює необхідні сприятливі умови середовища життєдіяльності населення, і таким чином є основою для розвитку інших типів інфраструктури.

Для формування соціальної інфраструктури в аспекті державного і муніципального управління цим процесом велике значення мають:

- адекватне фінансування, що в сучасних умовах є багатоканальним;
- система державних соціальних стандартів, яка слугує нормативною базою й інструментом для розрахунку бюджетної потреби та оцінки фактичного виконання бюджетів різних рівнів;
- середньострокове і довгострокове планування, у тому числі з використанням методу розробки модельного комплексу;
- інформаційне забезпечення.

Діяльність сучасних органів місцевого самоврядування (ОМСВ) у сфері розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень заснована на конституційних правах, згідно з якими обумовлені параметри, функції і повноваження місцевого самоврядування і його органів. Серед них прямих норм, що належать до управління розвитком соціальної інфраструктури, немає. У зв'язку з указаними обставинами істотне значення для діяльності ОМСВ щодо досягнення цілей і вирішення завдань у напрямку розвитку соціальної інфраструктури міст і поселень мають рішення місцевих представницьких органів і виконавчих органів спеціальної компетенції. Ці органи розробляють і приймають відповідні нормативні правові документи, виконують інші значущі для розвитку соціальної інфраструктури функції, до того ж орієнтуються переважно на галузеві установки.

Пріоритетне значення для управління розвитком соціальної інфраструктури мають різного рівня програми соціально-економічного розвитку територій і конкретних муніципальних утворень, цільові соціальні програми та проекти. Їх роль для ОМСВ обумовлена як цільовим фінансуванням, так і тим, що в цих документах окреслені найважливіші напрями, показники й індикатори, які дозволяють визначати пріоритети, методи вибору діяльності, оцінювати ефективність діяльності в напрямку розвитку соціальної інфра-

структури та її окремих об'єктів. Водночас, роль ОМСВ у розробці цих програм і проектів, якщо вони не муніципальні, а також в управлінні ходом їх реалізації незначна, їх інтереси на інших рівнях управління практично не враховуються.

У розвинених зарубіжних країнах (США, Норвегія, Німеччина, Данія, Франція) є досить великий і успішний досвід розвитку соціальної інфраструктури на основі планування за участю громадян і широкого кола фахівців науки і практики.

Великий науковий внесок у теорію розвитку соціальної інфраструктури міст і поселень зробили вчені німецької школи просторового аналізу. Теорія центральних місць В. Кристаллера та його послідовників стала теоретико-методологічною базою для моделювання розвитку соціальної інфраструктури міст і поселень багатьох країн [23, с. 312].

Резюмуючи результати проведеного дослідження, нами виділено деякі продуктивні моменти зарубіжного досвіду, які можуть знайти успішне застосування в українській практиці програмно-цільового управління розвитком соціальної інфраструктури муніципальних утворень. Зокрема:

- формування спеціалізованих органів, що концентрують кваліфіковані кадри, які здійснюють розробку цільових програм і механізмів розвитку соціальної інфраструктури конкретних муніципальних утворень;

- використання технологій структурного забезпечення програмно-цільового управління шляхом: інтеграції органів муніципального управління через цільову програму в діючі структури регіонального управління; залучення зовнішніх організацій для розробки й управління реалізацією програм розвитку соціальної інфраструктури муніципальної освіти;

- розробка стратегічних планів соціально-економічного розвитку країни та її окремих територій, міст і поселень як основа змін діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціальної інфраструктури конкретної муніципальної освіти;

- забезпечення участі в процесах розробки цільових програм представників різних суб'єктів (бізнесу, освіти, охорони здоров'я та ін.), чий інтереси пов'язані з конкретною муніципальною освітою і місцевою спільнотою;

- визначення базового складу пріоритетних напрямів розвитку соціальної інфраструктури конкретної муніципальної освіти, виходячи з інтересів розвитку місцевих співтовариств, за участю бізнесу й організацій, що мають креативний потенціал (ВНЗ, НДІ) та ін.;

- включення до системи показників планування і моніторингу індикаторів, що відображають різні сторони життя населення, зокрема пов'язані із соціальними потребами, в цілому якістю життя і довкілля;

- використання інваріантного формування змісту цільових програм, які стосуються розвитку соціальної інфраструктури конкретних муніципальних утворень, що виявляється у складі цілей, завдань, напрямів і програмних заходів;

- розробка і використання системи критеріїв для оцінки обґрунтованості управління розвитком соціальної інфраструктури в межах програм соціа-

льно-економічного розвитку територій, на основі інноваційної спрямованості цілей, їх відповідності наявним ресурсам; очікуваний вплив на модернізацію соціальної інфраструктури регіональної та місцевої економіки та ін.

