

Лазутіна Л. О.,

молодший науковий співробітник відділу податково-бюджетної політики, Національний науковий центр “Інститут аграрної економіки”, м. Київ

## РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПІДТРИМКИ У РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

***Анотація.** У статті здійснено уточнення ролі державного регулювання та підтримки розвитку фінансового забезпечення соціальної сфери сільських територій. Мета статті – систематизувати та обґрунтувати складові державної політики фінансового забезпечення соціальної сфери села, його нормативне забезпечення, виконання раніше прийнятих програм та аналіз нових законодавчих актів. Використані наступні методи: метод аналогій, експертний метод, аналізу і синтезу, метод порівняльного описування. Результатом статті є аналіз існуючих наукових підходів до визначення державного регулювання досліджуваної проблеми розвитку сільських територій та його механізму й інструментів, систематизація в єдиному вимірі та пропозиції щодо поліпшення складових державного регулювання розвитку фінансового забезпечення соціальної сфери села. Результати можуть бути використані при формуванні бюджетів сільських територій в умовах адмінреформи на різних рівнях управління. Перспективами подальших досліджень є аналіз нормативного регулювання фінансового забезпечення розвитку сільських територій у ракурсі його наближення до європейського досвіду.*

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, соціальна сфера села, місцеві бюджети, бюджетні програми, державна підтримка.

Lazutina L. O.,

Junior scientific researcher, Department of Fiscal Policy, National Scientific Center “Institute of Agrarian Economics”, Kyiv

## THE ROLE OF GOVERNMENT REGULATION AND SUPPORT IN THE DEVELOPMENT OF FINANCIAL PROVISION OF SOCIAL ISSUES IN RURAL AREAS

***Abstract.** In this article we have specified the role of state regulation and support of development of financial provision of the social issues in rural areas. The purpose of the article is to systematize and justify government policy components in financial provision of the countryside social issues, its regulatory support, execution of previously adopted programs, and analysis of new legislative acts. We have used the following approaches: analog approach, expert approach, analysis and synthesis, comparative description. The result of the article is the analysis of existing scientific approaches to the definition of state regulation of the studied problem of rural areas development and its mechanism and tools, its systematization in a single measurement, and suggestions regarding improvement of state regulation components of development of financial provision of the village social sphere. The results can be applied in rural areas budgeting as part of administrative reform at different levels of management. The perspective for further research is the analysis of regulatory regime of financial provision of rural areas under the prospect of its adaptation to the European experience.*

**Keywords:** financial provision, social sphere of the countryside, local budgets, government programs, government support.

**Постановка проблеми.** Глобалізаційні процеси та розбалансований розвиток економіки України, що спостерігається останнім часом, спричинили занепад сільських територій. Соціальні програми, які раніше були обов’язковою складовою фінансування кожного сільськогосподарського підприємства, нині полишені на самоплив. Внаслідок та-

кого стану в державі з’явилася необхідність пом’якшення цього процесу, оскільки сільські території для України виступають “як сфера життя, діяльності та побуту селян”. Схожа ситуація й у ЄС, де “прямі субсидії для сільськогосподарських виробників поступово поступились місцю політиці “розвитку сільських територій», яка б мала вирішити

питання перекошу фінансування сільськогосподарських виробників у бік комплексного розвитку власне сільських територій” [8].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню питань державного регулювання та підтримки розвитку соціальної сфери села присвячено праці дослідників В. Борщевського, О. Булавка, Ю. Губені, М. Дем’яненка, І. Комарової [3], І. Луїної, М. Маліка, Д. Полозенка, О. Радченко [6], Л. Тулуша, А. Чухно, С. Юрія та ін. Ученими розкрито стан проблеми, її причини, можливі наслідки та прогнози необхідного бюджетного фінансування.

Зокрема, як зазначає І. Комарова, власне економіку “неможливо розглядати без покращання умов життя сільського населення, яке значною мірою має забезпечуватись за рахунок підвищеної державної уваги до проблем фінансування розвитку сільських територій” [3].

Ці та ряд інших проблем потребують подальших наукових розвідок та реалізації наукового системного підходу в здійсненні державної політики підтримки сільських територій.

