

УДК 336.145

*И. В. Усков,  
кандидат экономических наук, старший преподаватель  
кафедры "Финансы и кредит", Национальная академия  
природоохранного и курортного строительства*

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ, ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

---

*В статье определена экономическая роль местных бюджетов в условиях социально-экономического развития нашей страны. Выделены функции и принципы построения эффективной системы местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины.*

*In the article the economic role of local budgets is certain in the conditions of socio-economic development of our country. Functions and principles of construction of the effective system of local budgets are selected in the conditions of transformation of economy of Ukraine.*

---

### **ВВЕДЕНИЕ**

Местные бюджеты являются основным денежным фондом органов местного самоуправления, они способствуют обеспечению финансово самодостаточного развития территорий страны, определяют эффективность влияния местных органов власти на развития экономического потенциала их территорий. В Украине местные бюджеты являются социально направленными, что обусловлено значительными объёмами распределения финансовых ресурсов на финансирование учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства при незначительном уровне финансирования экономических и экологических статей расходов.

Эффективность функционирования местных бюджетов зависит от научно проработанных и практически реализуемых целей, задач, функций, принципов их функционирования и развития, благодаря которым осуществляется эффективное их влияние на социально-экономическое развитие территориальных образований. Определению сущности местных бюджетов, принципов их построения посвящены ра-

боты: Кириленко О.П. [1], Кравченко В.И. [2], Луниной И.О. [3], Деружинский Г.В. [4], Иголина Л.Л. [5].

### **ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ**

Несмотря на значительные научные работы в области бюджета, требуются дальнейшие исследования, направленные на определение функций и принципов построения эффективной системы местных бюджетов в условиях трансформации экономики Украины. Целью статьи является установление обоснованных и эффективных функций и принципов построения системы местных бюджетов в условиях реформирования экономики Украины.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ**

Проведённые исследования показали, что функциям местных бюджетов в украинской литературе [1—3; 7] не уделяется внимания. Однако без определения функций местных бюджетов невозможно понять их роль в современной экономической системе государства. Функции местных бюджетов, выделяемые российскими учёными, представлены в табл. 1.

Предложенные российскими учёными фун-

Таблиця 1. Систематизація взглядов ученых на функции местного бюджета\*

Автор, его функции	Оценка предложенных функций
Матееук В. И. предложила 3 основные функции [6, с. 47]: 1. Формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности территориальных органов власти. 2. Распределение и использование этих фондов между отраслями экономики. 3. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений.	Предложенные автором функции местного бюджета не раскрывают его роли в регулировании социально-экономических процессов на местном уровне.
Деружинский Г.В. предложил 2 основные функции [4, с. 33]: 1. Воспроизводственная функция бюджета муниципального образования благодаря его сбалансированности при реализации на различных стадиях и этапах производства, распределения, обмена и потребления регулирует постоянно повторяющийся процесс. 2. Регулирующая функция бюджета муниципального образования характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между различными уровнями местного самоуправления, но и между разными подразделениями общественного производства.	В.И. Садыков уделяет внимание только материальной стороне местного бюджета. При этом не раскрывает экономических и социальных функций местных бюджетов в условиях развития бюджетной системы страны.
Игонина Л. Л. предложила 4 функции [5, с. 44]: 1. Формирования денежного фонда, направленного на обеспечения исполнения социально-экономических функций местных органов 2. Распределения фонда между различными отраслями экономики, субъектами хозяйствования, населением. 3. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью бюджетных учреждений, субъектов хозяйствования, домашних хозяйств на конкретной территории. 4. Стимулирование местных органов власти к развитию собственного доходного потенциала, снижения объёмов централизованной финансовой поддержки этих органов власти.	Предложенные Л.Л. Игоиной функции местных бюджетов характеризуют всю сложность местного бюджета в стимулировании развития экономического потенциала территорий. При этом автор не выделяет функцию, определяющую его регулируемую роль.
Придачук М.П. предложил 4 основные функции [8, с. 45]: 1. Формирование муниципальной собственности и управления ею. 2. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений находящихся в ведении местного самоуправления. 3. Формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением муниципальной деятельности. 4. Распределение и использование этих фондов.	Предложенные автором функции характеризуют только материальную сторону местного бюджета, ограничивая его роль в регулировании и стимулировании развития территориальных единиц.
Грязнова Л.В. предложила 6 основных функций [9, с. 115] 1. Закрепление определённого порядка движения бюджетно-налоговых потоков по уровням территориальной организации. 2. Аккумуляция и использование в местных целях средств, образованных на самой территории, и полученных из вышестоящего бюджета. 3. Выполнения местными органами власти и управления своих представительных и исполнительных полномочий с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящего уровня. 4. Самообеспечение местных социальных проблем, то есть бюджетного удовлетворения части потребностей населения в определённых благах. 5. Формирование инфраструктуры территорий как важнейшего исходного условия образования и поддержки межмуниципальных связей. 6. Регулирование состояния и использования природно-ресурсного потенциала территорий.	Г.М. Морозова, С.И. Соломка наиболее точно раскрывают функции местных бюджетов в регулировании социально-экономических процессов на уровне административно-территориальных единиц. Однако даже у них выделенные функции не носят системного и объективного характера, не раскрывают всю сложность и многогранность местного бюджета.

