УДК 336.14(477+100)

Глущенко Ю. А.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, докторант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом, к.э.н., доцент (Украина, Киев)

Научный консультант — **Удовиченко В.П.,** председатель городского совета г. Славутича, д.э.н., профессор (Украина, г. Славутич)

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ: МИРОВОЙ И УКРАИНСКИЙ ОПЫТ

Рассмотрены особенности организации межбюджетных отношений в Украине и зарубежных странах. Обоснована необходимость реформирования системы межбюджетных отношений Украины, в частности совершенствования финансовых инструментов и методов бюджетного регулирования в направлении надлежащего финансового обеспечения территорий.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, местное самоуправление, собственные доходы, закрепленные доходы, межбюджетные трансферты, финансовое выравнивание.

Постановка проблемы. Демократизация развития современного гражданского общества требует плодотворного взаимодействия власти и народа — заказчика и потребителя общественных услуг. При этом неизбежны динамические изменения относительно потребностей, предпочтений, запросов и качества их предоставления.

Поэтому в условиях политического и экономического кризиса особое значение приобретает вопрос финансового обеспечения органов местного самоуправления.

Одной из самых заметных проблем действующей системы межбюджетных отношений в Украине является неравномерное распределение объема межбюджетных трансфертов между мелкими и крупными общинами. Это вызвано прежде всего нерациональным территориальным устройством и неоптимизированной сетью бюджетных учреждений [18].

Определение реального объема межбюджетных трансфертов также усложняется отсутствием уточненных отраслевых социальных стандартов. Межбюджетные трансферты из госбюджета не выполняют выравнивающей функции, поскольку являются основным источником доходов местных бюджетов.

Формирование местных бюджетов, осуществляемое на основании «Формулы распределения объема межбюджетных трансфертов», порождает потребительские тенденции и не стимулирует органы местного самоуправления к расширению налоговой базы.

Исходя из этого, в последнее время многими украинскими учеными проводятся исследования особенностей организации межбюджетных отношений в зарубежных странах и разработка предложений по построению оптимальной модели межбюджетных отношений в Украине.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованию теоретических и практических аспектов организации межбюджетных отношений и финансового выравнивания, посвящены работы зарубежных ученых: Р. Бала, Р. Берда, К. Адель, В. Лексина, Р. Масгрейв, Д. Стиглица и др.

Среди известных украинских ученых, этими вопросами занимались С. Буковинский, С. Запатрина, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, Д. Полозенко, К. Павлюк, В. Опарин, И. Стефаник, В. Федосов, А. Чечулина, И. Чугунов и др.

Научная ценность их разработок заключается в обобщении теоретических основ межбюджетных отношений, определении механизмов перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетов, исследовании современного опыта развития межбюджетных отношений ведущих стран мира с целью его адаптации в условиях Украины.

К нерешенной части общей проблемы относятся проблемные вопросы бюджетного перераспределения финансовых ресурсов, необходимых для решения стратегических задач развития территорий. В частности, научного анализа требуют финансовые инструменты и методы регулирования межбюджетных отношений в контексте реформирования административно-территориального устройства.

Законодательного урегулирования требуют вопросы установления порядка передачи финансовых и материальных ресурсов на выполнение делегированных полномочий.

Эффективное формирование системы местных бюджетов требует определения экономически обоснованных государственных социальных стандартов и нормативов финансирования отраслей бюджетной сферы. Создание действенной системы стимулирования будет способствовать улучшению уровня социально-экономического обеспечения территорий.

Целью статьи является исследование особенностей организации межбюджетных отношений в Украине и за рубежом в направлении применения положительного опыта в решении современных финансовых проблем местного самоуправления.

Изложение основного материала. Межбюджетные отношения является сложной и многофункциональной системой, от рациональной организации которой, зависит достижение эффективного и справедливого распределения финансовых ресурсов в обществе [26].

С экономической точки зрения это отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу формирования и использования финансовых ресурсов. С правовой точки — законодательное разграничение полномочий государства и местного самоуправления по предоставлению общественных услуг. С политической точки — отношения, связанные с организацией государственной власти в стране, реализацией государственных и местных интересов.

Западные ученые используют в основном не терминологию «межбюджетные отношения», а понятие «внутренние межправительственные финансовые отношения» или «межуровневые фискальные связи» [12]. При этом внимание обращается на то, что эти отношения возникают и функционируют в системе государственного управления по вертикали и что, исходные предпосылки регламентируются объемами функциональных обязанностей и задач каждого из уровней публичной власти.

