

УДК 336.1:338.43

М. Ю. Слинко,
викладач кафедри економіки та підприємництва,
Черкаський державний технологічний університет
ORCID ID: 0000-0003-1096-7947

DOI: 10.32702/2306-6792.2019.23.92

ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

М. Slinko,
Lecturer of Economic and Business Department, Cherkassy State Technological University

BUDGETARY DECENTRALIZATION IMPACT ON THE UKRAINE UKRAINIAN AGRICULTURAL TERRITORIES DEVELOPMENT

У статті розглянуто наукові підходи до трактування категорії "сільська територія", зокрема: просторово-територіальний, структурний, функціонально-господарський та адміністративно-правовий. Охарактеризовано ключові позиції, поширені серед науковців, переваги та недоліки запропонованих ними трактувань. Розглянуто характеристику терміну "сільські території" та інших пов'язаних смислових дефініцій ("сільська місцевість", "сільський район") у вітчизняних нормативно-правових актах та їх проектах. Запропоновано авторське визначення поняття "сільськогосподарські території" як складової сільських територій, яка постачає останню значним обсягом ресурсів. Описано роль бюджетної децентралізації у розвитку сільськогосподарських територій України. Продемонстровано результати впровадження бюджетної децентралізації у вітчизняній практиці, зокрема їх позитивний вплив на фінансову спроможність місцевих бюджетів (зростання дохідної частини місцевих бюджетів, перерозподіл податкових та інших платежів тощо).

The article deals with scientific approaches to interpretation of "rural territory" category, in particular: spatial-territorial; structural; functional and economic; administrative and legal. The key positions of scientists, advantages and disadvantages of their interpretation are characterized. There was revealed that many scientists are representatives of several approaches at once. The characteristic of the term "rural territories" and other related semantic definitions ("rural district", "rural area") in domestic regulatory acts and their projects are considered. There was noted that there is no single approach to the definition both among scientists and among the legal framework. However, it is determined that these terms cannot be identified.

Structural and logical diagram of relationship between rural and agricultural territories is submitted. The author defines the concept of "agricultural territories" as a component of rural territories, which supplies the last one with a significant amount of resources (raw materials, products, investment flows, jobs, infrastructure). Agricultural territory is characterized as a socio-economic system formed on the territory outside of city, characterized by predominance of agricultural activity over other types of economic activity.

The role of budget decentralization in agricultural territories development of Ukraine is described. In particular, budgetary decentralization is a form of intergovernmental fiscal relations and a basis for ensuring the process of budgetary regulation. The need of implementation the decentralization principles in Ukraine was shaped by the following tasks: extremely low rural population's living standard, financial and administrative weakness of small settlements. The results of fiscal decentralization implementation in the domestic practice, in particular, their positive impact on financial capacity of local budgets (increasing of local budgets revenue, redistribution of tax and other payments, etc.) are demonstrated. Current legislative changes to the budgetary policy of Ukraine, which show positive effects for rural areas, are presented.

Ключові слова: сільськогосподарська територія, сільське господарство, децентралізація, бюджет, бюджетна політика, бюджетна децентралізація.

Key words: agricultural territory, agriculture, decentralization, budget, budget policy, budget decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Децентралізація є ефективним інструментом формування дієвої структури органів місцевого самоврядування, з елементами гнучкості та відкритості, що сприяє посиленню ролі громад у прийнятті представницьких рішень. Завдяки спроможності місцевих громад керувати власними справами та поглибленню співпраці між центральними та місцевими орга-

нами влади, система місцевого самоврядування дозволяє більш оперативно реагувати на потреби і пріоритети жителів окремої громади, підтверджуючи здатність уряду врегулювати значний перелік економічних та соціальних питань (зокрема подолання бідності населення, формування нових робочих місць, захист навколишнього середовища). Це особливо актуально для сільськогосподарських тери-

торій, для яких властиві проблеми міграції населення через безробіття, обмежений доступ до соціальної та культурної інфраструктури. Саме тому важливого значення набуває дослідження впливу процесів децентралізації на фінансування потреб сільськогосподарських територій: виникнення стимулу ефективніше наповнювати власні бюджети місцевими громадами, переходити на умови самозабезпечення та ефективно планувати свої видатки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сутність категорії "сільські території", зокрема соціально-економічного аспекту, є предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема В.Ю. Уркевич, Р.І. Коробенко, Х.М. Семенишин, Н.А. Хомюк, які наголошують на вагомій ролі сільськогосподарського виробництва у соціально-економічному розвитку сільських територій. Проте з метою розробки пропозицій щодо покращення умов життєдіяльності та економічної активності у сільських населених пунктах необхідним є подальше вивчення питання бюджетної децентралізації як компонентної складової реформування вітчизняної економіки.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення впливу бюджетної децентралізації на розвиток сільськогосподарських територій України, окресливши сутність терміну "сільськогосподарська територія".