Незважаючи на значну роль приватного підприємництва в розвитку соціальної інфраструктури, у більшості зарубіжних країн важливу роль відіграє держава, виконуючи координаційні функції й активно, цілеспрямовано беручи участь у його фінансуванні.

Зарубіжний досвід розвитку соціальної інфраструктури міст і поселень з багатьох його аспектів, передусім стосовно практики планування, а також ролі інститутів громадянського суспільства може бути успішно адаптований у сучасній Україні насамперед на основі коригування чинного законодавства та підвищення кваліфікації фахівців системи державного і муніципального управління [24, с. 43-49].

Проблеми ресурсного забезпечення соціальної інфраструктури і шляхів їх вирішення у світлі пріоритетів сучасної соціальної політики розглянуті нами на прикладах окремих елементів соціальної інфраструктури.

Виявлено, що за останні роки істотні позитивні зрушення відзначені в обласних центрах України, де в соціальній сфері з'явилися різного виду форм власності підприємства й організації, в тому числі інноваційні шкільні та дошкільні установи, побудовані великі, добре обладнані медичні центри, активно функціонують театри, інші культурні й установи для дозвілля, отримали розвиток державні і недержавні вищі та середні професійні освітні установи. Проте в цілому ситуація за рівнем розвитку соціальної інфраструктури в багатьох конкретних муніципальних утвореннях, особливо сільських, несприятлива.

За деякими напрямками відзначаються істотні недоліки в будівництві й капітальному ремонті соціальних об'єктів, а відтак, незабезпеченість населення відповідними соціальними послугами. Особливо гостро це стосується дитячих дошкільних установ. Усе ще не вирішено вповні питання про належний благоустрій усіх загальноосвітніх установ. Низькою залишається якість медичного обслуговування, передусім через слабку матеріально-технічної базу медичних установ, їх недостатню укомплектованість лікарськими й іншими медичними кадрами. Останнє нерідко пов'язане з неможливістю оперативного вирішення житлових проблем фахівців. Багато проблем, що стосуються стану об'єктів у системі освіти, культури, фізичної культури і спорту. Проявляються випадки закриття малокомплектних соціальних установ у селищах з невеликою чисельністю населення, що різко негативно впливає на доступність соціальних послуг їх населенню

Усе більшого значення для вирішення соціальних проблем і задоволення відповідних потреб населення набувають платні послуги. Соціально орієнтовані платні послуги, які дуже широко поширені в муніципальних утвореннях, переважно виявляються державними і муніципальними установами. Часто це завдає шкоди наданню гарантованих соціальних послуг. Асортимент гарантованих соціальних послуг дуже невеликий, а відповідні сервісні послуги нерозвинені в багатьох муніципальних утвореннях. Жителі біль-



шості малих міст і поселень України змушені долати різні бюрократичні перешкоди, витратити багато свого часу, звертаючись за спеціальними, кваліфікованими послугами в більших населених пунктах.

В українських містах і поселеннях є чимало соціальних проблем, які безпосередньо впливають на якість життя людей і їх вирішення повинно обумовлювати спрямованість розвитку соціальної інфраструктури конкретних муніципальних утворень, включаючи медичні, освітні фізкультурно-оздоровчі, культурно-дозвілєві й інші соціальні об'єкти. Для цілеспрямованого вирішення таких проблем потрібна активна муніципальна соціальна політика, одним з основних напрямів якої слід розглядати управління формуванням і розвитком адекватного для конкретної муніципальної освіти комплексу соціальних об'єктів і в цілому соціальної інфраструктури.

