

**Скидан О.В.,**

кандидат економічних наук,  
докторант кафедри аналізу і статистики  
Державного агроекологічного університету,  
м. Житомир,

**Фещенко Н.М.,**

кандидат економічних наук,  
асистент кафедри фінансів і аудита  
Державного агроекологічного університету,  
м. Житомир.

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ**

*Непрозорість витрат бюджету на розвиток сільських територій в Україні не дає змоги контролювати їх ефективність. Ці витрати потрібно класифікувати і планувати відповідно до стратегії розвитку сільської місцевості. Стаття містить конкретні пропозиції щодо вдосконалення бюджетного фінансування розвитку сільських територій в Україні, що допоможе привести його у відповідність до вимог СОТ.*

*The non-transparency of rural areas development budget expenditures in Ukraine does not allow to monitor their efficiency. They should be classified and planned in compliance with medium-term strategy of countryside development. The paper contains concrete proposals as to perfecting the budget financing of rural areas development in Ukraine. The envisaged changes will help to result budget costs on rural development in conformity with the requirements of WTO.*

Для успішного розв'язання стратегічних завдань щодо нарощування економічного потенціалу аграрного сектору потрібен системний підхід, найважливішою складовою якого є вжиття заходів для піднесення рівня життя на селі, подолання дефіциту фахівців і кваліфікованих робітників у сільському господарстві та інших галузях економіки села. Ситуація, що склалася в соціальній сфері села, перешкоджає формуванню соціально-економічних передумов сталого розвитку агропромислового комплексу.

Нині політику держави в аграрному секторі економіки зосереджено переважно на питаннях стимулювання сільськогосподарського виробництва, при цьому проблемам розвитку сільських територій приділяється недостатня увага, незважаючи на законодавчо задекларовані принципи пріоритетності розвитку села<sup>1</sup>. Концепцією Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року передбачено забезпечити створення в сільській місцевості сприятливого середовища для життєдіяльності людей як необхідної передумови ефек-

---

<sup>1</sup> Закон України від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 45. — С. 602.

тивного функціонування галузей сільського господарства, сталого розвитку сільських населених пунктів<sup>2</sup>.

За цією концепцією, необхідно створити умови для продуктивної зайнятості сільських жителів на основі ефективного використання природоресурсного потенціалу села, стимулювати розвиток підприємництва, що забезпечить утворення нових робочих місць та істотне збільшення доходів; заохотити молодь до роботи і проживання в сільських населених пунктах; сформувати соціальну інфраструктуру, спроможну задовольняти різноманітні потреби сільського населення; запобігти занепаду сільських населених пунктів, розширити можливості сільських громад у розв'язанні проблем життєдіяльності населення. Однак на практиці ця концепція до цього часу залишається нереалізованою.

За роки реформ помітно погіршився стан соціальної та інженерної інфраструктури села. У радянські часи об'єкти цієї інфраструктури утримувалися переважно за рахунок сільськогосподарських підприємств. У нових соціально-економічних умовах вони опинилися без належного фінансування й управління. У розвитку інфраструктури є така стадія, на якій вона протягом певного часу може функціонувати без додаткових інвестицій, за рахунок потенціалу системи. Проте настає момент, коли відкладені інвестиції трансформуються в колапс і потребують значно більшого інвестування та зусиль для її відновлення<sup>3</sup>. Деякі елементи сільської інфраструктури підходять до цієї межі. Незважаючи на успіхи, наприклад у газифікації сільської місцевості, в цілому об'єкти інженерної та соціальної інфраструктури села потребують негайної підтримки й, по можливості, розвитку.

Низьким залишається рівень благоустрою мешканців сільської місцевості, особливо порівняно з містом. Так, за результатами дослідження, проведеного Держкомстатом України, в містах водопроводом та каналізацією обладнано житло кожних чотирьох із п'яти домогосподарств, на селі — лише кожного п'ятого домогосподарства; гарячим водопостачанням — відповідно, 42 % та 0,8 % домогосподарств; газовою колонкою — 22 % та 4 %; централізованим газопостачанням — 81 % та 40 %; ванною або душем — 78 % та 15 %; домашнім телефоном — 60 % та 22 %.