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Дефініція "сільськогосподарська територія" лише входить у широкий науковий обіг, тому досі не вироблено чіткого загальноприйнятого підходу до трактування її сутності. Досить часто серед науковців використовується термін "сільська територія". Варто погодитися з результатами дослідження Р.І. Коробенко, в якому автор класифікує існуючі підходи за чотири групи: просторово-територіальний; структурний; функціонально-господарський; адміністративно-правовий [1, с. 92].

Представники просторово-територіального підходу акцентують увагу саме на даному атрибуті при визначенні сільських територій. Зокрема, В. Уркевич зазначає, що це території, котрі перебувають поза межами міст, до яких належать сільські населені пункти, зони сільськогосподарського виробництва та сільських забудов [2, с. 25]. С. Мельник ключовим атрибутом сільських територій називає приналежність населених пунктів до юрисдикції

сільських або селищних рад [3, с. 342]. Однак цей підхід не враховує такі елементи: міжрегіональні господарські зв'язки, принципи та особливості заселення територій.

Представники структурної складової розглядають сільські території як складне та багатоаспектне явище. Так, Х.М. Семенишин визначає їх, як обжиту місцевість за межами міст з власними природними ресурсами, засобами виробництва, соціально-культурно-побутовими умовами життя населення, яке реалізує соціальну, економічну та екологічну функції [4, с. 30].

М.П. Талавиця характеризує сільську територію як природну, соціально-економічну та виробничо-господарську структуру, для якої властиві такі складові: площа земельних угідь, чисельністю постійного населення та зайнятих у виробництві, обсяги та структура виробництва, розвиток соціальної та виробничої інфраструктури сільської місцевості [5, с. 118].

Відповідно до третього підходу (функціонально-господарського), сільська територія розглядається як економічний об'єкт, у межах якого виокремлюються специфічні сутнісні ознаки. В.В. Бойко трактує термін, як багатофункціональну соціально-економічну структуру, у складі якої виділяються природно-екологічний, адміністративно-управлінський, господарсько-виробничий та соціокультурний сектори, які діють на умовах автономних взаємозв'язків для задоволення потреб сільського населення, уникнення диспропорцій регіонального розвитку та забезпечення продовольчої безпеки держави за рахунок створення сировинно-ресурсної бази [6, с. 65].

М.І. Малік та М.А. Хвесик дають визначення, в основі якого взято елементи як з першого, так і з третього підходів: сільська територія — це історично сформована у визначених межах системна сукупність, яка включає в себе організаційно-територіальну (район, село, селище) та територіально-функціональну складові (виробництво, переробка, реалізація) сільськогосподарської продукції [7, с. 5—7].

Адміністративно-правовий підхід подібний до просторово-територіального тим, що узгоджує просторову ідентифікацію сільських територій з адміністративно-територіальною ознакою. Відповідно, перелік наведених раніше ознак доповнюється правовими категоріями. Л. Лисенко визначає сільську територію як територіальну одиницю самоуправління, діючу в межах закону, сформовану на власному історичному досвіді, традиціях та об'єднуючу довкола територіальну громаду для спільного роз-



Рис. 1. Структурно-логічна схема взаємозв'язку сільських та сільськогосподарських територій

Джерело: запропоновано автором.

в'язання суспільних проблем, сприяння розвитку відповідної території [8, с. 14].

Доцільно розглянути трактування терміну "сільські території", представленого у вітчизняних нормативно-правових актах та їх проектах. Так, у проекті закону України (ЗУ) "Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості" представлено таке визначення терміну "сільська територія", як територія, на якій частка сільського населення у його загальній чисельності перевищує 15—50% [9].

Відповідно до проекту ЗУ "Про упорядкування сільської поселенської мережі, поглиблення принципів місцевого самоврядування у сільській місцевості та сприяння деурбанізації народонаселення", сільська місцевість характеризується як територія, на якій розташовані сільські поселення (села, селища), сільськогосподарські та інші угіддя, ліси, водоймища, об'єкти транспортної та іншої інфраструктури, що обслуговуються мешканцями сільських населених пунктів. У цьому законопроекті використовується ще термін "сільське поселення" — це облаштоване об'єктами соціального, виробничого призначення та відповідною інфраструктурою місце постійного проживання людей, зайнятих переважно у сільському господарстві, переробленні сільськогосподарської продукції або інших галузях (лісовому, водному господарстві, транспорті тощо) [10].

Діюча нормативно-правова база оперує такими категоріями як "сільська місцевість", "сільський район". У ЗУ "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність" сільську місцевість визначено як території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови [11].