У світлі викликів часу актуалізація тих або інших соціальних проблем, поява нових способів їх вирішення, в контексті змін суспільних відносин зумовлюють і трансформацію домагань людей на соціальні послуги і пов'язане з ними обслуговування. Очевидно, що органам місцевого самоврядування необхідно планомірно займатися вивченням трансформації соціальних потреб населення та його окремих груп, а також оцінкою їх задоволення за допомогою розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень. На основі оцінки соціальних проблем слід ухвалювати управлінські рішення, формувати ті або інші нормативно-правові документи, програми, забезпечуючи їх реальне організаційне, кадрове, фінансове, інституційне забезпечення.

Оцінка результативності і ефективності діяльності ОМСВ щодо розвитку вулично-дорожньої мережі як елементу соціальної інфраструктури, орієнтованої на безпеку середовища життєдіяльності населення, потребує істотної зміни діючого порядку організаційного та фінансового забезпечення змісту і розвитку цієї мережі. У зв'язку з цією обставиною необхідно здійснити розробку типових програм розвитку вулично-дорожньої мережі і підвищення безпеки дорожнього руху (БДД) для найбільших, великих, середніх і малих міст та інших поселень, виходячи з реальних даних про стан вулично-дорожньої мережі і рівень БДД у конкретних видах муніципальних утворень України.

Вивчення особливостей фінансового забезпечення функціонування і розвитку в цілому соціальної інфраструктури і конкретно її окремих елементів дозволило нам констатувати, що в межах державних соціальних зобов'язань це забезпечення здійснюється за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України, а також позабюджетних фондів [25]. Підходи, що склалися, в цій сфері характеризуються традиційно недостатніми обсягами коштів, що виділяються, на забезпечення відповідної діяльності. ОМСВ мають дуже обмежені кошти для реалізації планів перетворень соціальної інфраструктури муніципальної освіти, їх діяльність істотно залежить від міжбюджетних трансфертів.

Для досягнення цільових орієнтирів довгострокового розвитку соціальної інфраструктури потрібне збільшення складової бюджету регіонів і муніципальних утворень, що включає витрати на освіту, охорону здоров'я, ку-

льтуру, облаштування території, розвитку вулично-дорожньої мережі одночасно з удосконаленням системи фінансування послуг у цих видах економічної діяльності. Також необхідна активна політика вирівнювання соціально-економічних можливостей окремих регіонів і муніципальних утворень. Органи місцевого самоврядування можуть мати додаткове джерело поповнення свого бюджету за рахунок ініційованого ними будівництва фортів. Під фортотом розуміється об'єкт нерухомості типу комплексних центрів послуг населенню в рекреаційній зоні вулично-дорожньої мережі.

Розвиток фортів можливий за рахунок інвестиційної діяльності. ОМСВ інвесторів надає містобудівну концепцію, право користування можливою інженерією (електроенергія, в даному разі може бути використаний досвід альтернативних джерел – мініГЕС, вітряки, газогенератори худе, можливість спорудження свердловини, будівництва очисних, зливозводи, прокладення газових магістралей, будівництва котельних і головне – земля). Інвестор, у свою чергу, здійснює будівництво, але не на правах приватної власності, а на правах довгострокової оренди. У наших вітчизняних реаліях українські бізнесмени надають перевагу правам власності, не враховуючи низку переваг, пов'язаних з правом оренди. Наприклад, того, що орендні платежі зараховуються в собівартість виробництва. Різко зменшуються вкладення інвестора за рахунок спрощення отримання землевідведення й узгоджень у прокладенні комунікацій, за рахунок колективного користування інженерією, Інтернетом, за рахунок спрощення протипожежної безпеки, охорони, медичного, соціально-побутового забезпечення, що надають виробничому або соціально культурному об'єкту додаткові переваги. За умови цілеспрямованої, грамотної взаємодії з інвесторами їх мотивації на інвестування і розвиток цікавої для них діяльності при праві довгострокової оренди зберігатимуться. Термін оренди розрахунковий і залежить від багатьох обставин, у тому числі і від того чи може ОМСВ чекати якусь кількість років, не отримуючи ніякої орендної плати, чи є необхідність обов'язково отримувати дохід за рахунок такої сплати, щомісячно, зі збільшенням орендних став по роках. У разі невеликих муніципальних утворень рішення про інвестицію повинний погоджувати загальний схід громадян, що практично ліквідує можливість корупції.

