
ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 336.143:352:338.43

І. О. Луценко, аспірант

СІЛЬСЬКІ ТЕРИТОРІЇ ЯК ОБ'ЄКТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті узагальнено та уточнено формулювання визначення понять «сільські території» та «бюджетне регулювання розвитку сільських територій»; проаналізовано державну політику бюджетної підтримки розвитку сільських територій.

Ключові слова: сільські території, бюджетне регулювання, сталий розвиток сільських територій.

І. А. Луценко, аспірант

СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОБЪЕКТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье обобщены и уточнены формулировки определения понятий «сельские территории» и «бюджетное регулирование развития сельских территорий»; проанализировано государственную политику бюджетной поддержки развития сельских территорий.

Ключевые слова: сельские территории, бюджетное регулирование, устойчивое развитие сельских территорий.

І. О. Lutsenko, Postgraduate Student

RURAL AREAS AS AN OBJECT OF BUDGETARY REGULATION

Abstract. The wording of definitions of «rural areas» and «budgetary regulation of rural development» are summarized and clarified in the article; public policies of budget support rural areas development are analyzed.

Keywords: rural areas, budget management, sustainable development of rural areas.

Постановка проблеми. Розвиток сільських територій є важливою проблемою державної підтримки, тому що внаслідок тривалих реформ вітчизняного законодавства склалася ситуація, коли за сталий розвиток села практично ніхто не несе відповідальності. Кризовий стан сільських поселень вимагає переосмислення ролі держави в цій сфері і пошуку шляхів виходу з ситуації, що склалася.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем сільського розвитку та сільських територій відображені у багатьох працях вітчизняних науковців-економістів: Т. Гоголь [2], А. Лісового [3], М. Орлатого [4], О. Павлова [5], І. Прокопи [6], П. Саблука [7], М. Талавірі [8], В. Юрчишина [9], К. Якуби [10] та ін. Перелічені вчені ввели в економічний обіг ряд новацій та практичних розробок щодо вирішення проблем державного регулювання розвитку українського села. Але незважаючи на їх великий внесок в забезпечення сталого розвитку сільських територій, подальшого вивчення й вдосконалення потребує питання ефективного функціонування бюджетного механізму на місцевому рівні.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз різних підходів до визначення поняття «сільські території», уточнення формулювання визначення поняття «бюджетне регулювання розвитку сільських територій», дослідження умов та стану державної підтримки сільських територій для досягнення сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом поняття «сільські території» широко використовується в науковій літературі, проте у визначенні їх сутності, змісту поки що переважає вузькоспеціалізований підхід, тобто кожна наукова дисципліна щодо поняття «сільські території» виокремлює власні дослідження. Складається невідповідність між практикою застосування цього поняття та ступенем його науково-прикладної вивченості.

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

У Законі України «Про планування території інфраструктури сільської місцевості» сільська територія визначається, як територія на якій частка сільського населення у його загальній чисельності перевищує 15-50 % [1].

В сучасному розумінні сільська територія являє собою складну і багатофункціональну систему, здатну до самоорганізації, яка об'єднує природно-географічні та виробничо-господарські зони адміністративно-територіальних утворень у сільській місцевості. Характеризуються сільські території сукупністю особливостей: площею земельних угідь, чисельністю тих, хто проживає і зайнятих у виробництві чи обслуговуванні людей, обсягами виробництва, розвитком соціальної та виробничої інфраструктури, формою зайнятості проживаючих на ній та іншими рисами [4].

П. Саблук визначає сільські території як складну багатофункціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську систему з властивими їй кількісними, структурними, природними й іншими характеристиками [7].

Визначаючи сільські території, В. В. Юрчишин особливо наголошує на багатоаспектності їх функцій та характеристик: «Сільська територія у сучасному розумінні являє собою складну і багатофункціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську структуру та характеризується сукупністю властивих кожній з них особливостей» [9, с. 7].

За визначенням А. В. Лісового під поняттям «сільські території» необхідно розуміти найважливішу частину народногосподарського комплексу країни, що включає обжиту місцевість поза територією міст з її умовами та ресурсами, сільським населенням і різноманітними основними фондами на цих територіях [3].

К. Якуба визначає сільські території як територіально-просторове розміщення сукупного ресурсного потенціалу сільських населених пунктів. Слід зазначити, що під сільськими населеними пунктами розуміють адміністративно-територіальні одиниці незалежно від їх розміру (хутір, село, сільська рада, район тощо) з наявним населенням, природно-економічним і соціальним потенціалом та відповідними органами управління соціально-економічним розвитком цих населених пунктів [10, с. 74].

