

Анастасія ОГІНСЬКА

## **ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ**

---

*Досліджено склад, структуру та динаміку видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення місцевих бюджетів України. Проаналізовано видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів на фінансування державної програми малозабезпеченим сім'ям у розрахунку в середньому на одну особу у розрізі територій. Обґрунтовано необхідність оптимізації видатків місцевих бюджетів шляхом підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.*

---

Забезпечення дієвого функціонування органів місцевого самоврядування передбачає розмежування повноважень щодо фінансування та надання певних видів суспільних благ та послуг населенню. Видатки місцевих бюджетів України на соціальний захист відіграють важливу роль у забезпеченні гідного життя громадян. Тому, на наш погляд, важливо розглянути практичні аспекти здійснення видатків з місцевих бюджетів України на соціальний захист в умовах обмежених фінансових ресурсів, які повинні здійснюватися з дотриманням необхідних соціальних стандартів і гарантій громадянам.

Дослідженню теорії та практики видатків органів місцевої влади присвячені праці А. Бабич, В. Базилевича, В. Булавинець, О. Василика, В. Дем'янишина, О. Кириленко, С. Ковальчук, З. Лободіної, Л. Павлової, К. Павлюк, Ю. Пасічника, І. Форкун, Н. Шевчука, С. Юрія та ін. Безперечно, внесок науковців в обґрунтування теоретичних і практичних аспектів видатків місцевих бюджетів важко переоцінити. Проте сьогодні важливим є питання підвищення ролі соціальних видатків місцевих бюджетів для забезпечення необхідних соціальних гарантій

та стандартів, а також у реалізації соціальної політики держави, що вимагає продовження досліджень.

Метою статті є аналіз складу, структури та динаміки видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист для обґрунтування необхідності оптимізації їхніх обсягів шляхом підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.

Провідне місце в економічній системі держави належить місцевим бюджетам, оскільки вони є підґрунтям економічного розвитку і фінансової стабільності адміністративно-територіальних формувань. Місцеві бюджети впливають на соціально-економічний розвиток країни, адже за їх допомогою здійснюється процес перерозподілу фінансових ресурсів і проводиться фінансування державних видатків. Видатки місцевих бюджетів забезпечують виконання функцій і завдань, які покладені на органи місцевого самоврядування.

Як зазначає О. Кириленко, із коштів місцевих бюджетів фінансуються найважливіші заходи держави в галузі економіки та соціальної політики. За рахунок місцевих бюджетів утримують заклади освіти, охоро-

ни здоров'я, проводять виплати з соціального захисту та соціального забезпечення сім'ям з дітьми, ветеранам війни та праці, іншим незахищеним верствам населення, утримують будинки-інтернати, притулки, фінансують молодіжні програми [5, 125].

Про роль видатків місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіону і держави в цілому свідчить їхня частка у валовому внутрішньому продукті. Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України у 2013 р. становив 15,1%, що на 0,7% менше за відповідний показник попереднього року. Найсуттєвіші зменшення цього показника спостерігаються за видатками на житлово-комунальне господарство (на 0,9%) та за видатками на економічну діяльність (на 0,3%). Зростання спостерігалося лише за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення (+0,3 %) [1, 61].

Видатки місцевих бюджетів тісно пов'язані з інтересами усього суспільства і безпосередньо впливають на добробут населення. Виконання видаткової частини бюджету в частині соціального захисту сприяє задоволенню життєво необхідних потреб кожного громадянина на рівні не нижче прожиткового мінімуму.

В Україні місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансуванні соціального захисту та соціального забезпечення населення. Зокрема, за рахунок коштів місцевих бюджетів упродовж 2011–2013 рр. було профінансовано більше 30% усіх бюджетних видатків на соціальний захист, у 2011 р. питома вага видатків місцевих бюджетів соціального призначення досягала 40%, що свідчить про посилення їх ролі у підтримці соціально незахищених верств населення та підвищення загального добробуту людей.

Особливості здійснення видатків місцевих бюджетів повною мірою відображається в їхньому складі та структурі. Під структурою видатків місцевих бюджетів

слід розуміти сукупність складових, які визначають перелік коштів згідно з бюджетною класифікацією, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом [6, 204].