З переходом фортів з однієї стадії зростання на іншу інвестиційна привабливість місця у форті сильно зростає. На нашу думку, важливо зберігати естетичну, архітектурну привабливість споруджень форту, задану містобудівною концепцією.

Важливо, що інвестиційна складова об'єктів дуже різноманітна і може бути невеликою величиною, що до снаги малим підприємцям. Таким чином, форти можуть послужити розвитку малого підприємництва в Україні, помноживши число представників середнього класу.

ОМСВ при їх активній позиції і цілеспрямованих зусиллях мають досить об'єктивні підстави для позитивної зміни соціальної інфраструктури муніципальних утворень.

Виникла потрібна в розробці концепції вдосконалення економічних основ і управління розвитком соціальної інфраструктури муніципальних утворень.

Соціальна інфраструктура муніципального утворення – це складний комплекс, що включає по-господарськи облаштовану для різних видів суспільного життя людей територію, сферу послуг у складі систем надання соціальних послуг і сервісної діяльності, а також інституційно забезпечену систему управління функціонуванням і розвитком соціальної інфраструктури, орієнтованої на безпечну життєдіяльність населення.

Формування і розвиток соціальної інфраструктури залежить від установлюваних правил містобудування, активності громадян у процесі публічних слухань під час ухвалення ОМСВ тих або інших рішень щодо облаштування території. Пріоритетними напрямками управління розвитком елементів соціальної інфраструктури, відповідно до повноважень ОМСВ того або іншого типу муніципального утворення, є розвиток об'єктів соціальної сфери і сервісної діяльності, вулично-дорожньої мережі та системи інформаційного забезпечення об'єктивізації управлінських рішень, що приймаються.

Виконуючи функції стосовно реалізації соціальних гарантій у межах чинного законодавства, ОМСВ мають регулювати розвиток соціальних об'єктів і різних соціальних служб як елементів соціальної інфраструктури муніципального утворення, виходячи з прописаних повноважень для конкретного типу муніципального утворення у світлі соціальних потреб його населення та їх задоволення за допомогою відповідних соціальних послуг.

ОМСВ повинні заохочувати ініціативи щодо розвитку соціальної інфраструктури, що витікають від уповноважених організацій соціальних галузей, а також підприємців, що займаються сервісною діяльністю, у тому числі шляхом формування муніципального замовлення, включаючи різноманітні механізми: цільові програми, виділення землі під будівництво, пільги на оренду приміщень та ін. Приватно-державне партнерство у сфері розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень доки не отримало активної підтримки з боку бізнесу і суспільства.

Основою успішного розвитку сфери послуг як елементу соціальної інфраструктури муніципальних утворень є персонал, який здійснює обслуговування. Організація професійного навчання такого персоналу і соціальний контроль якості послуг мають стати пріоритетними напрямками діяльності ОМСВ.

Ефективність діяльності ОМСВ у сфері розвитку соціальної інфраструктури муніципального утворення залежить від адекватної повноваженням і викликам часу організаційно-управлінської роботи, якості кадрів, а також достовірності інформаційного забезпечення.

У контексті державної соціальної політики необхідно підвищувати ефективність бюджетних витрат на розвиток соціальної інфраструктури муніципальних утворень. В умовах обмежених бюджетних ресурсів це слід робити, досягаючи певного компромісу між економічною ефективністю і соціа-

льною справедливістю, уникаючи під час розрахунку фінансових нормативів і при визначенні необхідних бюджетних асигнувань, як «розпорошення» бюджетних коштів, так і концентрації бюджетних коштів на обмеженій кількості напрямів.

З метою впорядкування інформаційного забезпечення діяльності щодо розвитку соціальної інфраструктури доцільно створити інформаційну систему «Електронний паспорт соціальної інфраструктури муніципального утворення».

У табл. 1 наведено, розроблені в ході виконання дослідження завдання і критерії їх вирішення по розвитку соціальної інфраструктури муніципального утворення в межах реалізації цільових програм.