\*Составлено автором на основе изучения научной литературы.

кции местных бюджетов не раскрывает их роль в развитии экономического потенциала, социальной инфраструктуры на уровне территориальных образований. В соответствии с экономической природой местных бюджетов они выступают не только фондом по аккумулярованию и распределению финансовых ресурсов, но и способствуют эффективному проведению государственной бюджетной политике на местном уровне. На основании анализа функций

местного бюджета, выделяемых учёными, автор пришел к выводу, что в условиях развития экономики Украины система бюджетов должна основываться на следующих функциях (табл. 2).

Для центральных органов власти местные бюджеты выступают, с одной стороны, основным рычагом для регулирования экономического развития территорий, уменьшения межтерриториальных диспропорций, обеспечения

**Таблица 2. Предложенные уточненные функции местного бюджета\***

Наименование функции	Сущность функции	Значение функции
1. Регулирующая функция**	Регулирующая функция бюджета муниципального образования характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между различными уровнями местного самоуправления, но и между разными подразделениями общественного производства.	Эта функция определяет основную роль местного бюджета в перераспределении финансовых ресурсов между отраслями экономики, населением с целью удовлетворения социально-экономических потребностей на местном уровне.
2. Функция формирования денежных фондов***	Формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности территориальных органов власти.	На основании этой функции местные органы получают запланированные объемы финансовых ресурсов.
3. Функция контроля***	Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений находящихся в ведении местного самоуправления.	Эта функция предусматривает, что через местный бюджет осуществляется эффективный контроль над использованием бюджетных средств.
4. Функция реализации бюджетной политике	Бюджет выступает ключевым инструментом в проведении эффективной государственной бюджетной политике на уровне административно-территориальных единиц.	На основании этой функции центральные органы власти регулируют социально-экономические процессы на местном уровне.
5. Стабилизирующая функция	С помощью местных бюджетов осуществляется регулирования темпов и пропорций развития муниципальных образований.	Эта функция предусматривает создания условий по самостоятельному развитию экономики муниципальных образований.
6. Стимулирующая функция	Через местные бюджеты осуществляется стимулирование и поддержка приоритетных отраслей экономики, производственной и непроизводственной сферы.	На основании этой функции происходит увеличение доходных возможностей местных органов власти.

\* Предложено автором.

\*\* Грязнова А.В. [9], \*\*\* Матеюк В.И. [6].

экономического роста, увеличения инвестиционной активности на уровне административно-территориальных образований. С другой стороны, через них осуществляется финансирования минимальных социальных потребностей

экономического роста, увеличения инвестиционной активности на уровне административно-территориальных образований. С другой стороны, через них осуществляется финансирования минимальных социальных потребностей



**Рис. 1. Роль местного бюджета в распределении валового внутреннего продукта (составлено автором)**

населения, экологических проектов и программ на уровне территориальных образований.

Таким образом, местные бюджеты влияют на уровень распределения валового внутреннего продукта страны, эффективность финансирования отраслей экономики, использование природных и бюджетных средств в процессе общественного воспроизводства, развития финансового потенциала административно-территориальных образований. Предназначение местного бюджета в распределении валового внутреннего продукта страны представлено на рис. 1.

Изучение работ украинских [1—3; 10] и зарубежных учёных [4; 5; 6; 9] показало, что принципам построения эффективной системы местных бюджетов не уделяется достаточного внимания. Украинские учёные в основном раскрывают те принципы, которые установлены в Бюджетном кодексе Украины. При этом принципы построения местных бюджетов определенные в Бюджетном кодексе Украины [11] не в полной мере соответствуют реалиям социально-экономического развития территориальных образований в Украине (табл. 3).

