

УДК 332.122:338.43.242.

Радченко О.Д., к.е.н., с.н.с.

ННЦ «Інститут аграрної економіки»

## **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

У статті систематизовано стан сільських територій за соціальними і економічними показниками, детально проаналізовано концепцію програми сталого розвитку сільських територій, на основі чого сформовано цілі та структуру формування державної політики бюджетної підтримки сільських територій.

Ключові слова: сільські території, бюджетна підтримка, концепція сталого розвитку, сільське підприємництво.

Radchenko O.

## **PUBLIC POLICY BUDGETARY SUPPORT RURAL**

In the article the state of rural territories after social and economic indexes is systematized, conception of the program of steady development of rural territories is analysed, purposes and structure of forming of state policy of budgetary support of rural territories are formed.

Key words: rural territories, budgetary support, conception of steady development, rural enterprise.

Радченко А.Д.

## **ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

В статье систематизировано состояние сельских территорий за социальными и экономическими показателями, проанализирована концепция программы устойчивого развития сельских территорий, сформированы цели и структура формирования государственной политики бюджетной поддержки сельских территорий.

Ключевые слова: сельские территории, бюджетная поддержка, концепция устойчивого развития, сельское предпринимательство.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.** Розвиток сільських територій є важливою проблемою державної підтримки. Для моніторингу стану сільських територій та координації здійснення державних програм підтримки створено Департамент сільських територій [1]. Інституційні засади набули розвитку з початку лютого 2010 р., коли уряд схвалив Концепцію Державної цільової програми стійкого розвитку сільських територій на період до 2020 року [6]. Мета даної програми – підвищення

рівня життя сільського населення, охорона навколишнього природного середовища, збереження природних, трудових і виробничих ресурсів, забезпечення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми.** Україна уже нагромадила певний досвід соціально-економічних перетворень на засадах ринкової економіки, досягнута певна багатокладність, яка визнана світом.

Дослідженнями проблем сільського розвитку та сільських територій займається ціла плеяда дослідників, зокрема вітчизняні науковці: В.Амбросов, А.Булавка, П.Гайдучий, Т.Гоголь [3], М.Дем'яненко [11], Ю.Губені, В.Мессель-Веселяк [11], П.Саблук [10], І.Прокопа [9], М.Талавіря [12], А.Третяк [13], Л.Тулуш [11], В.Юрчишин [15], К.Якуба та ін. Однак особливими вимогами до розвитку сільських територій за теперішніх умов є завдання забезпечення соціальної та економічної, а також екологічної спрямованості, максимально ефективного використання людського, виробничого, природного потенціалів водночас з їх розвитком, залучення внутрішніх та зовнішніх інвестиційних ресурсів для виходу з депресивного стану та забезпечення позитивної динаміки. Завдання державної політики бюджетної підтримки розвитку сільських територій є багатоплановим, розв'язання якого має поєднати за синергетичними принципами комплекс механізмів стимулювання процесів розвитку аграрної сфери та сільських територій, формування інституцій, інфраструктури та залучення відповідних ресурсів за різними джерелами.

**Цілі статті.** Метою статті є дослідження умов та стану державної підтримки сільських територій для досягнення сталого розвитку, протистояння ринковим викликам, вибір пріоритетних напрямів розвитку та стратегій їх реалізації, а також інституціонального та ресурсного забезпечення цих процесів.

**Викладення основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження.** Центральною проблемою при виробленні політики державної підтримки сільських територій постає питання суспільного розвитку. В залежності від успіхів розв'язання цього завдання залежить економічний і загалом суспільний прогрес. Це вимагає розроблення концептуальних засад, а також визначення засобів їх запровадження, що разом складають конструкцію державної політики.

Сільські території, за дослідженнями Т.В.Гоголь, є двокомпонентним поняттям, що має значну кількість ознак та складну внутрішню структуру. Тому «доцільно ... зважати на галузеву, поселенську, територіальну та функціональну спрямованість розвитку

об'єкта (*ma*) розглядати поняття «сільські території» в контексті зі спорідненими поняттями» [4]. Автором пропонується виокремити такі терміни як «сільський» і «аграрний». На його думку, слово «аграрний» (від лат. *agrarius* – земельний) характеризує все те, що належить до землеволодіння і землекористування. Етимологія терміна «сільський», у стародавніх пам'ятках руської писемності передавалося за допомогою слова «село», яке означало власне рілля, а вже потім рільницьке поселення. Отже, сільські території – це не тільки просторовий базис виробництва, а й природне середовище та місце життєдіяльності людей. Саме тому від людини, її культурно-освітнього рівня, професійної підготовки, навичок, вмотивованості, бажання та вміння працювати і господарювати залежить ефективність використання території.