ЗУ "Про стимулювання розвитку регіонів" сільський район визначається як району, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості [12].

Тобто нормативно-правові документи України та їх проекти ототожнюють поняття "сільські території", "сільська місцевість" та "сільський район". Більшість розглянутих документів, зосереджених на дослідженні відповідної проблематики, трактують сільські території з позиції або територіального, або галузевого підходу.

Найчастіше під категорією "сільські території" мається на

увазі саме сільськогосподарська діяльність їх населення. Даний підхід є виправданим, однак, не доцільно вважати, що більшість сільського населення здійснює діяльність у галузі сільського господарства. Сільська територія є не лише місцем проживання людей та просторовим базисом для виробничої діяльності, але й природним середовищем, оскільки рівень розвитку сільських територій залежить від природних умов та ресурсів, геокліматичного розташування, етнічного складу населення, економічного стану тощо. У цьому контексті доцільно виокремити сільськогосподарські території як складову сільських територій (рис. 1).

Автором запропоновано розглядати сільськогосподарські території як складову сільських територій, здатних створювати для останніх завдяки свої господарській активності (переважно у галузі сільського господарства) нові робочі місця, постачати інші галузі сировиною та готовою продукцією, формувати інвестиційний потенціал відповідної території та покращувати рівень інфраструктури на місцевому рівні (зокрема, транспортної, соціально-культурної тощо).

Особливого значення в умовах ринкових трансформацій вітчизняної економіки набуває питання бюджетного забезпечення сільськогосподарських територій. Бюджетна децентралізація є формою прояву міжбюджетних відносин, сформованих у країні, та базою для забезпечення процесу бюджетного регулювання.

Потреба у впровадженні принципів децентралізації в Україні сформувалася під впливом наступних явищ: надзвичайно низький рівень життя сільського населення, фінансова та адміністративна слабкість невеликих населених

пунктів. Причиною цього є, передусім, неефективне бюджетне регулювання в країні протягом останніх десятиліть. Децентралізація, основою якої є механізм добровільного об'єднання громад, має стимулювати розвиток сільських територій.

Найвизначнішим результатом бюджетної децентралізації є збільшення частки місцевих податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів (з 2,5 % у 2014 р. до 30 % у 2018 р.) завдяки перерозподілу податкових платежів до місцевих бюджетів. У 2018 р. обсяг місцевих бюджетів, складаючи 52 % консолідованого бюджету України, вперше перевищив розмір державного бюджету (для порівняння, у 2014 р. значення аналогічного показника складало 42 %). Водночас через місцеві бюджети здійснюється перерозподіл понад 15 % ВВП України [13].

Бюджетним законодавством на 2019 р. з метою підтримки місцевих бюджетів передбачено наступні зміни, які вже демонструють позитивні наслідки для сільських територій:

- скасовано пільги з плати за землю для підприємств залізничного транспорту (додаткові надходження до місцевих бюджетів);

- змінено базу та підвищено ставки туристичного збору (розрахунок у відсотках від мінімальної заробітної плати);

- подовжено фінансування з державного бюджету, замість місцевих ресурсів, оплати послуг із патронату над дитиною (до 2027 року);

- не допущено вилучення залишків коштів місцевих бюджетів, які обліковуються як відшкодування втрат сільськогосподарського й лісгосподарського господарства, не використаних протягом двох років тощо [14, с. 20—21].

Доцільно відзначити зростання обсягу наданих місцевим громадам централізованих фінансових ресурсів (з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р.). Розмір державної підтримки на розвиток територіальних громад та покращення їх інфраструктури збільшився у 39 разів за період 2014—2019 рр. Обсяг Державного фонду регіонального розвитку зріс удвічі за період 2015—2018 рр. [14, с. 22].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження наукових підходів та законодавчих положень вказує на нероздільний взаємозв'язок смислових категорій "сільська територія", "сільськогосподарська територія", "сільська місцевість", однак отожднювати їх не доцільно. Використання комплексного, міждисциплінарного підходу до трактування терміну "сільськогосподарська

територія" дозволяє розширити та деталізувати наукові дослідження щодо ефективного використання сільських територій, може бути впроваджено в нормативно-правову базу для формування чіткої та науково обґрунтованої стратегії диверсифікованого розвитку відповідних територій. Зокрема однією зі складових системи ефективного використання сільських територій та наявних ресурсів є бюджетна децентралізація. Завдяки цьому органи місцевого самоврядування досягають фінансової незалежності: самостійне прийняття рішень щодо бази оподаткування, розміру ставок місцевих податків та зборів, стимулювання важливих на місцевому рівні галузей економіки. Проте перелік цих змін не є вичерпним, стимулюючи до пошуку додаткових та альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів, що і є перспективою подальших досліджень.

