



УДК 336.14(477)

**Г.В. ГЕРАСИМЕНКО,**

канд. екон. наук,  
Інститут демографії та соціальних досліджень  
ім. М.В. Птухи НАН України

## РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена обґрунтуванню ролі місцевих бюджетів як вагомих суб'єктів соціальних інвестицій на регіональному рівні. Проаналізовано обсяги та основні напрями спрямування соціальних видатків місцевих бюджетів, досліджено чинники та особливості їх регіональної варіації. Здійснено динамічний аналіз соціальних видатків місцевих бюджетів у номінальних цінах, з урахуванням впливу інфляції та з коригуванням на рівень середньої заробітної плати в регіоні. Визначено основні проблеми бюджетування на місцевому рівні та окреслено можливі шляхи підвищення ефективності використання ресурсів соціального спрямування в регіонах України.*

**Ключові слова:** соціальний розвиток, місцеві бюджети, соціальні видатки, соціальна політика, регіональний розвиток.

**Постановка проблеми.** Сучасні проблеми регіональних диспропорцій соціального розвитку, відмінності в якості життя населення в регіонах України визначають потребу в пошуку ефективних управлінських механізмів їх вирішення. Головним інструментом реалізації соціальної політики на регіональному рівні, тобто там, де формуються безпосередні передумови рівня та якості життя населення, виступають ресурси місцевих бюджетів. Саме на цьому рівні громадяни мають найбільш широкі можливості впливу на прийняття рішень щодо пріоритетів спрямування ресурсів відповідно до потреб громади; на цьому ж рівні більш очевидними є соціальні результати та ефекти використання бюджетних коштів, що дозволяє характеризувати їх як соціальні інвестиції. З другого боку, на місцевому рівні якнайкраще проявляються недоліки та прорахунки окремих управлінських рішень та державної політики в цілому. Це обумовлює актуальність аналітичних досліджень, присвячених оцінці ролі місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні соціального розвитку та задоволенні соціальних потреб громадян.

Пов'язані з функціонуванням місцевих бюджетів та обґрунтуванням їх соціальної ролі проблеми, традиційно привертають увагу вітчизняних науковців — економістів, політологів, фахівців у сфері соціальної політики та державного управління. Ці проблеми розглядають у своїх працях А. Даниленко, І. Запатріна, І. Луїна, С. Мельник, В. Опаріна, О. Топчій та ін. [1; 2; 3; 4;]. Дослідженню фінансового забезпечення соціальної політи-

ки в Україні присвячені праці таких вітчизняних науковців, як В. Геєць, М. Долішній, М. Карлін, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Макарова, В. Новіков, С. Пирожков. Регіональні особливості бюджетування в контексті програм соціально-економічного розвитку аналізуються у дослідженнях О. Новікової та І. Щербини [5; 6], враховуються у методичних розробках інтегральної оцінки рівня людського розвитку в регіонах України [7; 8]. Проте саме регіональний аналіз стану та закономірностей фінансування соціальної сфери виявляє ряд проблемних питань як методологічного, так і суто прикладного значення, розв'язання яких є актуальним науковим завданням.

**Метою** даної статті є оцінка ролі місцевих бюджетів України в контексті реалізації соціальних функцій держави, регіональний аналіз тенденцій фінансування соціальних видатків відповідного рівня, визначення чинників, що обумовлюють особливості їх регіонального розподілу, та формулювання загальних підходів до підвищення ефективності використання соціальних ресурсів органів місцевого самоврядування.