Традиційно функціонування сільських територій пов'язується насамперед з сільськогосподарською діяльністю, оскільки тут формується 17% ВВП та близько 60% фонду споживання населення, її частка у зведеному бюджеті України за останні роки становить 5–9%, займає друге місце серед секторів економіки у товарній структурі експорту. Але сільський розвиток як об'єктивний процес, що відбувається в межах відповідної соціально-просторової системи суспільства, не вимірюється виключно показниками аграрного сектора економіки, а є значно ширшим поняттям. Адже це 80% території країни, на якій проживає третина загальної кількості населення, більше 60% якого не зайняті сільськогосподарським виробництвом. Без подолання негативних тенденцій в розвитку сільських територій, держава не зможе ефективно конкурувати з економічними системами інших розвинених країн, в яких рівні життя сільського та міського населення максимально зближені [4; 5].

Аналіз рівня соціального розвитку сільських територій України та його населення в контексті встановлення тенденцій динаміки демографічних показників, стану ринку праці, соціальної та побутової інфраструктури вказує на незадовільний стан [8]. Для соціального розвитку сільських територій нині характерні глибока демографічна криза, брак мотивації до праці, безробіття, витік трудових ресурсів, занепад соціальної інфраструктури та вимирання населених пунктів.

За матеріалами вибіркового обстеження сільського населення України, станом на 01.01.2011 р. рівень економічної активності населення працездатного віку становив 62,7% загальної кількості населення відповідної вікової групи, що нижче такого показника у 2006 р. на 10,6 п. Залишається гострою проблема безробіття у сільській місцевості, головною причиною якого, на думку С.Лавриненко, Я.Жаліло [7], є структурні чинники, пов'язані з падінням обсягів сільськогосподарського виробництва, про що свідчать зменшення посівних площ та поголів'я

великої рогатої худоби.

Не дивлячись на критично низьку забезпеченість сільських населених пунктів, об'єктами соціального призначення, їх мережа продовжує деградувати [8]. За 1990–2010 рр. на 75% скоротилася кількість: сільських магазинів, на 60% закладів громадського харчування, на 30% дитячих дошкільних закладів, майже на 10% загальноосвітніх шкіл, на 20% закладів культури, на 10% фельдшерсько-акушерських пунктів. У сільській місцевості майже повністю призупинилося будівництво доріг з твердим покриттям, об'єктів інженерного облаштування, житла, об'єктів комунально-побутового та соціально-культурного призначення. Деградація сільських територій підриває основи подальшого розвитку не лише аграрного сектора, але й через загрозу продовольчої безпеки усього суспільства [6; 11].

Якщо загалом у сільському господарстві відмінено багато програм державної підтримки, а чинні – у сукупності (з поворотною допомогою) не перевищують 19 млрд грн, зокрема у бюджеті на 2012 р. – пряма підтримка запланована на рівні 8,2 млрд грн, тоді як у 1990 році було 5,5 млрд крб. (43 млрд грн), то для сільських територій цей процес ще більше негативний. Руйнівні процеси соціальної інфраструктури зумовлені ігноруванням розвитку соціального довкілля на селі, відсутністю виваженої державної політики стосовно формування місцевих бюджетів та державної підтримки розвитку і утримання функціонуючих об'єктів соціальної інфраструктури. Якщо у 1990 р. на ці цілі було використано 2,03 млрд крб. (16 млрд грн), в середньому за 1991–1995 роки по 3,3 млрд грн, 1996–2000 рр. – по 0,6 млрд грн, у наступні роки до 2008 р. – по 0,4–0,7 млрд грн, а на 2012 р. передбачено 7 млн грн на реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості [11]. Ці фактори знижують престижність праці і проживання на селі, негативно впливають на трудову зайнятість сільського населення загалом.