О.І. Павлов пропонує розглядати «сільські території» як двокомпонентне поняття, яке віддзеркалює властивості емпіричного об'єкту, що має значну кількість ознак, оскільки його внутрішня складова є складною. Враховуючи родову та видову ознаки поняття, доцільно, по-перше, зважати на галузеву, поселенську, територіальну та функціональну спрямованість розвитку об'єкта, по-друге, – розглядати «сільські території» в контексті зі спорідненими поняттями. О. І. Павлов виділяє типи сільських територій за наступними критеріями [5]:

1. За ступенем розвитку: високорозвинені, середньорозвинені, слаборозвинені, деградуєчі.
2. За складністю: монофункціональні та поліфункціональні.
3. За значенням функцій: глобальні, загальнодержавні, регіональні, місцеві.
4. За господарськими функціями: аграрні (сільськогосподарські, агропромислові) та поза аграрні (промислові, оздоровчо-рекреаційні, природоохоронні, культурно-історичні, соціальні).
5. За видами та режимами використання: 1) руральні (від англ. rural – сільський): (високоруральні, середньоруральні, низькоруральні) і урба-руральні (приміські урбанізовані ареали, урбанізовані зони).
6. За етнічною ознакою: переважно моноетичні, двоетичні, поліетичні.
7. За ступенем ресурсозабезпеченості: антропні (від грец. anthropos – людина), природні, штучні.
8. За політико-правовим статусом: центри сільських адміністративних територій, зі статусом адміністративно-територіальної одиниці, без статусу адміністративно-територіальної одиниці.
9. За розміром (масштабом): сільські території, що під юрисдикцією сільської ради, районів, областей.

М. Талавира визначає сільську територію як складну і багатофункціональну природну, соціально-економічну та виробничо-господарську структуру, що характеризується сукупністю притаманних їй особливостей: площею земельних угідь, на яких вона розміщена, чисельністю проживаючих і зайнятих у виробництві чи обслуговуванні людей, обсягами і структурою виробництва та розвитком соціальної й виробничої інфраструктури сільської місцевості [8, с. 10].

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

Таким чином можна виділити п'ять основних підходів до питання визначення сільської території:

- 1) економічний;
- 2) природничо-географічний;
- 3) історичний;
- 4) аграрний;
- 5) адміністративно-управлінський.

Більшості визначень поняття «сільські території» притаманна спроба охопити якомога більше аспектів їх функціонування, і Т. Гоголь слушно вказує на «складність повного розкриття сутності категорії «сільська територія» в одному визначенні і важливість розгляду цього поняття водночас як елемента територіальної організації, системи розселення та соціальної організації суспільства» [2]. Попри розлогість та багаторівневність багатьох визначень, їм бракує чіткості у формулюванні сутнісних, специфічних ознак сільських територій та їх зв'язку з окремими видами економічної діяльності. При визначенні «сільських територій» необхідно враховувати просторово-географічний, антропологічний, ресурсно-виробничий, поселенсько-мережевий, організаційно-управлінський чинники та визначати як географічне середовище та як поліфункціональну, біо-соціо-еколого-економічну систему, яка розвивається у просторі і часі, де проживає і займається виробничою (сільськогосподарською) діяльністю населення, в межах територіальної одиниці, що діє в рамках закону, а також є місцем розміщення ресурсів для управління суспільним життям, вирішення проблем і розвитку відповідних територій.

Спираючись на всі вище наведені визначення, можна зробити узагальнюючий висновок, що сільські території – це складна поліфункціональна біо-соціо-екосистема, розташована поза межами міст, що характеризується високим природно-ресурсним, виробничо-господарським та соціально-економічним потенціалом.

Розвиток сільських територій вимагає скоординованих дій у всіх сферах життя суспільства, адекватної переорієнтації соціальних, економічних та екологічних інститутів держави, регулююча роль якої в таких перетвореннях вважається основоположною.

Бюджет є основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів у ринкових умовах.

Бюджетне регулювання розглядається у вузькому значенні (як перерозподіл коштів між бюджетами різних рівнів з метою вирівнювання), так і у широкому, коли бюджетне регулювання розглядається як система економічних відносин, спрямованих на конкретний об'єкт регулювання (соціальний або економічний розвиток, регіональні або державні процеси).

У вузькому значенні бюджетне регулювання – це механізм збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, що здійснюється через акумулювання значної частини доходів у бюджеті держави і перерозподіл їх у вигляді дотацій місцевим бюджетам.

Отже, бюджетне регулювання розвитку сільських територій можна розглядати як комплекс заходів, що здійснюються органами законодавчої і виконавчої влади вищого рівня шляхом розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різного рівня з метою регулювання економічних і соціальних процесів в межах сільських територій.