З метою забезпечення найефективнішого використання бюджетних коштів на соціальний захист їх розподіл здійснюють на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

Слід наголосити на тому, що склад і структура видатків має відповідати визначеним пріоритетам економічного та соціального розвитку держави, в свою чергу видатки бюджету повинні визначатися можливістю держави акумулювати доходи. Природа держави базується на забезпеченні економічно ефективного задоволення потреб громадян в суспільних благах на рівні соціальної достатності, а не мінімальної потреби.

Структура видатків державного і місцевого бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення є результатом розподілу коштів між бюджетами (табл. 1).

З Державного бюджету України фінансуються видатки на соціальний захист, зокрема: на соціальний захист пенсіонерів виділяється понад 90% від загальної суми, ці кошти передаються Пенсійному фонду України для фінансування пенсійних виплат, у зв'язку з цим на усі інші заходи з державного бюджету надається менше 10% коштів: на соціальну допомогу стосовно дітей, молоді, жінок та сімей – 0,03%; на підтримку будівництва житла для окремих категорій громадян – 0,6%; на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів та ветеранів – 1%. Значно нижчий рівень фінансування видатків на фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту (0,02%), що, на наш погляд, є негативним явищем, адже

Таблиця 1

**Структура видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення державного та місцевих бюджетів України у 2013 р.\* (%)**

Групи видатків	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Соціальний захист та соціальне забезпечення, всього в т. ч.:	100,0	100,0
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	1,0	11,0
Соціальний захист пенсіонерів	93,0	8,0
Соціальний захист ветеранів війни та праці	1,0	7,0
Соціальний захист сім'ї, дітей, молоді	0,03	63,0
Соціальний захист безробітних	0,3	–
Допомога у вирішенні житлового питання	0,6	4,0
Соціальний захист інших категорій населення	3,0	5,0
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,02	–
Інша діяльність у сфері соціального захисту	0,02	2,0

\*Розраховано на основі [2].

для належного функціонування системи соціального захисту потрібно фінансувати наукові дослідження для виявлення недоліків та покращення роботи.

Водночас, за рахунок місцевих бюджетів реалізується значно ширше коло соціальних програм, які охоплюють різні верстви та демографічні групи населення. Одним із пріоритетних напрямів фінансування соціальних видатків є соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Про це свідчить найбільша частка видатків на зазначені цілі у структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист, яка у 2013 р. складала 63%. Більше 10% становлять кошти, виділені на соціальний захист на випадок непрацевдатності. З місцевих бюджетів також забезпечують соціальний захист пенсіонерів, ветеранів війни та праці, утримують будинки-інтернати, притулки, фінансують молодіжні програми.

Оскільки видатки місцевих бюджетів на соціальний захист відіграють важливу роль у соціальному забезпеченні та захисті населення, безпосередньо впливають на покращення добробуту людей, важливо роз-

глянути та проаналізувати їхню структуру детальніше впродовж 2011–2013 рр.

Варто зазначити, що видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли на 34 в. п. у 2013 р. порівняно з 2011 р. За більшістю показників також спостерігається позитивна динаміка, зокрема значно зросли видатки бюджету на соціальний захист на випадок непрацевдатності на 51% і у 2013 р. становили 6761 млн. грн., зокрема це виплати, передбачені на державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, на допомогу по догляду за інвалідом 1 чи 2 групи внаслідок психічного розладу, на будинки-інтернати для малолітніх інвалідів, на навчання та трудове влаштування інвалідів, також це кошти, які виділяються для фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів. На наш погляд, підтримка цієї категорії осіб є обов'язковою з боку держави, адже це ті особи, які неспроможні самостійно забезпечити себе.

Видатки з місцевих бюджетів на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді зросли

**Динаміка видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення\* (млн. грн.)**

Групи видатків	2011	2012	2013	Відхилення 2013/2011	
				абс. млн. грн.	відн. в.п.
Соціальний захист та соціальне забезпечення	41 894	50 052	56 515	+14 621	+34
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	4 449	5 512	6 761	+2 312	+51
Соціальний захист пенсіонерів	3 336	3 785	4 030	+694	+20
Соціальний захист ветеранів війни та праці	4 111	4 433	3 985	-126	-3
Соціальний захист сім'ї, дітей, молоді	24 538	29 846	35 678	+11 140	+45
Допомога у вирішенні житлового питання	2 048	2 456	2 179	+131	+6
Соціальний захист інших категорій населення	2 817	3 146	3 077	+260	+9
Інша діяльність у сфері соціального захисту	592	870	802	+210	+35

\*Розраховано на основі [2].