За даними Державної служби статистики України [8], протягом 2010 р. рівень безробіття сільського населення працездатного віку за методологією МОП був на рівні 7,1%, проти 6,6% у 2006 р., в той час як рівень безробіття міського населення у 2010 р. склав 8,6%. У 2010 р. частка населення із середньодушовими грошовими витратами, нижчими прожиткового мінімуму, становила у сільській місцевості 36,6 %, у місті – 18,8%. Грошові витрати менш ніж 300 грн у місяць мали 1,4% сільських домогосподарств. Найбільшу частку витрат (81%) склали споживчі грошові витрати, зокрема продовольчі товари 48,2% (у місті цей показник – 55,2%), непродовольчі товари та послуги – 32,8%. Витрати на підсобне сільське господарство у 2010 р. склали 13,9%. Найбільшу питому вагу – середньодушові місячні доходи у 840–1020 грн мали 21,7% усіх сільських

домогосподарств. Зберігається значний рівень натуралізації: надходження від особистого підсобного господарства склали 13,2% грошових доходів та 28,5% сукупних ресурсів домогосподарств.

Споживання продуктів харчування в домогосподарствах у середньому на місяць свідчить, що з 2000 р. по 2010 р. м'яса і м'ясопродуктів збільшилось з 3,2 до 4,2 кг., а у міських поселеннях – до 5,5; молока і молочних продуктів з 20,5 знизилось до 19,6 кг.; дещо зросло споживання яєць, риби, олії, овочів, скоротилось цукру, картоплі, хлібних продуктів.

Рівень забезпеченості житловою площею у 2010 р. на 1 мешканця у сільській місцевості складає 26,4 кв. м. проти міських 21,8 кв. м., але рівень благоустрою сільського житла здебільшого не відповідає сучасним вимогам. Станом на 2010 р. лише 27,1% житлової площі в сільській місцевості були обладнані водогоним, 23,2 – каналізацією, 36,1% – центральним опаленням, 84,5 газом, 11,5% – гарячим водопостачанням.

У незадовільному стані в селі перебувають об'єкти освіти, охорони здоров'я та культури. Наявна матеріальна база культурно-побутових об'єктів не відповідає елементарним вимогам та нормам. Так, в сільській місцевості охоплення дітей дошкільними закладами в селі складало у 2010р. лише 34%, в той час як у місті – 67%. Якщо у 1990 р. дитячих дошкільних установ було 12,6 тис, то у 2010 р. – 8,9 тис У міських поселеннях спад відбувся з 11,9 до 6,7 тис У 2010 р. введення в експлуатацію загальноосвітніх навчальних закладів за регіонами склало 3621, тоді як у 1990 р. було 60790 учнівських місць.

Надання цільової грошової допомоги органами Пенсійного фонду непрацездатним громадянам з мінімальними доходами у 2010 р. у сільській місцевості склало 227,1 тис грн (всього 525,2 тис грн), в середньому 43,86 грн на одну особу. Виявлено громадян, які потребують соціальної допомоги у сільській місцевості у 2010 р. 563,8 тис осіб. Їм надано 101,0 тис грн грошової та 346,6 тис грн натуральної допомоги продуктами харчування, гарячими обідами, промисловими і господарчими товарами і частковою оплатою оздоровчих путівок, комунальних послуг та палива.

Потенціал сільських дільничних лікарень скорочувався із року в рік і у 2010 р. введення в експлуатацію лікарняних закладів склало 8 ліжок, тоді як у 1990 р. було 781. Щодо амбулаторно-поліклінічних заходів, то у 2010 р. було введено в експлуатацію 522 відвідувань за зміну, тоді як у 1990 р. – 9879.

Як зазначають дослідники С.Лавриненко, Я.Жаліло, при дуже низькому рівні введення в експлуатацію установ культури старіють та зношуються їх основні фонди, збільшується число об'єктів, що

закриваються без подальшого відновлення їх функціонування [7]. Чисельність закладів культури клубного типу в сільській місцевості скоротилась у 2010 р. до 14,9 тис одиниць проти 18,7 тис у 1990 р. – на 20%. Фізкультурно-оздоровча робота за кількістю осіб охоплює у сільській місцевості 1209486 осіб, з них: 6% у дошкільних закладах, 44% у загальноосвітніх, 30% на підприємствах, організаціях в режимі робочого дня та у вільний від роботи час.

Таким чином, як зазначають більшість дослідників проблеми [2; 3; 5; 9; 10; 12; 13; 15], вкрай низький сучасний рівень соціальної інфраструктури села створює реальні передумови для погіршення соціально-демографічної ситуації. Вирішення завдань, що нагромадились в цій сфері, вимагає безпосереднього втручання держави шляхом фінансування конкретних цільових програм соціального розвитку села.