Автор работы согласен с В.М. Опариним, что задекларированные в Бюджетном Кодексе Украины принципы построения бюджетной системы: во-первых, по своему определению фактически являются принципами бюджетного процесса; во-вторых, определённые принципы нечётки и вызывают множество возражений [7, с. 155].

В условиях развития экономики Украины требуется разработка обоснованных и рациональных принципов по-

строения местных бюджетов. Основываясь на необходимости построения эффективной системы местных бюджетов в Украине, предлагаем на законодательном уровне закрепить следующие принципы их построения (табл. 4).

В материальном смысле местные бюджеты — это фонды денежных средств создаваемые для эффективного и своевременного финансирования функций местных органов власти, выравнивания доходной базы территориальных образований. Местные бюджеты являются основным финансовым планом местных органов власти, они определяют доходные возможности и расходные потребности этих органов власти, уровень эффективности и экономии расходования ограниченных бюджетных средств, объем внутренних и внешних заимствований, степень их зависимости от централизованной финансовой поддержки (виде межбюджетных трансфертов).

Местный бюджет выступает управленческим планом, в котором определяются основные результативные показатели, которых необходимо достичь за определенный период времени. Местный бюджет как политический документ устанавливает стратегические и тактические цели и задачи для местных органов власти, определяет источники и особенности его использования в течение бюджетного периода.

Через этот фонд денежных средств оказывается финансовое влияние на производственный процесс, регулирование темпов и пропорций развития приоритетных отраслей экономики, реализация социально важных бюджетных программ на местном уровне. Бюджеты местных органов власти выступают эффективными инструментами согласования финансовых интересов государственных и местных органов власти.

Объем финансовых ресурсов местных бюджетов (собственных и закреплённых) определяет уровень финансирования бюджетной сферы на местном уровне, качество реализации инвестиционных проектов. Местные бюджеты способствуют, с одной стороны, перераспреде-

**Таблица 3. Принципы построения местных бюджетов в Украине**

Принципы	Основной тезис
Принцип единства	Обеспечивается единой правовой базой, единой денежной системой, единым регулированием бюджетных отношений, единой бюджетной классификацией, единством порядка исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учёта и отчётности.
Принцип сбалансированности	Полномочия на осуществления расходов бюджета должны соответствовать объёму поступлений в бюджет за определённый период.
Принцип самостоятельности	Государственный бюджет Украины и местные бюджеты являются самостоятельными.
Принцип обоснованности	Бюджет формируется на реалистичных макропоказателях экономического и социального развития Украины и расчётах поступлений в бюджет и расходов бюджета, что осуществляется в соответствии с утверждёнными методиками и правилами.
Принцип эффективности и результативности	При составлении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны стремиться к достижению запланированных целей при привлечении минимального объёма бюджетных средств, и достижению максимальных результатов при использовании определённого бюджетом объёма средств.
Принцип субсидиарности	Распределение видов расходов между государственным бюджетом и местными бюджетами должно основываться на максимально возможном приближении оказания общественных услуг к их непосредственному потребителю.
Принцип целевого использования бюджетных средств	Бюджетные средства используются только на цели, определённые бюджетными назначениями.
Принцип справедливости и непредвзятости	Бюджетная система Украины строится на основании справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными громадами.
Принцип публичности и прозрачности	Информирования общественности по вопросам составления, рассмотрения и утверждения, исполнения государственного и местных бюджетов, а также контроля за исполнением государственного и местных бюджетов.

\* Составлено автором по материалам источника [11]

лению части стоимости валового внутреннего продукта между отраслями экономики, населением, предпринимательскими структурами на уровне территориальных образований. С другой стороны, в них аккумулируются как местные, так и общегосударственные налоги и сборы, значимая часть которых изымается в пользу государственного бюджета и перераспределяется виде межбюджетных трансфертов.

В условиях трансформации экономики Украины значимость местных бюджетов возрастает, они становятся необходимым инструментом, направленным не только на обеспечение распределения доходных источников между бюджетными программами, но и способствуют эффективности функционирования субъектов хозяйствования, домашних хозяйств (рис. 2).