Бюджетный кодекс Украины впервые определил суть межбюджетных отношений как отношения между государством и органами местного самоуправления по обеспечению ресурсами, необходимыми для выполнения ими функций, предусмотренных Конституцией и законодательством Украины [16].

Целью регулирования межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между полномочиями на осуществление расходов, закрепленных за бюджетами разных уровней законодательством Украины, и бюджетными ресурсами, которые должны обеспечивать выполнение этих полномочий.

Эффективность модели организации межбюджетных отношений предполагает институциональный подход к определению организационных основ взаимоотношений между государственными и местными органами власти, связанных с политикой правительства или региональной администрации в решении вопроса распределения доходов и расходов по уровням бюджетной системы [15]. При этом основными критериями ее функционирования должны быть социальная справедливость, экономическая эффективность, политическая стабильность.

Особенности формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений зависят от государственного устройства страны, степени разграничения властных полномочий, политики, уровня социально-экономического развития и традиций местного самоуправления.

Организация межбюджетных отношений зарубежных стран в основном основывается на двух основных моделях: бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма, ключевым фактором которых является форма государственного устройства [17].

Для зарубежных стран характерны, как правило, трех- или четырех-уровневые системы бюджетов. В Норвегии, Финляндии, Швеции — это бюджет центрального правительства, губерний (ленов) и коммун. Четыре уровневые — во Франции — бюджет центрального правительства, регионов, департаментов и коммун [8].

Бюджетный федерализм — это модель организации межбюджетных отношений в многоуровневой бюджетной системе, в которой законодательно определяются бюджетные права и обязанности федерации и субъектов федерации, правила их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса [1, с. 61].Впервые был введен американским ученым У. Бутс. Характерно для него значительная автономия бюджетов разного уровня, договорно-правовой характер отношений, четкое разграничение фискальных и расходных полномочий, закрепления достаточных финансовых ресурсов, организация межбюджетных отношений путем консультаций и переговоров.

В мировой практике выделяют две подмодели бюджетного федерализма: децентрализованная, характеризующаяся значительной финансовой автономией и кооперативная, отражающая сотрудничество органов власти разных уровней [6].

Организация межбюджетных отношений соответствующая модели бюджетного федерализма, существует, в основном, в странах с федеративным устройством, например: США, Швейцария, Германия, Австрия, Канада, Россия.

Принципы бюджетного федерализма лежат в основе Европейской Хартии о местном самоуправлении и применяются как федеративными, так и унитарными государствами, поэтому в последние годы украинскими учеными активно исследуется и разрабатывается процесс эффективного применения принципов бюджетного федерализма в бюджетной системе Украины.

Бюджетный унитаризм предполагает централизацию межбюджетных отношений. Субъектами в таких странах являются центральные органы и органы местного самоуправления, которых может быть от одного до трех уровней. Политику по обеспечению населения услугами соответствующего качества, установление стандартов качества, выравнивание финансового потенциала регионов осуществляют центральные органы власти. Указанная система существует в Болгарии, Великобритании, Дании, Италии и др. [7, с. 23] .

Кроме того, существует смешанная модель, которая характерна для развитых стран с унитарным государственным устройством, которая построена на принципе субсидиарности, и осуществляет перераспределение сфер компетенции и источников финансирования между различными уровнями власти. Она характерна для Испании и Бельгии.

Исходя из финансовой политики и государственного устройства, можно определить две основные модели межбюджетных отношений: централизованную и децентрализованную [26].

Централизованная модель межбюджетных отношений по обеспечению доходами предпочитает метод трансфертов и регулирующих доходов, а также делегирование расходных полномочий распределения ответственности за предоставление государственных услуг сверху вниз.

При децентрализованной модели применяется метод собственных и закрепленных доходов, разграничение компетенции и расходных полномочий, делегирование некоторых из них, обеспечивает гибкость межбюджетных отношений.

Многими авторами зарубежный опыт системы межбюджетных отношений иссле-

дуется через призму бюджетного выравнивания, выделяются четыре основные модели — немецкая, американская, канадская и модель ситуации в унитарных государствах [12].

Немецкая модель позволяет сглаживать горизонтальные бюджетно-налоговые диспропорции за счет перераспределения поступлений и целевых трансфертов. Американская модель основывается на четком разграничении бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти, включая разграничение налоговых источников («один налог — один бюджет »).

Канадская (Канада, Швейцария, Австрия) использует нецелевые выравнивающие трансферты и целевые гранты при применении показателя численности населения.