На сьогоднішній день в Україні і досі залишається невирішеною проблема використання бюджету як знаряддя активного впливу на економічні процеси на місцевому рівні, стимулювання розвитку підприємництва та пріоритетного розвитку депресивних та проблемних сільських територій.

Спроможність органів місцевого самоврядування впливати на економіку за допомогою бюджету визначається передусім тим, які саме важелі надані цим органам законом. Мова йде в першу чергу про передачу місцевим бюджетам певних доходних джерел, які місцеві органи управління можуть використовувати з метою стимулювання економічної діяльності на підвідомчих територіях.

Формування державної бюджетної підтримки сталого розвитку сільських територій потребує вирішення проблем ефективного управління сільськими бюджетами та спрощення адміністрати-

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

вно-територіального устрою. Раціональними були б децентралізація державних фінансів, структурне розмежування державного і місцевих бюджетів за джерелами накопичення та витрат.

Враховуючи світові тенденції сільського розвитку, в Україні доцільно якщо не об'єднання, то координація всіх програм та проектів як по розвитку сільського господарства, так і несільськогосподарських видів діяльності в рамках єдиного напрямку комплексного розвитку сільських територій [3].

Питання бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом у впровадженні реформи місцевого самоврядування. Для ефективного розвитку сільських територій необхідно посилення ролі місцевих громад і в контексті владних повноважень, і в контексті розподілу фінансів. Але незважаючи на неодноразове акцентування пріоритетності розвитку українського села та обіцянку максимально розширити фінансові права місцевих бюджетів у 2015 році, парламент ухвалив закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» [12], аналізуючи який стає зрозуміло, що влада не тільки не збирається надавати більше фінансової самостійності місцевим бюджетам, але й ставить сільські громади на межу бідності.

Крім того, положення цього Закону (з врахуванням внесених змін) суперечать вимогам Розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Коаліційної угоди, що є невід'ємною складовою Програми діяльності Кабінету Міністрів України (постанова Парламенту №26-VIII від 11.12.2014). Ще більше сумнівів викликає можливість значних надходжень для місцевих потреб від запровадження податку на нерухомість – особливо це стосується сільської місцевості, оскільки в Україні традиція оподаткування нерухомості на селі відсутня і в умовах економічної кризи та стрімкого зубожіння селян такі ініціативи заздалегідь приречені на провал.

Висновки. Аналізуючи напрацьовані дослідження багатьох науковців сучасності можна зробити висновок, що поняття «сільські території» настільки багатомірне і багатофункціональне, що сформулювати всі його аспекти в єдине визначення практично неможливо. Адже категорія «сільські території» водночас є елементом територіальної організації, соціальною складовою суспільства, виробничо-господарською і еко-біологічною системою. Окрема галузь науки виділяє ті характеристики та властивості сільських територій, що задовольняють її та розкривають ту сутність, що притаманна даній науці, тобто визначення буде вузькоспеціалізованим та не охопить весь зміст поняття в повній мірі.

На даний час спостерігається певний прогрес у вивченні сільських територій, пов'язаний з розробкою концептуальних засад розвитку сільських територій, подоланням галузевого підходу до визначення їх сутності та функціонального призначення.

Розвинуте місцеве самоврядування, в основі якого знаходяться фінансові та політичні свободи, є однією із передумов побудови правової держави із сильною економікою та розвинутою системою соціального захисту. Зважаючи на кризову економічну ситуацію, що склалася в Україні за минулий рік та погіршення політичних стосунків з Росією, влада навряд чи збільшить розмір фінансової підтримки для розвитку села, також існує мала ймовірність проведення адміністративно-територіальної реформи найближчим часом. А місцеві бюджети не стануть бюджетами розвитку, оскільки найбільш дохідні джерела (наприклад, єдиний податок) переведено до загального фонду, а компенсаторні механізми вилучено із опублікованої редакції змін до Бюджетного кодексу. Така ситуація ставить під загрозу розвиток територіальних громад, що було однією із головних завдань реформи бюджетної децентралізації.

Література

1. Про планування території інфраструктури сільської місцевості: проект закону України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34368&pf35401=134692>.
2. Гоголь Т. В. Сільські території як об'єкт державного регулювання [Електронний ресурс] / Т. В. Гоголь // Державне управління: теорія та практика – Вип. 2(10). – 2009. – С. 4–5. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Gogol.pdf.
3. Лісовий А. В. Державне регулювання розвитку сільських територій: монографія / А. В. Лісовий. – К.: Дія, 2007. – 400 с.
4. Орлатий М. К. Проблеми житлового будівництва на селі / М. К. Орлатий, О. Г. Булавка, В. А. Сташук, Д. О. Мотруніч // Вісник аграрної науки. – 2000. – № 2. – С. 63-66.