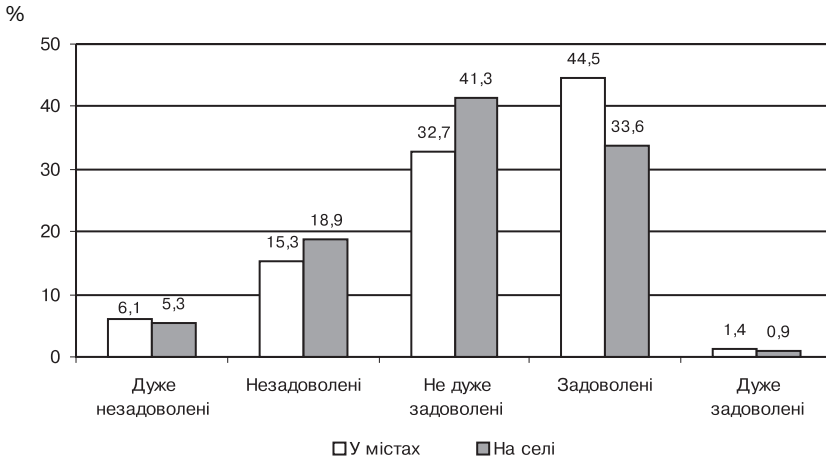
Порівняно з 2005 роком ступінь задоволеності міських домогосподарств своїми житловими умовами майже не змінився. Серед сільських домогосподарств частка незадоволених та дуже незадоволених своїм житлом зростає (рис. 1).

На необхідності приділити більшу увагу питанням комплексного розвитку сільських територій в Україні наголошують і міжнародні організації<sup>4</sup>. Україна має

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 року № 573-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року» // Офіційний вісник України. — 2004. — № 32. — С. 119. — Ст. 2172.

<sup>3</sup> Серова Е.В. и др. Сельская бедность и сельское развитие в России / Авт.: Е.В. Серова, Т.В. Тихонова, И.Г. Храмова, С.В. Храмова, О.В. Шик. — М.: ИЭПП, 2004. — С. 27.

<sup>4</sup> Achieving Ukraine's Agricultural Potential. Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life // Joint Publication by the Organization for Economic Cooperation and Development and



Джерело: дані Держкомстату України.

**Рис. 1. Розподіл міських та сільських домогосподарств за ступенем задоволеності своїми житловими умовами у 2006 році**

чималу надлишкову робочу силу в зазначених районах за досить низького рівня соціального забезпечення. У довгостроковій перспективі найбільший політичний ризик щодо реалізації аграрних реформ полягає в тому, що вони можуть не принести сільському населенню матеріальної вигоди. Тому урядові слід зменшувати пряму підтримку сільськогосподарських виробників і передбачити більшу підтримку бюджету щодо поліпшення сільських послуг і стимулювання несільськогосподарської зайнятості. Формування передумов для сталого розвитку сільських територій має бути виділено в окремий напрям аграрної політики України.

Питання формування аграрної політики України та пов'язані з цим проблеми, зокрема щодо розвитку сільських територій, досліджені у працях багатьох провідних науковців-економістів: В.Г. Андрійчука, П.П. Борщевського, П.І. Гайдуцького, В.М. Гейця, О.Д. Гудзинського, Л.В. Дейнеко, О.Ю. Єрмакова, С.М. Кваші, О.В. Крисального, Ю.П. Лебединського, І.І. Лукінова, А.С. Лисецького, Л.О. Мамуль, Ю.П. Месель-Веселяка, Є.Й. Майовця, П.О. Мосіюка, О.М. Онищенко, П.Т. Саблука, В.К. Савчука, М.П. Сахацького, М.В. Сергієнка, В.В. Сопка, В.Ф. Столярова, І.Н. Топіхи, В.С. Уланчука, Д.Ф. Харківського, М.Й. Хорунжого, І.І. Червена, О.М. Шестопаля, В.Б. Шкляра, В.В. Юрчишина та інших.

Проте в цілому обґрунтування комплексного розвитку сільських територій як складової аграрної політики країни залишається недостатньо структурованим. Фактично одностайно стверджується, що причиною низького рівня розвитку соціальної сфери села як однієї з основних складових розвитку сільських терито-

the Environmentally and Socially Sustainable Development Unit, Europe and Central Asia Region. — The World Bank, 2004, Washington, DC. — P. 115—145.

рій є залишковий принцип бюджетного фінансування його потреб<sup>5</sup>. Унаслідок відсутності чіткого бачення етапів та механізмів, форм і методів здійснення цієї політики часто використовуються загальні, неефективні, методи державного управління.

У багатьох країнах світу вже відійшли від вузьковідомчого підходу до розвитку села, що позначилося на функціях і навіть назвах колишніх міністерств сільського господарства. Так, Міністерство сільського господарства у Великобританії стало називатися Міністерством екології, продовольства та сільських справ, у Німеччині — Міністерством захисту прав споживачів, продовольства й сільського господарства, в Угорщині — Міністерством сільського господарства та сільських територій<sup>6</sup>.