Модель, характерная для унитарных государств (Япония, Швеция, Дания и др.) — это применение схем финансового выравнивания между базовыми финансовыми потребностями и доходами без учета фактического выполнения (в Японии на основании установленных удельных затрат определяются финансовые потребности стандартной территории и корректируются на специальные коэффициенты модификации).

Различные страны решают проблему выбора модели бюджетных отношений поразному. Эффективность механизма межбюджетных отношений зависит от оценки и подбора адекватных методов — способов влияния межбюджетных отношений на социально-экономическое положение в регионе.

К методам формирования межбюджетных отношений относятся: метод собственных доходов, метод закрепления доходов, метод регулирующих доходов, трансфертный метод, метод изъятия средств, метод кредитования, функциональный метод, метод делегирования, балансовый метод [26].

Рассматривая метод собственных доходов, следует отметить, что, согласно ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, местные власти имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий [27]. При этом по крайней мере часть из них должна формироваться за счет местных налогов и сборов, ставки которых определяются в рамках закона.

Собственные доходы — это доходы (налоговые и неналоговые поступления), которые формируются и используются местными органами власти на подведомственной им территории [26].

В странах, где распределение доходов осуществляется при долевом участии (сопряженная система) органов власти различных уровней в налоговых источниках (например, Бельгия, Германия, Австрия), собственные доходы не играют основной роли [6].

В Украине собственными доходами считаются доходы, которые не учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов или полностью остаются в распоряжении соответствующего бюджета и не учитываются в расчетах объемов дотации выравнивания или объемов изъятия. Эти доходы предназначены для обеспечения расходов, которые, согласно действующему законодательству, полностью переданы на рассмотрение местным органам власти.

Собственными и закрепленными доходными источниками в Украине обеспечивается не более 50% расходов, а возможность финансирования других расходов остается прогнозируемой и зависит от высших органов власти, объема предоставленных трансфертов. Это приводит к недостаточности объема финансирования отдельных расходных полномочий, накоплению задолженности по выплатам, возникновению иждивенческих настроений у органов местной власти относительно государственного бюджета и одновременно укреплению регулирующих рычагов государства на формирование местных бюджетов. Более того, такая ситуация противоречит основополагающим принципам местного самоуправления [18, с. 49].

Местные налоги около 65% доходной базы местных органов власти образуют в бюджетах США, 60% — Германии и Франции, 45% — в Австралии и Норвегии. В середине 90-х годов за счет местных налогов формировался 61% коммунальных доходов Швеции, 51% — Дании, 46% — Швейцарии, 43% — Норвегии [11].

В то же время в Украине в 2012 году доля местных налогов и сборов в структуре доходов местных бюджетов составила 5,4 %, что на 4,4% больше по сравнению с 2010 годом [3].

Закрепленные доходы — это доходы, кото-

рые полностью или в определенной части закрепляются за тем или иным бюджетом [26].

В Германии и Канаде доходы местных бюджетов существуют в виде отчислений части от общегосударственных налогов (основанные на подушевом подходе). А также налогов, вводимые центром, которые распределяются на долевой основе и закрепляются за всеми субъектами межбюджетных отношений по единым нормативам [24].

В Украине закрепленные доходы определяются в соответствии с Постановлением КМУ от 8 декабря 2010 № 1149 «О некоторых вопросах распределения объема межбюджетных трансфертов». Их расчет предусматривается ст. 66 Бюджетного кодекса. Проводится путем применения индекса относительной налогоспособности соответствующей административно-территориальной единицы на основе отчетных данных о фактических поступлениях их за три последних бюджетных периода с учетом предоставленных льгот [21].

Практика показывает, что при формировании бюджетов завышенные Министерством финансов Украины плановые показатели закрепленных доходов городских бюджетов усложняют состояние расчетов по выплате заработной платы, получению бюджетных ссуд и дополнительных дотаций из государственного бюджета, и, следовательно, создают финансовую зависимость местных органов власти. Например, по данным органов казначейства в Полтавской области, в 2013 году указанные доходы недовыполнили бюджеты города Кременчуга на 21,8 %, Полтавы — на 9%.

Применение метода регулируемых доходов характерно для централизованной модели межбюджетных отношений. Регулируемые доходы — это доходы, которые распределяются между различными уровнями бюджетной системы [20]. В Канаде нет регулирующих налогов. Перечень налогов, устанавливаемых бюджетами провинций, территорий и местных бюджетов, является открытым.

С введением в действие в 2001 году Бюджетного кодекса в Украине регулирующие доходы как инструмент также не используются в практике. Его использование разрешается только для сбалансирования бюджетов районов в городах [22].