Таблиця 1 – Завдання та критерії їх вирішення щодо розвитку соціальної інфраструктури муніципального утворення

Найменування завдання		Критерії вирішення
1		2
1. Керованість реалізацією програмних заходів	Моніторинг системи управління цільовою програмою розвитку соціальної інфраструктури муніципального утворення (МУ). Моніторинг відповідності регіональних програм розвитку до інтересів конкретних МУ у розвитку їх соціальної інфраструктури. Методична підтримка реалізації програм. Формування пропозицій щодо коригування заходів програми, розробка пропозицій стосовно першочергових заходів, щодо обсягів і можливих джерел фінансування.	Систематизація статистичної інформації про систему управління соціальним розвитком МУ у регіонах України. Систематизація статистичної й аналітичної інформації про відповідність регіональних програм розвитку до інтересів конкретних МУ в розвитку їх соціальної інфраструктури, згідно з чинним законодавством. Публікація основних методичних матеріалів. Наявність можливості моніторингу та оперативного коригування комплексу заходів програми.
2. Якість моніторингу й аналізу ходу реалізації програмних заходів	Моніторинг і аналіз ходу реалізації програми (регіональної або цільової).	Систематизація статистичної й аналітичної інформації про реалізацію заходів програм. Моніторинг результатів реалізації заходів програм. Оцінка досяжності програмних цілей. Аналіз ефективності програмних заходів.
3. Якість моніторингу й аналізу діяльності суб'єктів управління	Моніторинг і аналіз діяльності суб'єктів управління, уповноважених у сфері розвитку соціальною інфраструктурою МУ.	Моніторинг діяльності суб'єктів управління. Оцінка ефективності органів виконавчої влади. Ранжирування замовників програм. Інформація про координацію діяльності.

Закінчення табл. 1

Найменування завдання		Критерії вирішення
1		2
4. Якість моніторингу й аналізу розвитку соціальної інфраструктури МУ	Моніторинг і аналіз показників розвитку соціальної інфраструктури МУ у взаємозв'язку з умовами, чинниками, що впливають на розвиток, та із соціально-економічним становищем країни, конкретного регіону, МУ.	Моніторинг показників у розрізі України, регіону, МУ. Паспорт МУ на основі даних про стан соціальної інфраструктури МУ, ситуацію у сфері забезпечення розвитку соціальної інфраструктури МУ, соціально-економічного становища країни, регіону, МУ. Інтегральна оцінка рівня соціального розвитку МУ. Оцінка демографічних і соціально-економічних наслідків від відхилень у розвитку соціальної інфраструктури МУ. Ранжирування МУ за показниками рівня розвитку соціальної інфраструктури в регіоні.
5. Інтенсифікація інформаційної взаємодії між суб'єктами управління розвитком соціальної інфраструктури МУ	Надання інформації про діяльність уповноважених суб'єктів управління у сфері розвитку соціальної інфраструктури, реалізації програмних заходів.	Формалізовані способи надання інформації. Будь-яка кількість аналізованих параметрів. Наявність звітної інформації. Своєчасність і швидкість отримання звітів.
6. Підвищення залученості громадян до процесів розвитку соціальної інфраструктури МУ	Інформування громадськості про стан соціальної інфраструктури, програмну і поточну діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення розвитку соціальної інфраструктури МУ. Незалежний моніторинг ходу реалізації програмних заходів.	Збільшення кількості громадян, юридичних осіб, інформованих про стан розвитку соціальної інфраструктури, програмну і поточну діяльність органів виконавчої влади, що проводиться, щодо забезпечення розвитку соціальної інфраструктури МУ. Залучення широкої громадськості до питань розвитку соціальної інфраструктури, проведення соціологічних досліджень.
7. Захист інформації	Забезпечення конфіденційності інформації. Забезпечення збереження інформації. Узгодження вимог до різних елементів системи.	Забезпечення єдиної точки аутентифікації й авторизації користувачів і надання їм певного набору прав доступу до інформації і послуг згідно з їх категоріями. Наявність сховища даних. Наявність формальних не надмірних вимог до розвитку соціальної інфраструктури.