Аналогічні зміни потрібні Україні. Доцільно розширити функції та збільшити бюджет Міністерства аграрної політики за рахунок реалізації програм розвитку сільських територій, підтримки сільського підприємництва, охорони навколишнього середовища, а також розробити державну цільову концепцію сталого розвитку сільських територій. Сьогодні заходи для розвитку сільської економіки, включаючи сферу послуг, передбачені різними програмами, роботу за якими часто не скоординовано.

Важливим напрямом аграрної політики є також подальший розвиток місцевого самоврядування на сільських територіях. Досвід регіонів, де стабільно розвивається агропромисловий комплекс, свідчить, що багато в чому зростання виробництва зумовлено реальним реформуванням місцевого самоврядування, виконавчі органи якого мають власний бюджет, податкову базу й самостійно управляють місцевим господарством. Розвиток такого самоврядування важливий і з точки зору дотримання місцевими органами влади економічних інтересів сільського населення.

У 2007 році бюджетні асигнування на окремі аспекти розвитку сільських територій, передбачені різними розпорядниками, мають скласти лише 622,5 млн грн, тобто 50,2 % від асигнувань 2006 року та 86,7 % відповідного показника 2005 року (табл. 1). Водночас, відповідно до статті 2 Постанови Верховної Ради України № 1698-IV, лише на будівництво соціальної інфраструктури потрібно виділяти 2—3 млрд грн щороку<sup>7</sup>. (Наведені дані щодо фінансування сільської місцевості є

---

<sup>5</sup> Кириленко І.Г. Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України: проблеми, перспективи. — К.: ННЦ “Інститут аграрної економіки”, 2005. — С. 398.

<sup>6</sup> Петриков А.В. Актуальные проблемы экономической и социальной политики в аграрной сфере // [http://www.raf.org.ru/magazine\\_old/sta62003\\_1.htm](http://www.raf.org.ru/magazine_old/sta62003_1.htm)

<sup>7</sup> Постанова Верховної Ради України від 11 травня 2004 року № 1698-IV “Про інформацію Кабінету Міністрів України “Про дотримання вимог законодавства щодо підтримки агропромислового виробництва та пріоритетності соціального розвитку села в Україні у 2004 році та формування ефективних механізмів їх розвитку на перспективу” // Відомості Верховної Ради. — 2004. — № 33—34. — Ст. 410.

**Таблиця 1. Видатки державного бюджету України на розвиток сільських територій у 2004—2007 роках, тис. грн**

Напрями фінансування	2005 рік	2006 рік	2007 рік
Міністерство аграрної політики			
Реформування та розвиток комунального господарства в сільській місцевості	17000	17000	20000
Розвиток фізичної культури і спорту серед сільського населення	6128,9	—	7600,6
Державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників	31000	55000	60000
Міністерство фінансів України			
Заходи щодо розвитку фінансових послуг у сільськогосподарських регіонах	9790	29325,7	18713,9
Надання кредитів у рамках проекту “Фінансування розвитку села”	10000	260075	204116
Будівництво газопроводів-відводів та газифікація сільських населених пунктів	420000	—	—
Міністерство економіки України			
Будівництво газопроводів-відводів та газифікація сільських населених пунктів	—	450000	—
Міністерство освіти і науки України			
Інформатизація загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів, насамперед сільських, забезпечення навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних та технологічних дисциплін	98000	21782,5	27083,0
Придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості	68000	68000	70000
Міністерство охорони здоров'я України			
Оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я	58000	250000	100000
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України			
Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь	—	50800	76951,7
Першочергове забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням	—	38000	38000
Разом	717918,9	1239983,2	622465,2

*Джерело:* Державний бюджет України на 2005—2007 роки.

розрахунковими, оскільки через відсутність чіткої державної політики фінансування сільського розвитку окремі витрати у прихованому вигляді містяться в інших статтях бюджетних видатків, різних розпорядників).

Так, окремо не виділено обсяги фінансових ресурсів для сільської місцевості Міністерством охорони здоров'я України за статтею “Централізована закупівля обладнання для закладів охорони здоров'я”; Міністерством транспорту та зв'язку України — за статтею “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності”; Міністерством палива та енергетики України — за статтею “Здешевлення кредитів на будівництво енергоблоків, атомних, гідроакумулюючих та інших електростанцій, магістральних, гірських та сільських ліній електропередач, а також на створення запасів твердого палива для теплоелектростанцій” тощо.