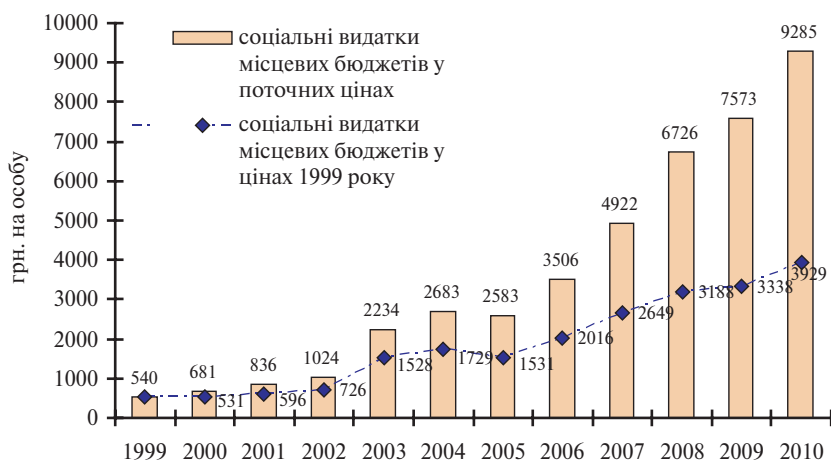
**Виклад основного матеріалу.** Бюджетний устрій України і розмежування фінансових повноважень щодо забезпечення галузей соціальної сфери між центральними органами управління та місцевим самоврядуванням відповідають основоположним принципам, що прийняті в міжнародній практиці. Так, П. Самуельсон зазначає, що «в цілому місцеві органи управління відповідають за «місцеві суспільні блага», ті види діяльності, вигоди від яких більшою мірою стосуються місцевих жителів... Федеративний уряд приймає рішення про так звані «національні суспільні блага», які забезпечують вигоди для всіх громадян країни» [9].

Відповідно до Бюджетного кодексу України, фінансування таких суспільних послуг, як освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, що споживаються населенням безпосередньо на місцях та є визначальними для підтримки людського розвитку, здебільшого здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. Так, на рівні місцевих бюджетів зосереджено понад 60% сукупних видатків Зведеного бюджету України на освіту (зокрема, фінансове забезпечення освітніх закладів нижчих рівнів – дошкільної та середньої освіти) та духовного і фізичного розвитку; а також до 80% сукупних видатків на охорону здоров'я. Хоча соціальний захист населення більшою мірою фінансується за рахунок коштів Державного бюджету, місцеві бюджети відповідають за фінансування програм соціального забезпечення, що наближені до споживачів на місцях (зокрема, утримання територіальних центрів і відділень соціальної допомоги), а також програм соціального захисту окремих категорій населення, що фінансуються за рахунок субвенцій Державного бюджету.

Отже, місцеві бюджети виступають основними «інвесторами» соціального розвитку України, оскільки саме на цей управлінський рівень покладено основні повноваження щодо задоволення базових суспільних потреб населення. Як показує структурний аналіз, на фінансування видатків на соціально-культурні цілі спрямовується до 80% сукупних ресурсів місцевих бюджетів (рис. 1). А при врахуванні інших категорій видатків, що мають вагомe суспільне значення та можуть певним чином характеризуватися як «соціальні» (зокрема, видатки на розвиток житлово-комунального господарства та охорони навколишнього природного середовища), очевидно, що рівень соціальної спрямованості місцевих бюджетів зростає до 90%.

Найбільшу вагу в структурі місцевих бюджетів традиційно мають видатки на освіту; їх питома вага протягом 2002–2010 рр. зросла з 29 до 33%. Наступну позицію посідають видатки на охорону здоров'я – їх частка в сукупних видатках місцевих бюджетів у 2002–2010 роках коливалася на рівні 21–23%. Дещо меншою була питома вага видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення – в межах 18–23% протягом даного періоду. Видатки на духовний та фізичний розвиток стабільно акумулюють близько 4% сукупних ресурсів місцевих бюджетів.

Очевидно, що дослідження соціальних видатків місцевих бюджетів з погляду соціальних результатів, тобто забезпечення суспільно-корисних ефектів для якості життя населення, має ґрунтуватися на аналізі «подушових» показників, тобто в розрахунку на одного споживача соціальних благ та послуг. Протягом 1999–2010 рр. розмір сукупних соціальних видатків місцевих бюджетів в розрахунку на особу зріс більш ніж у 17 разів (з 540 до 9285 грн.). Проте врахування інфляційного чинника, що є неодмінною умовою динамічного аналізу будь-яких грошових показників, виявляє значно менші темпи зростання: при перерахунку номінальних обсягів видатків у цінах 1999 року, що обрано в якості базового, середній розмір соціальних видатків місцевих бюджетів зменшується до 3929 грн. на особу в 2010 р., а інтервал зростання – до 7,3 разів (рис. 1).