Метод межбюджетных трансфертов позволяет оказать финансовую помощь бюджетам и тем самым сбалансировать местные бюджеты. Межбюджетные трансферты — это передача средств из одного бюджета в другой на безвозвратной основе [20].

Во многих странах местные бюджеты при формировании своих текущих доходов в значительной степени зависят от трансфертов из бюджета центральной администрации. Среди них Нидерланды, Италия, Ирландия, Канада, Португалия. В этих странах трансферты составляют соответственно от 80 до 62% текущих доходов [9].

Следует отметить, что весомая доля межбюджетных трансфертов составляет в странах унитарного типа, тогда как в федеративных (США, Германия) она гораздо ниже. В США трансферты бывают: целевые и узкоцелевые. Они выделяются или в абсолютной сумме, или в порядке совместного финансирования расходов штатов и носят целевой характер. Однако направление их использования определяется достаточно широко, что позволяет властям штатов самостоятельно выбирать способ использования полученных средств.

В Канаде существуют налоговые трансферты — путь снижения федеральных ставок и денежные — перечисление средств федерального бюджета в бюджеты провинций. Их объем и методика распределения, как правило, определяются на пять лет, а передача осуществляется на годовой основе. Доля федеральных трансфертов в доходах провинций колеблется от 14% (провинция Альберта) до 42% (Ньюфаундленд).

Распределение трансфертов в Германии является схемой выравнивания доходов в расчете на душу населения. Оно основывается на прогнозах налогооблагаемой базы и корректировке ее фактических значений. На этапе «негативных» трансфертов происходит подтягивание душевых доходов к 95% необходимых ресурсов за счет дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Кроме того, федерация перечисляет некоторым землям так называемые «специальные трансферты». Это дополнительные отчисления для восточных земель, трансферты западным землям, компенсирующие потери от включения восточных земель в единую трансфертную схему (выплачиваются в течение 10 лет), трансферты малым землям, компенсирующие большие административные расходы. Федерация также может выплачивать землям временные субсидии для облегчения обслуживания долга [19, с. 61].

В Бюджетном кодексе Украины межбюджетные трансферты разделены на три

группы. К первой группе относятся трансферты, осуществляемые в порядке выравнивания бюджетной способности на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов: дотация выравнивания доходной возможности бюджета; трансферты, передаваемые в Государственный бюджет Украины и местные бюджеты из других местных бюджетов. Ко второй — трансферты, предоставляемые для использования на определенную цель в порядке, определенном органом, принявшим решение о предоставлении субвенции. К третьей — другие безусловные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в виде дотации [4].

Доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов Украины в 2012 году составляла 55,2 %, что на 2,9 % больше, чем соответствующий показатель предыдущего года. Прирост объемов межбюджетных трансфертов по сравнению с предыдущим годом составил 31,2%. Заметим, что их рост происходил более высокими темпами, чем доходов местных бюджетов [3, с. 63—64].

Традиционно в структуре трансфертов значительную часть — 51,3% составляет дотация выравнивания (в 2011 году она составляла 49,3%). Доля субвенций по социальной защите была меньше уровня 2011 года на 3,7% и составила 34,3%.

Еще одним инструментом межбюджетных отношений, который действует в системе межбюджетных трансфертов, являются средства, передаваемые из местных бюджетов в Государственный бюджет.

В литературе этот процесс часто называют изъятием средств из бюджетов низшего уровня в бюджеты более высокого уровня. Это форма взаимоотношений, которая является противоположной по направлению движения бюджетных средств в отличие от бюджетного субсидирования, но является характерным признаком бюджетных систем по принципу единства [21]. В Украине объем этих средств из местных бюджетов определяется Законом о Государственном бюджете на текущий год.

Изъятие средств — передача средств «бюджетного излишка» из бюджетов высших уровней в бюджеты низших уровней. Явление обратно к дотации [25].

Данный процесс в развитых странах имеет несколько форм, одной из которых являются так называемые мартикулярные взносы, то есть отчисления для финансирования централизованных расходов. Эта форма характерна для стран с развитой автономией бюджетов всех уровней.

Второй формой изъятия средств из бюджетов административно-территориальных единиц и передачи центральному бюджету являются отчисления для обеспечения вертикального и горизонтального финансового выравнивания. Данная форма распространена в Украине и определена Бюджетным кодексом. Это превышение закрепленных за данным бюджетом доходов над его нормируемыми расходами.

По данным ассоциации городов Украины, в Государственном бюджете на 2013 год предусматривалось увеличение объема средств, подлежащих изъятию из местных бюджетов, на 45% [23].