Література:

1. Коробенко Р.І. Генезис поняття "сільські території" та його сутність. Економіка АПК. 2017. № 3. С. 92—96.

2. Уркевич В.Ю. Про категорію "сталий розвиток сільських територій". Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики: мат. Міжнарод. наук.-практ. конф. Біла Церква. 2010. С. 24—26.

3. Мельник С.І. Соціально-економічні проблеми відтворення та ефективного використання ресурсного потенціалу села. К.: ННЦІАЕ, 2004. 428 с.

4. Семенишин Х.М. Визначення поняття "сільські території": соціально-економічний аспект. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2012. № 4. С. 28—32.

5. Хомюк Н.А. Особливості формування категорії "сільські території". Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 17 (2). С. 117—120.

6. Бойко В.В. Сільські території у формуванні економічної безпеки держави: теоретичний аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія "Економіка і менеджмент". 2015. Вип. 11. С. 64—68.

7. Малік М.Й., Хвесик М.А. Сталий розвиток сільських територій на засадах регіонального природокористування та еколого-безпечного агропромислового виробництва. Економіка АПК. 2010. № 5. С. 3—12.

8. Славов В.П. Економіко-енергетична система сталого розвитку сільських територій. Вісник аграрної науки. 2007. № 8. С. 68—71.

9. Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості: Проект Закону України від 07.04.2005 № 7334 / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=24247 (дата звернення 09.11.2019 р.).

10. Про упорядкування сільської поселенської мережі, поглиблення принципів місцевого самоврядування у сільській місцевості та сприяння деурбанізації народонаселення: Проект Закону України від 05.02.2009 № 4028 / Верховна Рада України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF33W00A.html (дата звернення 09.11.2019 р.).

11. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України від 17.06.2004 № 1807-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15> (дата звернення 09.11.2019 р.).

12. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (дата звернення 09.11.2019 р.).

13. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 12.03.2019 р. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf> (дата звернення 10.11.2019 р.).

14. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

References:

1. Korobenko, R.I. (2017), Genesis of "rural territories" concept and its essence, *Ekonomika APK*, 2017, vol. 3, pp. 92—96

2. Urkevych, V.Iu. (2010), About the category "sustainable rural development", *Suchasne zemelne, ahraryne, ekolohichne ta pryrodoresursne pravo: aktualni problemy teorii ta praktyky* [Modern land, agrarian, ecological and natural resources law: current problems of theory and practice], mat. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [International scientific and practical conference], Bila Tserkva, Ukraine, pp. 24—26

3. Melnyk, S.I. (2004), *Sotsialno-ekonomichni problemy vidtvorennia ta efektyvnoho vykorystannia resursnoho potentsialu sela*, [Socio-economic problems of reproduction and efficient use of rural resource potential], Kyiv, Ukraine.

4. Semenishyn, Kh.M. (2012), Definition of "rural territories" term: socio-economic aspect, *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy* (ekonomika, pravo), vol. 4, pp. 28—32.

5. Khomiuk, N.L. (2018), Features of "rural territories" category formation, *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*, vol. 17 (2), pp. 117—120.

6. Boiko, V.V. (2015), Rural territories in state economic security formation: theoretical aspect, *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: "Ekonomika i menedzhment"*, vol. 11, pp. 64—68.

7. Malik, M.I. Khvesyk, M.A. (2010), Sustainable development of rural territories on the basis of regional nature management and ecologically safe agro-industrial production, *Ekonomika APK*, vol. 5, pp. 3—12.

8. Slavov, V.P. (2007), Economic and energy system of rural areas sustainable development, *Visnyk ahrarynoi nauky*, vol. 8, pp. 68—71.

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), The Draft Law of Ukraine "About planning of rural areas territorial infrastructure", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=24247 (Accessed 09 Nov 2019).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2009), The Draft Law of Ukraine "About streamlining the rural settlement network, deepening the principles of local self-government in rural areas and promoting the de-urbanization of population", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF33W00A.html (Accessed 09 Nov 2019).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "About agricultural advisory activities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15> (Accessed 09 Nov 2019).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine "About stimulating regions development", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (Accessed 09 Nov 2019).

13. Ministry of Regional Development, Construction and Communal Services of Ukraine (2019), Monitoring of the process of power decentralization and reform of local self-government, available at: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf> (Accessed 10 Nov 2019).

14. Zhalilo, Ya.A. Shevchenko, O.V. Romanova, V.V. (2019), *Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektyvu*, [Power decentralization: agenda for the medium term], analit. dop., [Analytical Report], Kyiv: NISD, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2019 р.