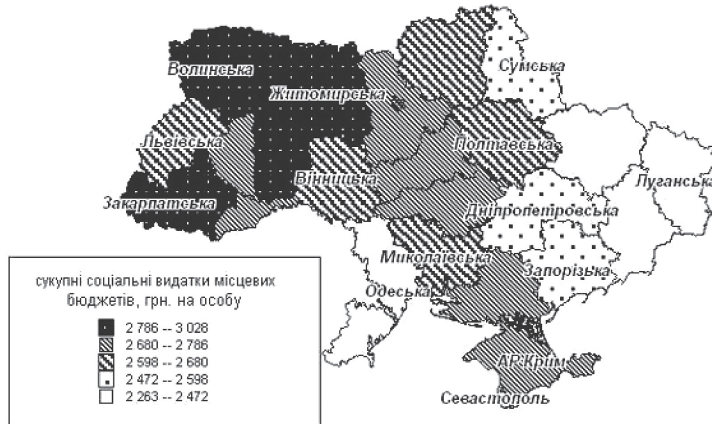
Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України.

**Рис. 1.** Середні соціальні видатки місцевих бюджетів у поточних цінах та з урахуванням інфляції (в цінах 1999 року), грн. на особу

В цілому, регіональна варіація сукупних соціальних видатків місцевих бюджетів України в розрахунку на одного мешканця характеризується чітким географічним поділом у напрямку «захід–схід» (рис. 2). Традиційними лідерами за сукупним показником фінансування регіональних соціальних інвестицій виступають західні регіони, зокрема Івано-Франківська, Закарпатська, Волинська, Рівненська, Хмельницька та Житомирська області, де в 2010 р. було зафіксовано найвищі рівні «подушових» соціальних видатків. Решта західних областей, центральний регіон та АР Крим належать до групи з вищим за середній та середнім рівнем соціальних видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця. Значно нижчі відповідні показники характерні для східного та південно-східного регіону України – найнижчі значення в 2010 році мали місце в Донецькій, Харківській, Луганській, а також в Одеській областях.

Певні регіональні закономірності характеризують і регіональний розподіл різних категорій соціальних видатків. Так, найбільший розмір видатків на освіту в розрахунку на одного споживача відповідних послуг (населення віком 3–17 років) традиційно характерний для міст Києва та Севастополя; досить високими є значення даного показника в центральних регіонах України. Ситуація з фінансуванням системи охорони здоров'я є також

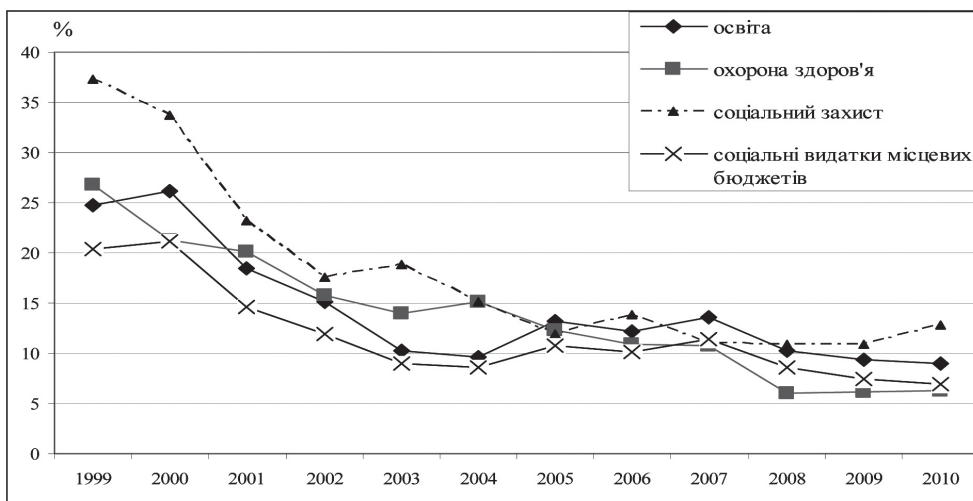
більш сприятливою в м. Києві та АР Крим; порівняно високий рівень відповідної категорії видатків в розрахунку на одного мешканця має місце в південно-східному регіоні — Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій областях; найнижчі «подушові» показники — в західних областях країни. З другого боку, регіональний розподіл видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення характеризується протилежними тенденціями: максимальні показники фіксуються в західному регіоні (Волинській та Рівненській областях), а із просуванням на схід їх рівні знижуються (відповідні мінімальні показники спостерігаються в Донецькій, Луганській та Харківській областях).



Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів України

**Рис. 2. Регіональна варіація сукупних соціальних видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця в 2010 р.**

Таким чином, існування регіональної варіації розміру соціальних видатків місцевих бюджетів є об'єктивним явищем, що характеризується досить сталим розподілом. Водночас більш глибоке аналітичне дослідження дає можливість визначити кілька важливих тенденцій. По-перше, необхідно відзначити *тенденцію до згладжування регіональної варіації соціальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу* (рис. 3): якщо на початку 2000-х років значення відповідних коефіцієнтів регіональної варіації демонстрували високий рівень диференціації (понад 20%), то, починаючи з 2008 року, коефіцієнти регіональної варіації більшості показників соціальних видатків місцевих бюджетів перебувають у межах так званих статистично «нормальних» значень (на рівні 10%). Протягом більшої частини останнього десятиріччя найвищі показники регіональної диференціації були властиві видаткам на соціальний захист населення (в розрахунку на одну особу); істотне зниження диспропорцій спостерігалось в 2004 р. та впродовж 2007–2008 років вочевидь в результаті розгортання широкомасштабних соціальних програм, прив'язаних до чергових виборчих кампаній. Найнижчий рівень регіональної диференціації характеризував розподіл видатків на освіту (в розрахунку на особу віком 3–18 років) та охорону здоров'я в розрахунку на одного споживача. Вочевидь, це є наслідком цілеспрямованої політики зниження рівня регіональних диспропорцій у країні, що реалізується за допомогою бюджетного механізму дотацій вирівнювання. Позитивне значення цієї тенденції посилюється й загальним зростанням обсягів видатків місцевих бюджетів, що спрямовуються на соціальні цілі, як в номінальному, так і в реальному вираженні.