Невисокий рівень досягнень у розвитку сільських територій, незважаючи на прийняття ряду важливих законодавчих актів, пов'язаний як зі складністю і багатогранністю самої проблеми, так і з відсутністю поки що системної концепції розвитку. У Концепції сталого розвитку сільських територій до 2020 року [6] передбачено наступні прогнозні обсяги та джерела фінансування (табл. 1).

Таблиця 1

Прогнозні обсяги та джерела фінансування, млн грн [6]

Всього	в т.ч. за роками									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
179267	8393,7	9588,6	10625	11100,6	12961,3	22246,2	23667,1	25281,3	26133,6	29269,8
17862,8	830,81	1183,01	1331,91	1370,91	1534,01	2091,71	2174,91	2283,91	2446,21	2615,41
322083	25598,7	27823,15	29321,35	30545,85	33354,65	36187,85	37510,35	39092,85	42744,4	50804,85
519213	34823,2	38594,76	41278,26	43017,36	47849,96	60525,76	63352,36	66658,06	71324,21	82690,06

Примітка. 1 – Державний бюджет, 2 – Місцеві бюджети, 3 – Інші джерела.

На думку Т.В.Гоголь [3], механізм державного регулювання розвитку сільських територій доцільно розглядати як сукупність видів та способів дій суб'єкта регулювання, які ґрунтуються на базових принципах та реалізації функцій, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч. При цьому економічні функції держави визначають напрями її діяльності, завдання й цілі, а механізм державного регулювання забезпечує способи їх реалізації.

Власне, розвиток сільських територій має бути побудований з врахуванням форсайтингу [4], (від англ. – «погляд в майбутнє») – інструменту формування пріоритетів і мобілізації значної кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у сфері науки і технологій, економіки, держави і суспільства. Тобто, це систематичні спроби оцінити довгострокові перспективи науки, технологій, економіки і суспільства, щоб визначити стратегічні напрями досліджень і нові технології, здатні принести найбільші соціально-економічні блага.

З врахуванням такого підходу, управління соціально-економічним розвитком сільських територій [6] матиме на меті: удосконалення організаційної структури управління розвитком сільських територій; розмежування функціональних повноважень в організаційній структурі управління та розвиток місцевого самоврядування; розвиток дорадництва тощо.

Результати проведеного аналізу, враховуючи дослідження інших авторів, зокрема М.Я.Дем'яненка, В.Я.Мессель-Веселяка, Л.Д.Тулуша, Г.О.Булавки, В.В.Юрчишина [7; 11; 15], дозволяють виділити пріоритетні напрями державної політики, спрямованої безпосередньо на забезпечення підвищення рівня та якості життя сільського населення. Серед них: організаційно-фінансові заходи, інституціональна підтримка, пряме та непряме бюджетне регулювання, що в сукупності складають державну політику бюджетного фінансування розвитку сільських територій.

Організаційно-фінансові заходи забезпечення концепції [6] мають враховувати: розмежування в стратегії розвитку перспективних і поточних планів із забезпеченням бюджетного фінансування; залучення зовнішніх і внутрішніх інвестицій; створення Українського фонду підтримки розвитку сільських територій за рахунок відрахувань у розмірі 1,5% від доходів господарюючих суб'єктів (виручки від реалізації продукції, робіт та послуг); запровадження системи моніторингу і поліпшення інформаційної складової.

Заходи інституціональної підтримки передбачають: формування

суспільного середовища, сприятливого для ефективного розв'язання проблем сільських територій; системи державного управління розвитком сільських територій з урахуванням стратегічних керівних принципів Європейського Союзу; посилення ролі органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших органів самоорганізації сільського населення з передачею частини повноважень державного управління; підтримки ініціатив (бізнес-проектів) сільських громад, забезпечення гармонійного поєднання господарюючих структур та форм господарювання.

Заходи прямої бюджетної підтримки передбачають удосконалення реєстраційної, податкової та бюджетної систем, міжбюджетних відносин у напрямі зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування і посилення мотивації до наповнення місцевих бюджетів; введення компенсації витрат сільськогосподарським підприємствам за будівництво та утримання об'єктів соціально-культурного призначення; уможливити надання пільг суб'єктам підприємництва, які розміщують виробничі потужності на сільській території тощо.