у відносному значенні на 45 в. п. у 2013 р. порівняно з 2011 р., а в абсолютному – на 11140 млн. грн., таке стрімке підвищення відбулось за рахунок зростання виплат, які передбачені на допомогу при народженні дитини. А вже у 2011 р. при призначенні даного виду допомоги за основу використовували прожитковий мінімум для дітей до 6-ти років, який становив на початку року 816 грн., а на кінець року – 870 грн. Допомогу при народженні дитини надавали у розмірі, кратному 22 розмірам прожиткового мінімуму – на першу дитину; 45 розмірам прожиткового мінімуму – на другу дитину; 90 розмірам прожиткового мінімуму – на третю і кожну наступну дитину. У 2013 р. ці показники значно зросли: прожитковий мінімум для дітей до 6-ти років збільшився – 972 грн. на початку року, 1032 грн. на кінець року. А допомогу при народженні першої, другої, третьої та кожної наступної дитини надавали у розмірі, кратному 30, 60, 120 розмірам прожиткового мінімуму відповідно. Це свідчить про значну підтримку уряду демографічної ситуації в країні у період до 2013 р.

Проте певне занепокоєння викликає ситуація, яка склалася у 2014 р., адже пе-

редбачено скорочення виплат і встановлення єдиної суми – 41280 грн. Тобто з 1. 07. 2014 р. розмір виплат не залежатиме від прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років, установленого на день народження дитини, а отже, і не буде зростати пропорційно. Також у 2014 р. припиняється допомога по догляду за дитиною віком до 3 років і виключається з переліку державних допомог. На нашу думку, скорочення витрат на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді призведе до погіршення демографічної ситуації в країні, а отже, і до соціальної напруги в суспільстві. Підтримка материнства повинна бути на пріоритетному місці у цивілізованому суспільстві, тому скорочення витрат має бути тимчасовим, з подальшою фінансовою підтримкою цієї категорії населення.

Важливим показником при дослідженні соціальних видатків місцевих бюджетів є їх аналіз у розрахунку на одну особу у розрізі територій. Це дасть змогу розглянути рівень забезпечення місцевого населення у різних територіальних утвореннях. У 2013 р. середній розмір видатків на соціальний захист на одну особу наявного

## МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

населення складав 1249 грн./чол., розбіжність між максимальним та мінімальним значенням становила 1,7 раза. Високі показники були у Волинській, Житомирській,

Закарпатській та Рівненській областях – більше 1700 грн./чол., найнижчий рівень фінансування у Харківській області – 985 грн./чол.

Таблиця 3

### Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист (адресна грошова та натуральна допомога)\* (у середньому на одну особу, грн.)

Область	Соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям			Відхилення 2013/2011	
	2011	2012	2013	абс. млн. грн.	відн. %
Автономна Республіка Крим	734	1114	1482	+748	+101
Вінницька	879	1377	2242	+1363	+155
Волинська	1267	1908	2562	+1295	+102
Дніпропетровська	684	1087	1662	+978	+142
Донецька	425	1011	1273	+848	+199
Житомирська	958	1410	1655	+697	+72
Закарпатська	1382	2129	2465	+1083	+78
Запорізька	683	1400	1277	+594	+86
Івано-Франківська	1644	2039	1846	+202	+12
Київська	1494	1380	1067	-427	-28
Кіровоградська	788	1309	1395	+607	+77
Луганська	851	1040	1278	+427	+50
Львівська	1333	1511	1760	+427	+32
Миколаївська	901	1275	2008	+1107	+122
Одеська	924	1359	1628	+704	+76
Полтавська	1020	1032	1269	+249	+24
Рівненська	1667	2363	2321	+654	+39
Сумська	591	933	1174	+583	+98
Тернопільська	1020	1477	1765	+745	+73
Харківська	854	998	1502	+648	+75
Херсонська	724	1221	1466	+742	+102
Хмельницька	1057	1254	1458	+401	+37
Черкаська	961	1128	1369	+408	+42
Чернівецька	1192	1716	1687	+495	+41
Чернігівська	1247	1222	1512	+265	+21
М. Київ	612	986	1219	+607	+99
М. Севастополь	971	986	1186	+215	+22
Максимальне значення	1667	2363	2562	+895	+53
Мінімальне значення	425	933	1067	+642	+151
Середній розмір допомоги	1064	1457	1702	+638	+60