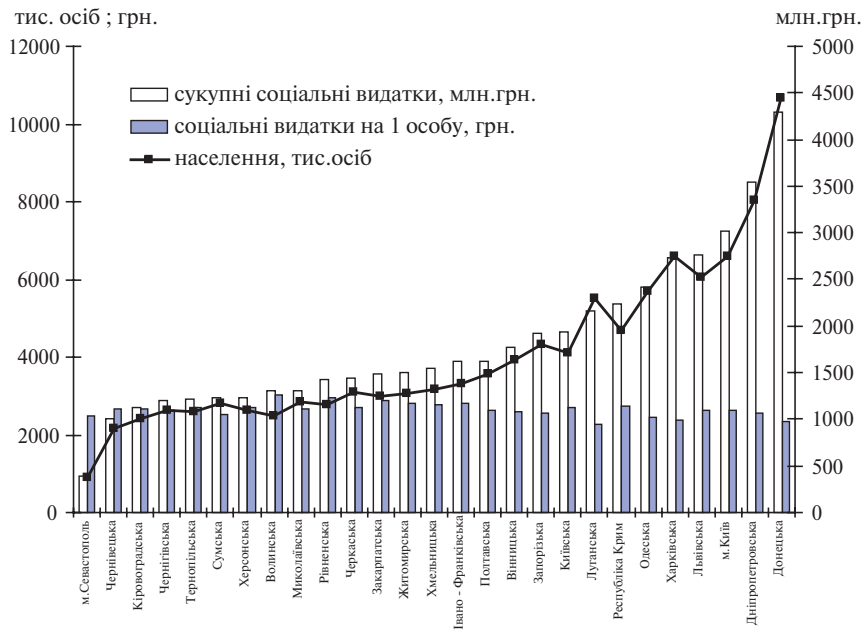


Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

**Рис. 3. Динаміка коефіцієнтів регіональної варіації соціальних видатків місцевих бюджетів протягом 1999–2010 рр.**

По-друге, регіональна варіація розміру соціальних видатків в розрахунку на одну особу не демонструє стійкої залежності від розміру сукупних соціальних видатків регіону, а в окремих випадках навіть характеризується незначною негативною кореляцією. Це пояснюється особливостями механізму фінансування соціальної сфери, що ґрунтується на застосуванні нормативного підходу: рівень фінансування соціальних видатків у регіонах України визначається більшою мірою соціально-демографічними чинниками (чисельність окремих категорій населення як потенційних споживачів відповідних соціальних послуг), ніж економічними передумовами. Внаслідок цього густозаселені регіони з більшим економічним потенціалом часто виявляються в менш сприятливому становищі за рівнем подушових показників фінансування соціальної сфери порівнянно з менш економічно розвиненими, але й менш населеними областями. Яскравим прикладом є ситуація в Донецькій, Дніпропетровській областях та м. Києві, які, незважаючи на найвищі по Україні обсяги сукупних соціальних видатків, значно поступаються Волинській, Рівненській або Закарпатській областям при перерахунку соціальних видатків на одиницю населення (рис. 4).

По-третє, необхідно звернути увагу на те, що аналіз регіональної варіації в розмірі соціальних видатків не враховує відмінності у «вартості життя» в різних регіонах, тобто особливості регіональних цін. Іншими словами, вартість, а отже, і обсяг певних суспільних товарів і послуг, що надаються за рахунок ідентичних видатків місцевих бюджетів, може істотно відрізнятись в різних областях країни. Одним з чинників регіональної диференціації вартості соціальних товарів є відмінності рівня цін і тарифів на енергоносії та комунальні послуги, що встановлюють місцеві органи управління, та від яких безпосередньо залежить фінансове забезпечення мережі бюджетних установ і організацій. Проте відсутність прозорої інформації щодо співвідношення вартості споживчих кошків у регіонах України унеможлиблює використання цього показника як оціночного критерію.



Джерело: складено автором за даними Державного комітету статистики України

**Рис. 4. Регіональна диференціація сукупних соціальних видатків місцевих бюджетів в абсолютному виразі та в розрахунку на одного мешканця з чисельністю населення регіону, 2010 р.**

Іншим вагомим чинником є регіональна диференціація середньої заробітної плати в областях України. Оскільки саме на оплату праці працівників бюджетної сфери спрямовується переважна частка соціальних видатків у розрізі економічної класифікації, розмір середньої заробітної плати в регіоні є ключовим фактором, що визначає реальну «купівельну спроможність» тих коштів, які спрямовують місцеві бюджети на виконання соціальних функцій. Саме тому науковий інтерес становить аналіз регіональної варіації соціальних видатків місцевих бюджетів з коригуванням на рівень середньої заробітної плати, що дає змогу оцінити соціальні видатки у так званих «регіональних цінах».

Отже, в цьому випадку загальна картина соціального інвестування на регіональному рівні істотно відрізняється від розподілу соціальних видатків у номінальному виразі: значно погіршується ситуація в Рівненській, Київській областях та м. Києві, набагато менш сприятливим виявляється стан фінансування соціальних видатків в інших західних областях та АР Крим (рис.5). З другого боку, дещо краще виглядають в цьому випадку східні регіони – Харківська та Луганська області демонструють вищі показники соціальних видатків у «регіональних цінах», тобто з точки зору їх реальної купівельної спроможності на ринку соціальних товарів і послуг. Не змінюється рейтингова позиція лише для Волинської області, яка залишається лідером і за пропонованого підходу; незначне падіння характеризує фінансове забезпечення соціальних видатків у «регіональних цінах» в Закарпатській та Хмельницькій областях.