Пропонований підхід до комплектації ввідної інформації є основою формування електронного паспорта соціальної інфраструктури муніципального утворення та є однією з передумов зростання ефективності управління нею. Для створення позначеної інформаційної системи потрібно вдосконалити нормативну правову базу, що регулює: розподіл і закріплення функцій і відповідальності між суб'єктами управління, відповідальними за розвиток соціальної інфраструктури МУ на всіх рівнях управління при здійсненні процесів міжвідомчої взаємодії; стандартизацію діяльності щодо створення, експлуатації і розвитку інформаційних ресурсів у сфері розвитку соціальної інфраструктури МУ, створення єдиного інформаційного простору; організацію інформаційної взаємодії з громадянами з метою підвищення ефективності діяльності щодо розвитку соціальної інфраструктури МУ.

Спосіб життя зачіпає різні грані життєдіяльності людини й суттєво впливає на якість його здоров'я і тривалість життя. Він істотно виявляється в різних сферах життєдіяльності людини, включаючи вибір пріоритетів відпочинку. Починаючи з 60-років 20 сторіччя, відпочинок, спрямований на відновлення сил, витрачених в процесі праці, прийнято називати рекреацією.

Відпочинок – невід'ємна частина життєдіяльності людини. Значною мірою він стосується відношення до дозвілля. На нашу думку, дозвілля в аспекті відпочинку можна трактувати як частину вільного від задоволення базових фізіологічних потреб, а також від професійно орієнтованих справ, часу відпочивальника, яку він використовує на власний розсуд на реалізацію індивідуальних інтересів, зважаючи на свій усталений спосіб життя.

Аналіз особливостей різних віково-статевих категорій громадян дає змогу стверджувати про наявність об'єктивних і суб'єктивних чинників (соціально-економічних, духовних, побутових, ситуаційних, особово-психологічних та інших), які разом формують різні рівні ставлення індивідів до свого дозвілля під час відпочинку: перший – інертний, пасивний; другий – споживчий, частково утриманський; третій – творчий, активний. Дуже впливає на дозвілля людей їх соціально-економічне становище, від якого залежать не стільки ціннісні пріоритети, скільки реальна можливість індивіда купувати послуги. Тому управління розвитком соціальної інфраструктури з елементами для рекреаційно-дозвілдової діяльності в муніципальних утвореннях має враховувати як матеріальні можливості людей, так і їх соціально-психологічну орієнтацію у виборі видів і способів дозвілля, а також потенціал щодо переорієнтації на інші, пропоновані їм види рекреації і дозвілля. Усе це сукупно відображає спосіб життя. У зв'язку з цим найважливішим аспектом даної проблематики є створення мотивацій і умов для дозвілля, орієнтованого на здоровий спосіб життя людей. Вирішення цієї проблеми виявляється дуже складним, попри те, що більшість людей у період свого відпочинку ставлять за мету оздоровлення, в тому числі використовуючи медичні послуги. Проте на практиці вони нерідко вибирають інші пріоритети відпочинку, пов'язані зі шкідливими пристрастями і пасивним проведенням часу.

Організація орієнтованих на здоровий спосіб життя нових напрямів рекреаційно-дозвілєвої діяльності вимагає цілеспрямованого розвитку відповідних об'єктів соціальної інфраструктури, спеціальної професійної підготовки кадрів, нормативного і методичного забезпечення діяльності. Разом з тим для реалізації таких технологій у муніципальних утвореннях потрібне створення адекватних інфраструктурних умов і механізму організаційно-економічного забезпечення, що дозволяло б розвиватися відповідним інфраструктурним об'єктам і їх діяльності в інтересах широко кола споживачів з числа жителів того чи іншого міста або поселення, а також сусідніх населених пунктів.

Для більш активного використання рекреаційно-дозвілєвих послуг в інтересах осіб з обмеженими можливостями за станом здоров'я (хворих, інвалідів, літніх людей) у муніципальних утвореннях залишаються невирішеними численні питання, включаючи неясність специфіки змісту цих послуг на концептуальному рівні, слабо розробленою залишається модель рекреаційно-дозвілєвої діяльності з її орієнтацією на певні категорії цієї частини населення; відсутні перевірені практикою, науково-обґрунтовані технології роботи, що враховують національно-культурні та інші значущі характеристики (включаючи менталітет населення).