\*Розраховано на основі даних Державної служби статистики України.

На наш погляд, доцільно проаналізувати видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів на фінансування державної програми малозабезпеченим сім'ям у розрахунку в середньому на одну особу, адже частка зазначених видатків у загальній структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист є доволі значною.

Результати проведеного аналізу свідчать, що впродовж 2011–2013 рр. відбувається зменшення регіональної диференціації видатків місцевих бюджетів на соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Так, у 2011 р. розбіжність між максимальним та мінімальним значенням була значною і становила 3,9 раза, мінімальне значення було критично низьким у Донецькій області (425 грн./чол.). У Рівненській області цей показник становив 1667 грн./чол. Дещо зменшилась амплітуда коливань граничних значень у 2013 р. – 2,4 раза. Середній розмір допомоги на одну особу впродовж зазначеного періоду зріс на 60%. При цьому у Вінницькій, Дніпропетровській та Донецькій областях допомога малозабезпеченим сім'ям у розрахунку на одну особу зросла відповідно на 155%, 142% та 199%, у Київській цей показник зменшився на 28%.

Таким чином, варто зазначити, що впродовж 2011–2013 рр. зменшуються диспропорції у здійсненні бюджетних видатків на підтримку малозабезпечених і нужденних верств населення у розрізі окремих територій, проте амплітуда коливань граничних значень залишається значною. Це призводить до того, що потреби місцевого населення у різних регіонах задовольняються по-різному. Потрібно зменшувати регіональні диспропорції у сфері соціального захисту, що сприятиме вирівнюванню можливостей доступу громадян до суспільних послуг, незалежно від місця проживання та територіальних чинників з дотриманням принципу соціальної справедливості та міжрегіональної солідарності.

У зв'язку з регіональними диспропорціями в економічному та соціальному житті суспільства уряд прийняв Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р., в якій передбачено три цілі, однією з яких є "Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток", що передбачає недопущення поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення насамперед до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг [3].

Виконання запланованих завдань стратегії сприятиме створенню умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної й економічної єдності держави, а також підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання, що, в свою чергу, сприятиме зменшенню регіональної диференціації видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та диспропорцій у доступі населення в кожному регіоні до базових соціальних послуг.

Отже, для підвищення ефективності фінансування видатків з місцевих бюджетів на соціальний захист доцільно:

- посилювати фінансову підтримку непрацездатних осіб, а також сім'ї, материнства та дитинства;
- забезпечити адресність надання соціальних пільг для підтримки сімей, дітей та молоді, оскільки цим категоріям населення виділяють більше 60% коштів на соціальний захист з місцевих бюджетів – це дасть можливість надавати кошти тим громадянам, які реально їх потребують, без додаткового навантаження на бюджет;
- вдосконалити нормативне забезпечення в частині розподілу видатків на соціальний захист щодо встановлення гра-

- ничних значень на одну особу у розрізі регіонів;
- забезпечити додержання державних мінімальних соціальних гарантій для усіх громадян незалежно від їх місця проживання;
  - проводити оцінку та моніторинг ефективності витрачання коштів, які виділяються на соціальний захист з місцевих бюджетів в цілому та в кожному регіоні зокрема для виявлення депресивних територій з подальшою їх підтримкою.

### Література

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження", USAID. – К., 2014. – 80 с.
2. Видатки за функціональною класифікацією за 2011-2013 рр. / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477/>.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385.
4. Доходи та витрати населення України за 2013 р. / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
6. Шевчук Н. Ю. Структура видатків місцевих бюджетів України // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5. – С. 202–207.