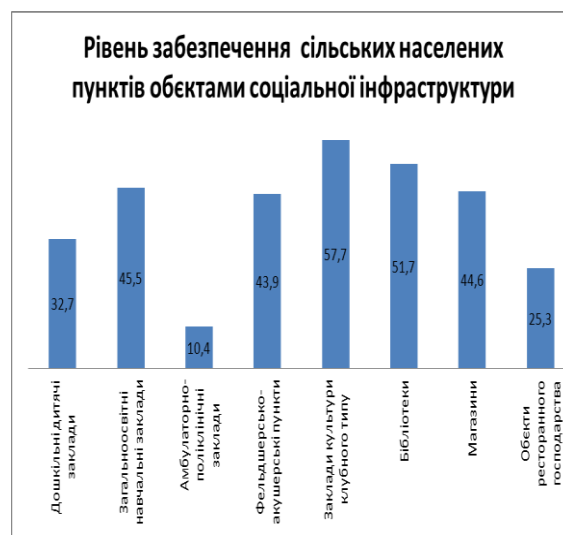
**Постановка завдання** даного дослідження полягає в систематизації та обґрунтуванні складових державної політики фінансового забезпечення соціальної сфери села, його нормативного супроводу, виконання раніше прийнятих програм та аналізі нових законодавчих ініціатив.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суть державного регулювання та підтримки розвитку сільських територій – досить вивчена проблема. Аналіз нормативних актів та літературних джерел [1; 3; 5; 6; 7] розкриває, що на початку 90-х рр. фінансування сільських закладів соціальної сфери здійснювалося через місцеві бюджети, була передбачена компенсація витрат сільськогосподарським підприємствам за утримання власних соціальних об’єктів. Виділялися пільгові кредити індивідуальним забудовникам, здійснювалися державні централізовані капіталовкладення у розвиток соціальної інфраструктури на селі тощо. З цього часу, можна вважати, процес став системним. Причому видатки з Державного бюджету здійснювалися за рядом міністерств, у тому числі й соціальної інфраструктури, а також профільного Міністерства аграрної політики та продовольства (МАПіП).

Якщо за стабільних економічних умов підтримка сільських територій необхідна для комфортного життєзабезпечення сільських жителів, то в умовах кризи потреба державної підтримки мотивується занепадом, що відбувається на сільських територіях. Зокрема, за дослідженнями науковців ННЦ “Інститут аграрної економіки” [7], нині демографічна ситуація є загрозливою і має чітку тенденцію до погіршення. На початок 2015 р. чисельність наявного сільського населення України (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим) становила 13256,2 тис. осіб. За 2014 р. вона зменшилася на 75,8 тис. осіб, а протягом 2010-2014 рр. – на 1181,9 тис. осіб, або на

8,2%. Щорічне зменшення сільського населення за ці роки становило в середньому 236,4 тис. осіб. Зменшується людність сіл, скорочується сільська поселенська мережа. У 2014 р. в порівнянні з 2000 р. середня кількість жителів на один населений пункт зменшилася з 560 до 496 осіб (на 12,9%), у розрахунок на одну сільську раду – з 1569 до 1371 особи (на 14,4%). За цей період із карти України зникло 342 села, або в середньому 24 села щороку.

Як правило, державна підтримка розвитку сільських територій формується переважно з пакета соціальних послуг, спрямованих на формування стабільних і сприятливих соціальних умов на селі. До них належать охорона здоров’я, початкова та середня освіта, забезпечення транспортом, побутовими послугами, торговельною мережею, культурно-просвітницькими закладами, а також певні соціальні програми і пільги для малозахищених верств населення. Окремі складові та рівень забезпечення сільських населених пунктів об’єктами соціальної інфраструктури наведено на рис. 1.



**Рис. 1. Рівень забезпечення сільських населених пунктів об’єктами соціальної інфраструктури у 2013 році, % до потреби**

Джерело: [9].

За узагальненням А. Руснак, є такі форми державної підтримки розвитку села та збереження сільських територій: пряма державна підтримка села; підтримка села, пов’язана з розвитком сільського господарства; створення сільських переваг для бізнесу [6].