Джерело: розраховано автором за даними Державної статистичної служби України

**Рис. 5. Регіональна варіація соціальних видатків місцевих бюджетів у т. зв. «регіональних цінах», 2010 р.**

Підсумовуючи результати регіонального аналізу, зазначимо, що механізм реалізації соціальних інвестицій регіонального рівня у формі соціальних видатків місцевих бюджетів є цілком виправданим та доцільним з погляду забезпечення рівного та загального доступу до базових суспільних послуг для всього населення. Сама ідея використання фінансового інструменту дотацій вирівнювання на регіональному рівні передбачає створення однакових «стартових» умов для подальшого розвитку представників різних верств суспільства, незалежно від місця проживання, типу населеного пункту, рівня соціально-економічного розвитку або спеціалізації регіону. Досягненню цієї ж мети підпорядковується й використання нормативного підходу при обґрунтуванні фінансових потреб в підтримці розвитку соціальних галузей.

Тому підтримання належного рівня соціальних видатків місцевих бюджетів залишається важливим завданням, оскільки саме вони визначають базові передумови людського розвитку, значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. Це потребує відповідності фінансових асигнувань потребам населення та реаліям соціально-економічного розвитку регіонів. Разом з цим саме на місцевому рівні бюджетування соціальної сфери наразі нагромаджено значний обсяг проблем, що зумовлені як недостатньою фінансовою базою місцевого самоврядування, так і недоліками чинної системи управління та розподілу коштів, недосконалістю міжбюджетних відносин в Україні. У зв'язку з цим Концепція реформування місцевих бюджетів проголошує такі напрями модернізації [10]: 1) зміцнення фінансової бази та розширення самостійності органів місцевого самоврядування, сприяння їх зацікавленості в нарощуванні обсягів власних доходів; 2) підвищення ефективності видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами; 3) удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; 4) посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; 5) забезпечення прозорості формування та виконання місцевих бюджетів.

Схвально оцінюючи ці напрями державної політики, зазначимо, що без зміни організаційно-управлінських підходів до функціонування чинного механізму фінансового забезпечення соціальної сфери на місцевому рівні досягнення поставлених завдань видається малоімовірним. На нашу думку, першочергове значення в цьому контексті має розширення повноважень місцевих бюджетів як в питаннях управління власною дохідною базою, так і в контексті спрямування видатків. Поряд з цим, пріоритетним

напрямом продовження реформування міжбюджетних відносин залишається подальше запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) у плануванні соціальних видатків на місцевому рівні, що сприятиме підвищенню їх ефективності з точки зору конкретних соціальних результатів<sup>1</sup>. Саме цей інструмент бюджетування дасть можливість повною мірою реалізувати трансформацію концепції «утримання» мережі бюджетних закладів до ефективної системи надання суспільних послуг високої якості. З огляду на значну роль соціальної складової місцевих бюджетів у вирішенні соціальних завдань загальнодержавного значення, запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів дасть змогу значно підвищити ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей держави у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального захисту та культури й відстежувати обсяг і якість послуг, що надаються.

**Висновки.** Місцеві бюджети залишаються одними з провідних суб'єктів соціальних інвестицій в Україні, що визначає їх вагомий роль у підтримці соціального розвитку та належної якості життя населення. Водночас об'єктивним явищем залишається регіональна диференціація середнього розміру соціальних видатків в розрахунку на душу населення, що зумовлена як демографічними чинниками (чисельність потенційних споживачів суспільних благ і послуг), так і економічними передумовами, що включають рівень економічного розвитку регіону, обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів, рівень цін і тарифів у регіоні тощо. Пом'якшення відповідних регіональних диспропорцій сприятиме вирівнюванню можливостей доступу населення до суспільних послуг, незалежно від місця проживання та територіальних чинників, дотриманню принципів соціальної справедливості та міжрегіональної солідарності, що є складовими соціальної економіки.