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

5. Павлов О. Сільські території як об'єкт наукового дослідження [Електронний ресурс] / О. І. Павлов // Регіональна історія України. – Випуск 3. – 2009. – С. 113-132. – Режим доступу: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/77931/5-Pavlov.pdf?sequence=1>.
6. Прокопа І. Сільські території України: дослідження і регулювання розвитку / І. Прокопа // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 50–59.
7. Саблук П. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України / П. Т. Саблук // Вісник аграрної науки. – 2006. – № 5. – С. 21–23.
8. Талавиря М. П. Організаційно-економічний механізм державної підтримки розвитку сільських територій: дис. д-ра екон. наук : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / М. П. Талавиря; К., 2011. – 458 с.
9. Юрчишин В. В. Сільські території як системоутворюючі фактори розвитку аграрного сектора економіки / В. В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – № 3. – С. 3–10.
10. Якуба К. І. Трудовий потенціал сільських територій / К. І. Якуба // Вісник аграрної науки. – 2007. – № 6. – С. 72–75.
11. Криниця С. О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. О. Криниця // Фінансовий простір. – 2012. – №1. – С. 54–60.
12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

References

1. Pro planuvannya terytorii infrastruktury silskoi mistsevoosti: proekt zakonu Ukrainy [On territory planning of rural infrastructure: the law project of Ukraine]. (n.d.). w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34368&pf35401=134692> [in Ukrainian].
2. Hohol, T. V. (2009). Silski terytorii yak ob'iekt derzhavnogo rehulivannia [Rural areas as an object of state regulation]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 2(10), 4–5. Retrieved from: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Gogol.pdf. [in Ukrainian].
3. Lisovyi, A. V. (2007). *Derzhavne rehulivannia rozvytku silskykh terytorii: monohrafiia [The state regulation of rural development: Monograph]*. Kyiv: Diia [in Ukrainian].
4. Orlatyi, M. K., Bulavka, O. H., Stashuk, V. A., & Motrunich, D. O. (2000). Problemy zhytlovoho budivnytstva na seli [Problems of housing building in the countryside]. *Visnyk ahrarnoi nauky - Bulletin of Agricultural Science*, 2, 63-66 [in Ukrainian].
5. Pavlov, O. (2009). Silski terytorii yak ob'iekt naukovooho doslidzhennia [Rural areas as an object of scientific investigation]. *Rehionalna istoriia Ukrain - Regional history of Ukraine*, 3, 113-132 Retrieved from: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/77931/5-Pavlov.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
6. Prokopa, I. (2007). Silski terytorii Ukrainy: doslidzhennia i rehulivannia rozvytku [Rural areas of Ukraine: investigation and development regulation]. *Ekonomika Ukrainy – Ukraine's economy*, 6, 50–59 [in Ukrainian].
7. Sabluk, P. (2006). Rozvytok silskykh terytorii – zaporuka vidrodzhennia ahrarnoi Ukrainy [Rural development - the key to revival of agrarian Ukraine]. *Visnyk ahrarnoi nauky - Bulletin of Agricultural Science*, 5, 21–23 [in Ukrainian].
8. Talaviria, M. P. (2011). *Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm derzhavnoi pidtrymky rozvytku silskykh terytorii [Organizational-economic mechanism of state support for rural development]*. (Candidate of sciences dissertation thesis). Kyiv [in Ukrainian].
9. Yurchyshyn, V. V. (2005). Silski terytorii yak systemoutvoriuiuchi faktory rozvytku ahrarnoho sektora ekonomiky [Rural areas as the system-factors of development of agricultural sector of economics]. *Ekonomika APK - The economy of agro-industrial complex*, 3, 3–10 [in Ukrainian].
10. Yakuba, K. I. (2007). Trudovyi potentsial silskykh terytorii [The labour potential of rural areas]. *Visnyk ahrarnoi nauky – Journal of agricultural science*, 6, 72–75 [in Ukrainian].
11. Krynytsia, S. O. (2012). Biudzhette rehulivannia rehionalnoho rozvytku [Budgetary regulation of regional development]. *Finansovy prostir - Financial space*, 1, 54–60 [in Ukrainian].
12. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn: zakon Ukrainy vid 28.12.2014 # 79-VIII [On amendments to the Budget Codex of Ukraine as to the reform of interbudget relations: the law of Ukraine of 28.12.2014 # 79-VIII]*. Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [in Ukrainian].

Надійшла 31.03.2015