Пряма державна підтримка – це бюджетні субсидії на розвиток сільської інфраструктури. Програми підтримки, пов’язані з розвитком сільського господарства, стосуються розвитку сільських територій побіжно, у частині розвитку виробництва, його оподаткування та надходження до місцевих бюджетів. Створення сільських переваг для бізнесу стосується механізмів залучення інвестицій, зокрема через пільгове оподаткування для підприємств інших галузей, які ведуть діяльність на сільських територіях. Окрім того, починаючи з 2013 року,

“для розвитку сільського господарства Урядом передбачено кілька програм стимулювання діяльності фізичних осіб – особистих селянських господарств, які мають важливе значення як форма підтримки підприємництва на селі, самозайнятості населення, підвищення рівня доходів тощо” [7].

О. Радченко розвиток сільського підприємництва виділяє як особливий напрям підтримки та стабілізації розвитку сільських територій, зазначаючи, що на даному етапі таким можна вважати діяльність фермерських та селянських господарств, як пов'язаних, так і не пов'язаних із сільськогосподарською діяльністю [5].

Для програм сучасного Державного бюджету, як зазначає І. Комарова [3], це основні заходи державного впливу на стабілізацію соціальних процесів на селі, що здійснюються за напрямками: фінансова підтримка заходів із розвитку сільських територій, соціальної сфери села; кадрового забезпечення аграрного сектору.

Для визначення коштів, які закладаються у щорічний Державний бюджет, існує декілька Програмних документів регулювання розвитку сільських територій. Найбільш вагома з них Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року. Прогнозні обсяги та фінансування з Державного бюджету за нею наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

**Прогнозні обсяги та фінансування з Державного бюджету Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (млрд грн)**

Роки	Обсяг фінансування	Виділено коштів (профінансовано)	% виконання
2008	15,3	12,6	82
2009	15,1	9,1	60,5
2010	14,5	9,0	61
2011-2015	75,7	22,5	31

Джерело: [1; 2; 5; 7].

Відповідно до даних аудиту Рахункової палати [5] на розвиток соціальної сфери та сільських територій, фінансованих згаданою Програмою, у 2008-2011 роках передбачалося виконання 17 заходів із прогнозним обсягом фінансування 11,05 млрд грн, у тому числі кошти Державного бюджету – 8,57 млрд грн. Фактично виконувалося 11 заходів, на які використано 1589,3 млн грн, або 14,1 % від прогнозного обсягу, з них кошти Державного бюджету – 1505,3 млн грн.

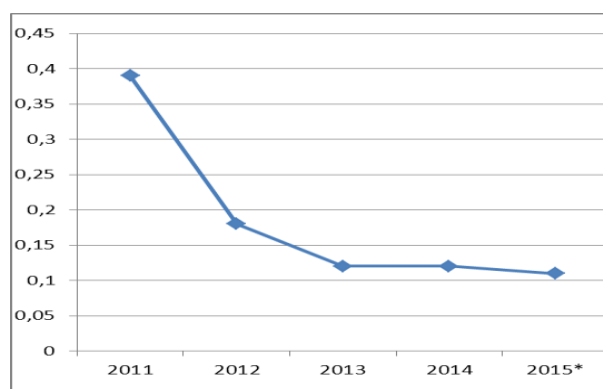
Функції розпорядника цільових державних централізованих коштів (фінансування) у соціальну сферу села покладаються на органи місцевого самоуправління і місцеву державну адміністрацію, які несуть відповідальність із іншими учасниками інвестиційного процесу за цільове й ефективне їх використання.

Загалом інвестування розвитку соціальної інфраструктури села в Україні здійснюється з різних

джерел фінансування, зокрема за рахунок коштів місцевих і державного бюджетів, сільського населення, товаровиробників різних форм господарювання.

Особливості сучасного етапу розвитку соціальної сфери села визначали переважно чинники скорочення інвестицій на дані цілі внаслідок економічної кризи, а також зміни пріоритетів інвесторів і структури джерел фінансування будівництва об'єктів невиробничого призначення у сільській місцевості в процесі ринкової трансформації економіки.