Позитивно оцінюючи сучасні надбання регіональної політики щодо вирішення даного завдання, необхідно зазначити, що без зміни організаційно-управлінських підходів до функціонування чинного механізму фінансового забезпечення соціальної сфери на місцевому рівні підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів та досягнення більш високих соціальних результатів видається малоімовірним. Пріоритетне значення в цьому контексті мають розширення та розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, зміцнення власної фінансової основи місцевих бюджетів, що мають відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних та економічних умов зі збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому, а також у взаємозв'язку з проведенням реформ в галузях бюджетної сфери та оптимізації системи суспільних послуг. Важливим залишається і продовження реформування адміністративно-територіального устрою країни, оптимізація мережі бюджетних установ на місцях відповідно до раціонально обґрунтованих норм, територіальних чинників, сучасних демографічних тенденцій і прогнозів.

## Джерела

1. Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / За ред. І.О. Луніної. — К. : НАН України ; Ін-т екон. та прогноз., 2010. — 320 с.
2. Даниленко А.І., Гриценко А.А., Зимовець В.В. та ін. Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємодії / За ред. А.І. Даниленка. — К. : НАН України ; Ін-т екон. та прогноз., 2010. — 456 с.

---

<sup>1</sup> Наразі в Україні проводиться експеримент із запровадження елементів програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів у пілотних регіонах (у Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській, Львівській областях та бюджеті міста Києва), у рамках якого в регіонах розроблено та затверджено бюджетні програми в галузі соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства. Протягом 2011 року кількість учасників експерименту збільшилася із 37 до 118 місцевих бюджетів, а на 2014 р. заплановано запровадження складання та виконання усіх місцевих бюджетів за ПЦМ (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення).



3. Виконання місцевих бюджетів на основі положень бюджетного кодексу України: навчальний посібник / С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен, В.М.Хансен, В.М.Терес, С.Лідс та ін. – К.: Міленіум, 2002. – 280 с.
4. *Кириленко О. П.*. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К.: НІОС, 2000. – 381с.
5. *Новікова О.Ф. та ін.* Управління людським та соціальним розвитком у регіонах України. – Донецьк: НАН України, Ін-т економіки пром-сті, 2010. – 488 с.
6. *Щербина І.Ф.* Інноваційні практики: фінансовий менеджмент на місцевому рівні: збірник / Ін-т бюджету та соц.-економ. дослідж. (ІБСЕД); Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи” ; USAID. – К., 2009 – 2011.
7. *Щербина І.Ф.* Методологічні підходи до розрахунку регіонального індексу фінансування людського розвитку // Вісник Прикарпатського університету. Економіка. – 2008. – Вип. 6. – С. 1–14.
8. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан [Лібанова Е.М., Власенко Н.С., Власюк О.С. та ін.]. – К.: РВПС України НАНУ; ПРООН в Україні, 2002. – 123 с.
9. *Самуельсон П. Є., Нордхаус В.Д.* Економіка: Пер. с англ. – 16-е изд. – М.; СПб.; К.: Изд. Дом «Вільямс», 2003. – С. 273.
10. Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням КМУ від 23.05.2007 № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=308-2007-%F0>

*ГЕРАСИМЕНКО А.В.*

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

Статья посвящена обоснованию роли местных бюджетов как весомых инвесторов развития социальной сферы на региональном уровне. Описаны принципы распределения социальных расходов между уровнями управления в Украине, а также основные направления их использования. Детально проанализирована структура социальных расходов в составе совокупных расходов местных бюджетов на протяжении периода 2002–2010 гг. Исследована динамика абсолютных и относительных показателей соответствующих расходов местных бюджетов на протяжении данного периода, что позволило обобщить основные тенденции по стране. Динамический анализ социальных расходов представлен как в номинальных ценах, так и с учетом уровня инфляции.

Особое внимание уделено региональной вариации различных категорий социальных расходов, включая расходы на образование, здравоохранение, социальную защиту и др. По результатам анализа региональной вариации выявлены некоторые важные тенденции, включая снижение уровня региональных диспропорций в размере социальных расходов местных бюджетов, высокий уровень зависимости их объемов от социально-демографической ситуации в регионе, недостаток внимания к уровню региональных цен при обосновании размера социальных расходов местных бюджетов. Проведенный региональный анализ выявил более благоприятную ситуацию в западных регионах с точки зрения размера социальных расходов в расчете на душу населения, в то время, как восточные регионы характеризуются более низкими значениями данного показателя. Доказано, что при учете особенностей уровня «региональных» цен, оцененных с помощью корректировки средней заработной платы в областях Украины, общая картина региональных диспропорций в уровне социальных расходов местных бюджетов значительно изменяется.