Предложенная схема даёт возможность комплексно подойти к изучению роли местных в регулировании социально-экономических процессов на уровне административно-территориальных единиц. Из схемы видно, что в социально-экономической системе территориального образования местные бюджеты занимают центральное место, через них непосредственно возникают финансовые (денежные) отношения с домашними хозяйствами, общественным сектором экономики, они оказывают влияние на доходные и расходные возмож-

**Таблица 4. Предложенные уточнённые принципы построения местных бюджетов в Украине\***

Наименование принципа	Сущность принципа	Значение принципа
Принцип программно - целевого бюджетирования	Управление местным бюджетом должно осуществляться только на основе принципа бюджетирования ориентированного на результат.	Этот принцип позволяет наиболее эффективно формировать и использовать финансовые ресурсы на местном уровне.
Принцип сбалансированности**	Полномочия на осуществления расходов бюджета должны соответствовать объёму поступлений в бюджет за определённый период.	Этот принцип обеспечивает согласованность доходных возможностей и расходных полномочий местных органов власти.
Принцип субсидиарности**	Распределение видов расходов между государственным бюджетом и местными бюджетами должно основываться на максимально возможном приближении оказания общественных услуг к их непосредственному потребителю.	Этот принцип предусматривает возможность местных органов власти наиболее эффективно финансировать потребности населения проживающего на подведомственной и подконтрольной территории.
Принцип бюджетной ориентации	Местные бюджеты должны выступать эффективным инструментам проведения государственной бюджетной политики на уровне территориальных единиц.	Этот принцип позволяет наиболее рационально и эффективно распределять централизованные бюджетные средства между уровнями местной власти.
Принцип системности	Финансовые ресурсы местных бюджетов должны быть достаточными для комплексного и системного развития экономического потенциала территориальных образований.	На основании этого принципа достигается эффективное и пропорциональное распределение инвестиционных финансовых ресурсов.
Принцип экономического регулирования	Местные бюджеты должны эффективно влиять на темпы и пропорции социально-экономического развития муниципальных образований, способствовать развитию их финансового потенциала.	Этот принцип позволяет наиболее эффективно распределять ограниченные финансовые ресурсы между уровнями местной власти в зависимости от их налогового потенциала.
Принцип бюджетного выравнивания	Уменьшения бюджетного выравнивания доходов и расходов местных бюджетов на основании стимулирования местных органов власти к развитию собственного налогового потенциала.	Этот принцип способствует созданию экономических стимулов у местных органов власти к увеличению собственной доходной базы при уменьшении объёмов распределения трансфертов.
Принцип налоговой децентрализации	Местные органы власти должны обладать законодательным правом по увеличению собственной доходной базы на основании введения местных налогов и сборов, определения базы налогообложения, свободного выхода на рынки заёмного капитала.	Этот принцип позволяет расширить финансовые возможности местных органов власти различного уровня по решению комплексных социально-экономических задач на уровне административных образований.
Принцип единства**	Обеспечивается единой правовой базой, единой денежной системой, единым регулированием бюджетных отношений, единой бюджетной классификацией, единством порядка исполнения бюджетов.	Этот принцип создаёт обоснованные и эффективные юридические и экономические условия для функционирования и развития местных бюджетов в Украине.
Принцип публичности и прозрачности**	Информирования общественности относительно осуществления бюджетного процесса на местном уровне, а также контроля над исполнением государственного и местных бюджетов.	На основании этого принципа граждане конкретного территориального образования могут контролировать эффективность формирования и расходования бюджетных средств.
Принцип целевого использования бюджетных средств**	Бюджетные средства используются только на цели, определённые бюджетными назначениями.	Этот принцип позволяет снизить риски нецелевого использования бюджетных средств на местном уровне.

\* Предложенные автором.

\*\* В соответствии с Бюджетным кодексом Украины [11].

ности населения, определяют объём инвестиционных ресурсов направляемый на развитие производственной сферы.

### ВЫВОДЫ

В условиях развития экономики Украины улучшение системы местных бюджетов долж-

но осуществляться на основе комплексного экономического и правового анализа их функционирования с целью выработки новых подходов по совершенствованию их построения. Местные бюджеты должны выступать эффективным регулятором общественного производства в масштабах конкретной территории, спо-