Щодо соціальних програм, які фінансувалися безпосередньо по МАПіП, то у 2011-2015 рр. їх структура наступна (рис. 2). Визначено, що на фінансування соціальної сфери села виділяється менше 0,5% коштів, передбачених на фінансування аграрного сектору.



**Рис. 2. Витатки на соціальну сферу села у загальному обсязі фінансування по апарату МАПіП за 2011-2015 рр., %**

\*Дані за 2015 рік попередні

Джерело: побудовано автором за [2; ідея 3].

За останні роки фінансування розвитку села представлено фактично однією програмою підтримки спортивного товариства “Колос”. Наприклад, на 2015 рік передбачено фінансування у 5,68 млн грн, а за 10 місяців поточного року профінансовано на 3,93 млн грн.

Як наслідок, зазначає Г. Никитюк [11], мережа підприємств і установ сфери обслуговування на селі катастрофічно скорочується, матеріальна база занепадає і руйнується; капітальні вкладення в соціальну інфраструктуру села нині становлять усього 12-15% від рівня 1990 р. (за всіма джерелами фінансування, включаючи кошти населення на житлове будівництво). При цьому обсяг капіталовкладень соціального призначення у розрахунку на одного жителя в сільській місцевості залишається у 1,5-2 рази нижчим, ніж у містах.

Недоліки державного регулювання та підтримки розвитку сільських територій полягають у тому, що в Державному бюджеті невиправдано знижені соціальні витрати на сільський сектор, навіть за умови обмеженості бюджетних ресурсів. Спостерігається відомча роз'єднаність управління сільськими територіями, оскільки сільську місцевість не виділено як єдиний об'єкт управління. Не розроблено

державних стандартів забезпечення населення соціальними послугами та ін. [10].

На це ж вказує також І. Комарова, зазначаючи, що політика розвитку сільських територій в Україні здійснюється у межах державної регіональної та аграрної політики. Відповідно, державна підтримка розвитку сільських територій позиціонується за різними напрямками, які не послідовні за роками, фінансуються за залишковим принципом, розпорощені за кількома відомствами (розпорядниками коштів) [3].

На думку О. Радченко, критерієм ефективності державної підтримки розвитку сільських територій є самозайнятість сільського населення, зростання його доходів, виробництво ексклюзивної сільсько-господарської продукції, що вимагає значних затрат праці та особливої організації технологічного процесу, в тому числі органічного землеробства, виробництво екологічно чистої продукції для дитячого харчування, розвиток зеленого туризму тощо.

Вирішення проблеми забезпечення комплексного розвитку сільських територій, на думку дослідників [1; 3; 5; 6; 7], потребує трансформації всієї сучасної бюджетної політики в аграрній сфері. Для створення передумов ефективного розвитку 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 координаційної роботи щодо забезпечення соціальних стандартів життя на селі та системи моніторингу сільського розвитку на основі набору попередньо визначених індикаторів. З цієї метою в 2015 році КМУ затверджено Концепцію розвитку сільських територій [8].

**Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Основою державної бюджетної політики підтримки сільських територій є орієнтація на соціальні аспекти їхнього розвитку, в центрі яких знаходяться проблеми сільських жителів, що передбачає врахування всіх факторів умов проживання. До них належать соціальні, економічні, культурно-освітні й природоохоронні заходи. Важливе значення має ефективне ведення сільського господарства, поступове застосування органічного землеробства, збереження природного і культурного середовища села. З цією метою виділення державних коштів має спрямовуватися на розвиток соціальної та інституційної інфраструктури.

Роль державного регулювання та бюджетної підтримки розвитку сільських територій насамперед має спрямовуватися на соціальні умови життя, а це розвиток комунального господарства, інженерних та інформаційних комунікацій. Важливими напрямками є забезпечення робочих місць, розширення мережі закладів охорони здоров'я, освіти, побутового обслуговування та культури, фізичної культури та спорту.