Іншим важливим аспектом є формування соціальної інфраструктури як екосистеми.

## **Висновки**

Узагальнення концептуальних засад розвитку соціальної інфраструктури України та комплексу методичного забезпечення її регулювання з урахуванням глобалізаційних тенденцій в економіці дозволили сформувати комплекс пріоритетів регулювання її розвитку:

- орієнтація управління розвитком соціальної інфраструктури на муніципальному рівні в межах генеральних планів і схем територіального планування, на задоволення соціальних потреб і забезпечення безпечної життєдіяльності населення та його окремих груп. Об'єкти соціального призначення мають розміщуватися раціонально, що означає їх територіальну оптимальну доступність для населення, вимірювану часовими витратами споживачів на доступ від місця їх проживання до об'єкта;

- залучення населення до управління розвитком соціальної інфраструктури конкретного муніципального утворення та своєчасне надання жителям муніципального утворення інформації, що стосується планованих рішень щодо розвитку соціальної інфраструктури;

- упорядкування виконання органами місцевого самоврядування спеціальної компетенції їх галузевих функцій з огляду на необхідність конкретизації діяльності щодо виконання соціальних зобов'язань у муніципальному утворенні відповідного типу;

- планування розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень на цільових соціальних показниках та індикаторах. Це вимагає впо-

рядкування визначення понять і показників, використовуваних у практичній обліково-звітній діяльності. Моніторинг стану і розвитку соціальної інфраструктури муніципальних утворень має відображати рівень розвитку соціальної інфраструктури, стан окремих соціальних об'єктів, вулично-дорожньої мережі, а також дозволяти оцінювати безпеку життєзабезпечення населення;

- удосконалення регіонального законодавства з питань інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів і їх муніципальних утворень у сфері розвитку соціальної інфраструктури. Необхідним є впорядкування нормативного правового регулювання та забезпечення інформаційної взаємодії й узгодженості дій органів виконавчої влади всіх рівнів;

- розвиток об'єктів соціальної інфраструктури, орієнтованих на надання послуг з рекреації та дозвілля, орієнтованих на вироблення стійких мотивацій населення на здоровий спосіб життя.

### Перелік використаних джерел

1. Євсєєва О. О. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в реалізації соціальної політики / О.О. Євсєєва // Проблеми Економіки. – 2013. – № 1. – С. 159-164.

2. Административные и политические решения в органах государственной власти : учебник / П. А. Меркулов [и др.]. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – 248 с.

3. Управління розвитком міста : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 389 с.

4. Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку / В. І. Куценко. – Київ : Наукова думка, 2010. – 735 с.

5. Куценко В. І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : [монографія] / В. І. Куценко ; РВПС України НАН України. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.

6. Лібанова Е. М. Ринок праці : навч. посіб. / Е. М. Лібанова. – Київ : Центр навчальної літератури, 2003. – 224 с.

7. Мартякова Е. В. Социально-экономическое развитие и инструменты партнерских отношений / Е. В. Мартякова // Вісник ДонНУ. – 2011. – С. 230–235.

8. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін : монографія / за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль : ТНЕУ, Економічна думка, 2009. – 528 с.

9. Управління розвитком регіону : навч. посіб. / Т. Л. Миронова [та ін.]. – Київ : Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.

10. Новиков В. М. Організація і розвиток соціальної сфери (зарубіжний і вітчизняний досвід) / В. М. Новиков. – Київ : ІЕ НАН України, 2000. – 274 с.

11. Осітнянко А.П. Оптимізація управління територіальним розвитком міста : дис. ... д-ра техн. наук : 05.23.20 / А. П. Осітнянко ; Київ. нац. ун-т будівництва і архітектури. – Київ, 2002. – 37 с.



12. Пакулін С. Л. Державне регулювання і ресурсне забезпечення сталого розвитку соціального комплексу / С. Л. Пакулін // Економічний простір. – 2012. – № 65. – С. 103-110.