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України у 2007 році передбачило видатки в розмірі 907,46 млн грн за статтею “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток”, проте не визначило, яка частина цієї суми буде спрямована на розв’язання проблем сільської місцевості.

Також Міністерству України у справах сім’ї, молоді та спорту за статтями “Здійснення заходів державної політики з питань молоді, жінок та сім’ї”, “Видатки на облаштування спортивних та футбольних майданчиків”, “Фінансова підтримка Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву”; Міністерству фінансів України за статтею “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів, в тому числі депресивних територій”; Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва за статтею “Часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, що надаються суб’єктам малого та середнього бізнесу на реалізацію інвестиційних проектів” — доцільно було б виділяти складову “в т. ч. у сільській місцевості”.

Загалом бюджетна політика щодо розвитку сільських територій не постійна й майже щороку зазнає змін. Змінюються як суми асигнувань, так і структура видатків. Для повноцінного розвитку сільської місцевості та подолання бідності на селі бюджетні кошти повинні спрямовуватися більше на “зелені” програми, а саме на розвиток невиробничої інфраструктури, газифікацію, будівництво шляхів, охорону навколишнього середовища, будівництво меліоративних систем, дорадництво, ціновий моніторинг, підтримку маркетингової та обслуговуючої інфраструктури. Ці програми мають велике значення, оскільки послугами інфраструктури користуватимуться як великотоварні виробники, так і дрібний бізнес, а також населення, не зайняте в сільськогосподарському виробництві. Хоча вони пропонуються до Державного бюджету щороку, включено лише деякі з них<sup>8</sup>.

Отже, головні недоліки політики розвитку сільських територій зводяться до того, що в державному бюджеті невиправдано занижені соціальні витрати на сільський сектор. Спостерігається відомча роз’єднаність управління сільськими територіями. Сільську місцевість як окремий, єдиний об’єкт управління не виділено. У бюджетах низки міністерств відсутній поділ на місто й село. Як наслідок — скорочуються програми надання послуг у сільській місцевості, адже витрати на одиницю послуг у селі значно вищі, ніж у місті. Не розроблено державних стандартів забезпечення населення соціальними послугами.

Зберігається звужений підхід до розвитку села, за якого головна увага приділяється аграрному виробництву, а не розвитку альтернативних йому сфер зайнятості населення. Також спостерігається обмежений доступ сільського населення

<sup>8</sup> Чанко І.П. Формування бюджетної політики щодо сільського господарства та сільської місцевості в Україні // Актуальні питання аграрної політики: 36. робіт 2005. Проект “Аграрна політика для людського розвитку” / О. Шевцов (упоряд.). — К., 2005. — С. 377.

до ринків продукції, матеріально-технічних і фінансових ресурсів, що зумовлено, насамперед, низьким рівнем розвитку в сільській місцевості ринкової та інженерної інфраструктури, а також банківської мережі. Майже відсутні спеціальні інститути реалізації сільських програм, фонди підтримки розвитку села, кредитні кооперативи, консультаційні центри та ін. Не розвинені інститути сільського самоврядування, що позбавляє сільське населення можливості реалізувати власні інтереси, призводить до інформаційної та соціальної ізоляції села.

Таким чином, розв'язання проблеми забезпечення комплексного розвитку сільських територій потребує трансформації сучасної бюджетної політики в аграрній сфері, передусім у напрямі чіткого розмежування заходів фінансової підтримки власне аграрного виробництва та розвитку сільських територій із відповідною зміною структури та вдосконаленням механізму державного управління в агропромисловому комплексі. Необхідно організувати багатоканальну систему фінансування комплексного розвитку сільських територій за рахунок державного та місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, приватних інвестицій, залучених для здійснення програм соціального розвитку. Бюджетні кошти на соціальний розвиток села повинні бути захищені й виділятися окремим рядком.

Для створення передумов ефективного функціонування соціальної інфраструктури села слід надати повноваження сільським, селищним та районним територіальним громадам самостійно визначати пріоритети щодо облаштування відповідних сільських територій із урахуванням місцевої специфіки. Також необхідним елементом державної політики комплексного розвитку сільських територій має стати створення ефективного механізму координації роботи щодо забезпечення соціальних стандартів життя на селі та системи моніторингу сільського розвитку на основі набору попередньо визначених індикаторів.

Реалізація пропонованих заходів стимулюватиме процес комплексного розвитку сільських територій — одну з необхідних передумов інтеграції України в європейське співтовариство.