Подальшими напрямками досліджень у межах цієї проблеми є аналіз чинного законодавства щодо підтримки аграрної сфери та напрацювання напрямів його гармонізації з європейським та світовим досвідом.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітична записка “Щодо проблем розвитку соціальної інфраструктури сільських населених пунктів” / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1132/>

2. Звітність про виконання бюджетів України за 2009-2015 роки / Державне казначейство України, Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

3. Комарова І. В. Державна підтримка розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://sophus.at.ua/publ/2015\\_06\\_4\\_5\\_kam\\_podils/sekcija\\_section\\_3\\_2015\\_06\\_4\\_5/derzhavna\\_pidtrimka\\_rozvitku\\_silskih\\_teritorij/99-1-0-1440](http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija_section_3_2015_06_4_5/derzhavna_pidtrimka_rozvitku_silskih_teritorij/99-1-0-1440).

4. Про результати аудиту виконання заходів державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf)

5. Радченко О. Д. Формування державної політики бюджетної підтримки сільських територій / Радченко О. Д. // Вісник Львівської комерційної академії. – 2012. – Вип. № 3. – С. 164-168.

6. Руснак А. В. Форми та напрями державної підтримки сільських територій у регіонах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/17\\_PN\\_2015/Economics/13\\_1946\\_28.doc.htm](http://www.rusnauka.com/17_PN_2015/Economics/13_1946_28.doc.htm).

7. Сайт Національного наукового центру “Інститут аграрної економіки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iae.org.ua/>.

8. Ткачук А. Про розвиток сільських територій і не тільки (З олівцем над Концепцією розвитку сільських територій, прийнятою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=5856>.

9. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

10. Ляшенко О. А. Джерела фінансування соціальної сфери сільських територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=68252>.

11. Никитюк Г. Л. Аналіз регуляторної політики розвитку соціальної сфери села [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Nikitiuk%20.pdf>.

## REFERENCES

1. Analychna zapyska "Shchodo problem rozvytku sotsialnoi infrastruktury silskykh naselenykh punktiv", Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1132/>.
2. Zvitnist pro vykonannia biudzhetyv Ukrainy za 2009-2015 roky, Derzhavne kaznacheistvo Ukrainy, Ministerstvo finansiv Ukrainy, available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
3. Komarova, I. V. Derzhavna pidtrymka rozvytku silskykh terytorii, available at: [http://sophus.at.ua/publ/2015\\_06\\_4\\_5\\_kam\\_podils/sekcija\\_section\\_3\\_2015\\_06\\_4\\_5/derzhavna\\_pidtrimka\\_rozvitku\\_silskikh\\_teritorij/99-1-0-1440](http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija_section_3_2015_06_4_5/derzhavna_pidtrimka_rozvitku_silskikh_teritorij/99-1-0-1440).
4. Pro rezultaty audytu vykonannia zakhodiv derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku ukrainskoho sela na period do 2015 roku, available at: [http://www.acra.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo\\_2015.pdf](http://www.acra.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf).
5. Radchenko, O. D. (2012), Formuvannia derzhavnoi polityky biudzhetnoi pidtrymky silskykh terytorii, *Visnyk Lvivskoi komertsii noi akademii*, vyp. №3, s. 164-168.
6. Rusnak, A. V. Formy ta napriamy derzhavnoi pidtrymky silskykh terytorii u rehionakh Ukrainy, available at: [http://www.rusnauka.com/17\\_PN\\_2015/Economics/13\\_194628.doc.htm](http://www.rusnauka.com/17_PN_2015/Economics/13_194628.doc.htm).
7. Cait Natsionalnoho naukovooho tsentru "Instytut ahrarnoi ekonomiky", available at: <http://www.iae.org.ua/>.
8. Tkachuk, A. Pro rozvytok silskykh terytorii i ne tilky (Z olivsem nad Kontseptsiiu rozvytku silskykh terytorii pryiniatu rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 veresnia 2015 r. № 995-r), available at: <http://www.csi.org.ua/?p=5856>.
9. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
10. Liashenko, O. A. Dzherela finansuvannia sotsialnoi sfery silskykh terytorii, available at: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=68252>.
11. Nykytiuk, H. L. Analiz rehuliatornoj polityky rozvytku sotsialnoi sfery sela, available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Nikitiuk%20.pdf>.