13. Пакуліна А. А. Специфіка державного регулювання соціальної сфери у сучасній змішаній економіці / А. А. Пакуліна // Економічний простір. – 2012. – № 65. – С. 111-116.

14. Топчій О. О. Розвиток соціального комплексу регіону в умовах інтеграційних процесів (на прикладі Харківщини) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / О.О. Топчій ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – Київ, 2009. – 19 с.

15. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації : [монографія] / В. П. Третяк. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна 2014. – 317 с.

16. Методичні вказівки до організації самостійної роботи з дисципліни «Муніципальний менеджмент»(для студентів 4 курсу денної форми навчання спец. 6.050200 – «Менеджмент організацій») / укл.: В. М. Бабаєв, Г. В. Висоцька, Н. Ю. Мушинська. – Харків : ХНАМГ, 2007. – 22 с.

17. Замковий О. І. Трансформування відносин власності в муніципальних утвореннях [Електронний ресурс] / О. І. Замковий // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 5. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=288>. – Назва з екрана.

18. Сергієнко С. М. Організаційно-економічний механізм управління розвитком муніципальних утворень : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / С. М. Сергієнко ; Ін-т регіон. досліджень Нац. академії наук України. – Львів, 2012. – 25 с.

19. Третяк В. П. Соціальна інфраструктура у вирішенні сучасних проблем інноваційного розвитку України: питання методології і практики / В. П. Третяк // Сучасні проблеми реформування економіки в моделі інноваційного розвитку держави : тези доповідей науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Харків, 15.11.2011 р. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. – С. 181-184.

20. Пакуліна А. А. Теоретико-методологічні засади ефективного розвитку соціального комплексу в умовах глобалізації і євроінтеграційного вектора України [Електронний ресурс] / С. Л. Пакулін, А. А. Пакуліна, С. І. Тарасенко // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – № 10. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/10-2016/10-2016.pdf>. – Назва з екрана.

21. Пакулін С. Л. Формування стратегії розвитку муніципального утворення, яка спрямована на посилення конкурентоспроможності території в довгостроковому періоді / С. Л. Пакулін, А. А. Пакуліна // Пріоритети розвитку національної економіки в контексті євроінтеграційних та глобальних викликів : монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. О. С. Іванілова. – Харків : ФОП Панов А. М., Видав. дім «В справі», 2016. – С. 330-341.

22. Пакулін С. Л. Стратегія розвитку та посилення конкурентоспроможності муніципального утворення [Електронний ресурс] / С. Л. Пакулін // Траекторія науки. – 2016. – №4(9). – Режим доступу: <http://goo.gl/qPldE5>. – Назва з екрана.

23. Пригожин И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / И. Пригожин, И. Стенгерс. – Москва : Эдиториал УРСС, 2001. – 432 с.

24. Летуновська Н. Є. Зарубіжний та вітчизняний досвід участі підприємств у розвитку соціальної інфраструктури регіону / Н. Є. Летуновська // Вісник Запорізького національного університету. Економічні науки. – 2013. – № 3(19). – С. 43-49.

25. Євсєєва О. О. Формування державної політики стратегічного розвитку територій України в умовах євроінтеграції і глобалізації [Електронний ресурс] / О. О. Євсєєва // Траекторія науки. – 2016. – № 3(8). – Режим доступу: <http://pathofscience.org/index.php/ps/article/view/121/131>. – Назва з екрана.

© О. О. Євсєєва

## The formation and development of social infrastructure of municipalities

Ievsieieva Olga

*Ukrainian State University of Railway Transport, Professor of Department of Accounting and Audit,  
Doctor of Science (Economics), Professor, Ukraine*

**Abstract.** Management of the development of municipalities is considered in the context of the management of development processes of the appropriate territorial system. This management takes into account the multi-level development of the system and the vectors of interests of the members of the local community. The author identifies important aspects of foreign experience, which may find successful application in practice of the Ukrainian program management by the development of social infrastructure of municipalities. It is proved that the municipality has specific resources and fulfils its mission. This mission is to provide comprehensive services to the community and the standards of living of the population. Resources must be used efficiently.

**Keywords:** social infrastructure; municipality; program-targeted management; standard of living; services.

© O. Ievsieieva