Определены основные общие проблемы бюджетирования на местном уровне, включая высокий уровень централизации управленческих и финансовых полномочий в социальной сфере, недостаток доходных возможностей местных бюджетов, необходимость в дальнейшем внедрении инновационных практик бюджетирования и оценки социальных результатов использования бюджетных средств. Предоставлено краткое описание государственной концепции реформирования местных бюджетов, а также отношение автора к предложенным мерам. В статье представлены некоторые общие рекомендации относительно возможных путей решения выявленных проблем

в системе бюджетирования на местном уровне, в частности направленные на повышение эффективности использования ресурсов социального предназначения в регионах Украины и трансформацию действующего механизма финансирования социальной сферы.

**Ключевые слова:** социальное развитие, местные бюджеты, социальные расходы, социальная политика, региональное развитие.

GERASYMENKO G.V.

## REGIONAL PECULIARITIES OF RELIZATION OF SOCIAL FUNCTIONS OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

The article is devoted to investigating of the role of local budgets as important investors of development of social sphere at the regional level in Ukraine. A brief theoretical discourse on previous studies is provided with specification of previous researches in the field and definition of unsolved problems. A lack of studies on financial providing of social policy in the regional aspect is stressed, predetermining in need in the respective research.

The principles of allocation of social expenditures at the regional level in Ukraine are described in the article, as well the primary fields of their use. Presently, the local budgets function as the main investors of social development in Ukraine, as the overwhelming part of public social spending is concentrated at the local level, including expenditures on healthcare, education and social protection of the population. The structure of social expenditures within the total expenditures of the local budgets is analyzed in details for a period of 2002–2010, including expenditures on education, healthcare, social protection, culture and housing-communal services. The dynamics of the absolute and relative values of respective items of social expenditures of local budgets has been also investigated for this period, resulting in a summarizing of the basic country's trends. The dynamical analysis of expenditures has been realized as in nominal prices, as with consideration of inflation rates.

A particular attention has been paid to the regional variation of various categories of social expenditures, including expenditures on education, healthcare, social protection, culture, etc. Based on analysis of regional variation, some important trends have been defined, including a decline in regional disproportions in a size of social spending of local budgets, which is a consequence of a purposeful public policy on minimization of regional disproportions in development. The rates of regional variation have been estimated for different types of social expenditures during the last decade. Also, a close dependency of volumes of social spending by regions on demographic factors has been revealed, including correlation with the total population number and the number of potential users of different social services. As a result, a conclusion on a better situation in terms of per capita social expenditures in the western regions of Ukraine due to smaller population numbers has been made, while the eastern regions are characterized by lower values of the respective indicators. There is also a lack of consideration of the regional prices, when determining the size of social expenditures in the regions, which could result in understating of a real consumer price of the respective public spending. Moreover, the whole picture of regional disproportions in per capita social spending is been changed, when expenditures of local budgets are adjusted for the so called regional prices, which are estimated based on average wages in the regions.

The basic general problems of budgeting at the local level are defined, including a high centralization of authorities on funding and administration of sectors of social sphere, a lack in opportunities of collection of own income by local budgets, a need in further introduction of innovative practices of budgeting and evaluation of social effects of budgetary expenditures. A brief description of direction of modernization of local budgeting outlined in the State Concept of Reformation of Local Budgets is provided, while the author's opinion on further measures is also mentioned. The article provides some general recommendations on possible ways of solution of the specified problems with budgeting at the local level, in particular related to an increase in the efficiency of use of social resources in the regions and transformation of the current mechanism of funding of social sphere. A need in further optimization of a network of public institutions, providing social services, is also outlined, in particular with an emphasis on consideration of rational social normatives, current demographical trends and expected demographical projections.

**Key words:** social development, local budgets, social expenditures, social policy, regional development.

Стаття надійшла до редакції журналу 28.02.2012 р.