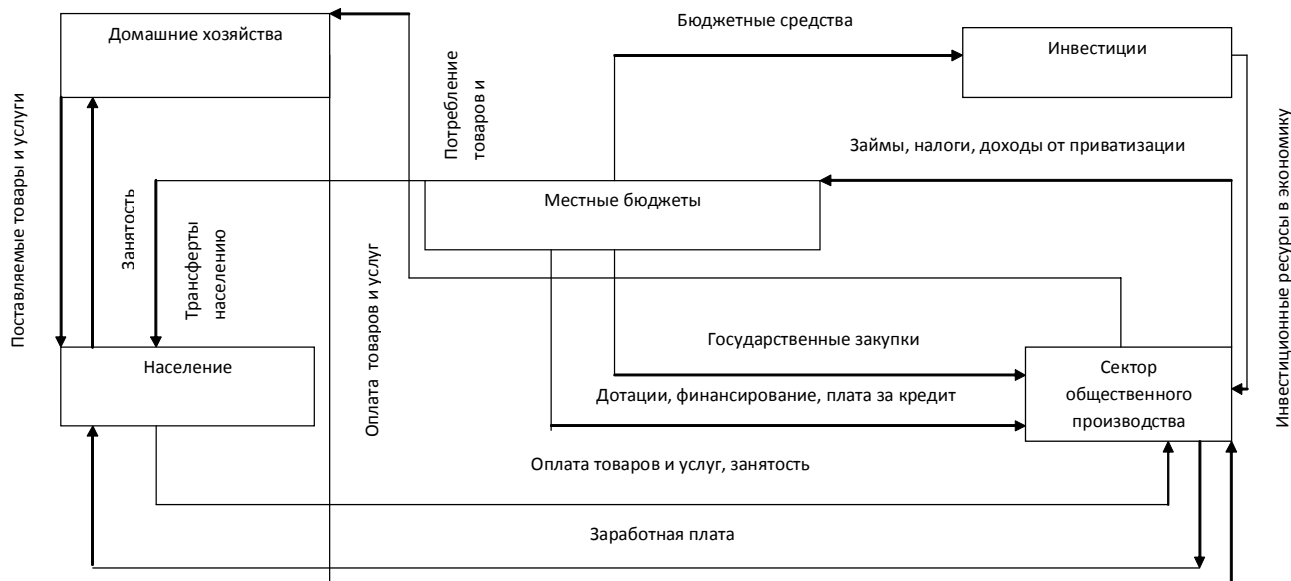


Рис. 2. Общая схема влияния местного бюджета на развитие административно-территориальных образований (Составлено автором)

способствовать эффективному и обоснованному развитию экономики, стимулировать "оживление" предпринимательской деятельности и увеличение объёмов распределяемых государственных ресурсов.

Необходимым становится создания нового механизма функционирования местных бюджетов, обеспечивающего финансовую самостоятельность местных органов власти, способствующего росту финансового потенциала территориальных образований, уменьшающего диспропорции в социально-экономическом развитии административно-территориальных образований. Реформирование системы местных бюджетов должно происходить при одновременном совершенствовании межбюджетных отношений, налогообложения.

Комплексное внедрение предложенных автором функций, принципов построения местных бюджетов должно способствовать развитию системы местных финансов, повышению экономической роли местных бюджетов в регулировании и стимулировании социально-экономических процессов на уровне административно-территориальных единиц.

Создание обоснованной модели сбалансированности местных бюджетов, системы оценки их финансовой устойчивости, рисков недополучения доходов и недофинансирования расходов, введения обоснованных показателей оценки налогового потенциала территорий выступает новым этапом комплексного и системного развития как местных бюджетов, так и всей совокупности системы местных финансов в Украине.

Литература:

1. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — 487 с.
3. Луніна І.О. Податкові повноваження місцевих органів влади / І.О. Луніна // Економіст. — 2001. — № 2. — С. 37—39.
4. Деружинский Г.В. Теория финансов: монография / Г.В. Деружинский. — Новороссийск: СИМФ, 2007. — 156 с.
5. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы: учеб. пособие / Л.Л. Игонина. — М.: Экономистъ, 2003. — 175 с.
6. Матеюк В.И. Муниципальные финансы: учеб. пособие / В.И. Матеюк. — Краснодар: Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2003. — 196 с.
7. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія / В.М. Опарін. — К.: КНЕУ, 2005. — 240 с.
8. Придачук М. П. Бюджетная система и бюджетная политика России / М. П. Придачук, Е. А. Бутенко. — Волгоград: ВолГАСУ, 2006. — 265 с.
9. Грязнова А.Г. Финансы: учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина. — М.: Финансы и статистика, 2007. — 500 с.
10. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К.В. Павлюк. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с.
11. Бюджетный кодекс Украины от 08.07.2010г. № 2456 [Электронный ресурс]: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. Стаття надійшла до редакції 16.03.2011 р.