Заходи непрямої бюджетної підтримки мають врахувати: унормування статусу осіб, зайнятих лише в особистих селянських господарствах, визначити порядок залучення їх до системи загальнодержавного соціального страхування; упорядкувати функціонуючу мережу державного, комунального і приватного житла, здійснити реконструкцію та будівництво у сільських поселеннях нового житла; збільшити обсяги пільгового кредитування сільського житлового будівництва, запровадити спеціальні програми забезпечення житлом молодих фахівців, переселенців до проблемних сіл тощо.

**Висновки.** Як особливий напрям підтримки та стабілізації розвитку сільських територій нами виділяється розвиток сільського підприємництва. На даному етапі таким можна вважати діяльність фермерських та селянських господарств, як пов'язаних, так і не пов'язаних з сільськогосподарською діяльністю. Критерієм ефективності такої діяльності є самозайнятість сільського населення, ріст його доходів, виробництво ексклюзивної сільськогосподарської 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.

Важливим напрямом є створення системи заохочення ініціатив сільських громад по впорядкуванню сільських поселень, розвитку фізичної культури і спорту, дитячого і молодіжного дозвілля, народного мистецтва і творчості, розвиток місцевої культурної і історичної



спадщини, навколишнього середовища. Таким чином, будуть збережені і примножені особливості сільського способу життя, благодатна праця й побут жителів: підпорядкованість ритмам і циклам року, елементи традиційної сільської общини, спадковість поколінь і пам'ять роду, розмірений, неквапливий ритм з елементами природовідповідності.

1. Департамент розвитку сільських територій є самостійним структурним підрозділом Міністерства аграрної політики України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?9769>
2. Газуда С. М. Розвиток сільських територій: досвід Євросоюзу / С.М.Газуда // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/...32/.../5\\_2.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/...32/.../5_2.htm).
3. Гоголь Т.В. Сільські території як об'єкт державного регулювання / Т.В.Гоголь // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.academy.gov.ua/ej/ej10/.../Gogol.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/.../Gogol.pdf).
4. Гусев В.О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження: Монографія / В.О.Гусев. – Донецьк: Юго-Восток, 2011. – 624 с.
5. Інноваційно-технологічний розвиток України: стан, проблеми, стратегічні перспективи: Аналітичні матеріали до Парламентських слухань [«Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів»] / [Л.І.Федулова, Ю.М.Бажал, І.А.Шовкун та ін.]; за ред. Л.І.Федулової, Г.О.Андрощука; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – К., 2009. – 196 с.
6. Концепція Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://minagro.gov.ua/rus/downloads/kontsep\\_razv\\_st\\_2020.htm](http://minagro.gov.ua/rus/downloads/kontsep_razv_st_2020.htm).
7. Лавриненко С., Жаліло Я. Щодо рівнів соціального розвитку сільських територій та життя сільського населення / С.Лавриненко, Я.Жаліло // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Desember/16.htm>.
8. Офіційний сайт Державного комітету статистики України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Прокопа І. Сільські території України: дослідження і регулювання розвитку / І.Прокопа // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 50–59.
10. Саблук П. Т. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України / П.Т.Саблук // Вісн. аграр. науки. – 2006. – № 5. – С. 21–23.
11. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства на період до 2020 року / за ред. Ю.О.Лупенка, В.Я.Месель-Веселяка. – К.: ННЦ ІАЕ, 2012. – 156 с.; Державна політика фінансової підтримки розвитку аграрного сектора АПК: монографія / М.Я. Дем'яненко, П.Т.Саблук, В.М.Скупий та ін. За ред. М.Я. Дем'яненка. – К.: ННЦ ІАЕ, 2001. – 372 с.
12. Талавира М.П. Державна підтримка розвитку сільських територій / М.Талавира // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/.../TALAVIRIJA.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/.../TALAVIRIJA.pdf).
13. Третяк А.М. Розвиток сільських територій як один з пріоритетів економічної політики держави / А.М.Третяк, В.М.Другак // Вісник аграрної науки. – Київ, 2007. – №7. – С. 71–74.
14. Чала Н.Д. Особливості державного стимулювання базисних інновацій як головного чинника економічного розвитку України / Н.Д.Чала // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iee.org.ua/ua/publication/141/>.
15. Юрчишин В. Сільський розвиток: основи методології та організації / В.Юрчишин, О.Онищенко // Економіка України. – 2006. – № 10. – С. 4–13.