Относительно метода кредитования бюджета следует отметить, что практически все страны мира могут участвовать в кредитных отношениях. За счет ссуд в европейских странах формируется, как правило, в среднем 10—15% доходов местных бюджетов. В Нидерландах — 19, Бельгии — 13, Чехии — 11% муниципальных доходов [14, с. 176]. Наиболее распространенным является облигационный коммунальный кредит, что связано с выпуском местными органами власти облигаций муниципального займа. Они бывают: генеральные долговые (бездоходные), смешанные и безоблигационные.

Кроме того, существуют коммунальные банковские кредиты: коммунальных, коммунальных государственных, коммунальных коммерческих банков, взаимный коммунальный кредит, а также жирооборот и кредиты Жиробанка [14, с. 177].

Успешно функционируют коммунальные банки взаимного коммунального кредита в Швеции, акционерные коммунальные банки в Бельгии, специальные государственные банки коммунального кредита в Германии, Франции, Италии, Великобритании, Бельгии. Кроме того, депозитно-сберегательная касса во Франции, муниципальные банки в Польше, России.

Кредитование бюджета в Украине — это операции по предоставлению средств из бюджета на условиях возвратности, платности и срочности. К нему относятся операции по предоставлению кредитов из бюджета и их возврату [4]. К кредитам из бюджета принадлежат бюджетные ссуды и финансовая помощь на возвратной основе. Кредитование бюджета является составной частью общего и специального фондов бюд-

жета и одним из инструментов бюджетного регулирования.

По данным Государственной казначейской службы Украины, за 9 месяцев 2013 года за счет средств единого казначейского счета предоставлено займов на покрытие временных кассовых разрывов на общую сумму 37,4 млрд. гривен и среднесрочных ссуд — на 2, 5 млрд. гривен [13].

Согласно п.1 ст. 70 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 № 280/97-ВР, совет или по его решению другие органы местного самоуправления могут осуществлять местные заимствования и получать займы местным бюджетам в соответствии с требованиями, установленными Бюджетным кодексом Украины. Требованием является положение ст. 73 этого Кодекса относительно получения краткосрочных ссуд в финансово-кредитных учреждениях на срок до трех месяцев, но в пределах текущего бюджетного периода и лишь на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении общего фонда местного бюджета.

П. 2. ст. 70 ЗУ «О местном самоуправлении в Украине» предусмотрено, что органы местного самоуправления могут создавать коммунальные банки и другие финансово-кредитные учреждения, выступать гарантами кредитов предприятий, учреждений и организаций, которые принадлежат к коммунальной собственности соответствующих территориальных общин. А также осуществлять размещение временно свободных средств местных бюджетов на депозитах с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Украины и другими законами Украины (изменения 2010 г.).

На сегодня в Украине практически отсутствуют коммунальные банки. Согласно общедоступным источникам информации, практически в условиях правового вакуума существует только один коммунальный банк, а именно Акционерный банк «Украинский коммунальный банк», зарегистрирован в г. Луганске. Акционерами банка являются предприятия Луганской области и Луганский областной совет. Через этот банк проходит финансирование более 70% местных бюджетов всех уровней [10]. Создание правовой основы для деятельности коммунальных банков в Украине требует дальнейшего исследования.

Применение структурно-функционального метода предполагает рассмотрение системы межбюджетных отношений как системного явления с обязательным анализом функций ее взаимодействующих элементов [5]. Благодаря этому методу анализируются изменения, которые произошли в системе, определяется место и роль каждой составляющей межбюджетных отношений .

Эффективность системы межбюджетных отношений в зарубежных странах достигается в результате обеспечения адекватности доходных источников расходным потребностям всех уровней бюджетов. Сумма собственных доходов бюджета и переданных трансфертов позволяет полностью выполнить установленные расходные обязательства. Распределение финансовой помощи характеризуется прозрачностью и стабильностью механизма выравнивания. Процедура расчета финансовой помощи остается неизменной в течение трех — пяти лет. В результате этого каждый субъект имеет возможность спрогнозировать свои доходы на будущие периоды. Размер трансферта зависит только от объективных факторов, влияющих на расходные потребности и доходный потенциал бюджетов, а процедура расчета финансовой помощи не лишает получателей помощи заинтересованности в росте собственных бюджетных доходов [16].

Рассматривая состояние функционирования системы межбюджетных отношений в Украине, следует отметить, что несмотря на широкомасштабную реформу межбюджетных отношений, начатую в 2001 г., много неотложных проблем, связанных с финансовым выравниванием местных бюджетов, остались нерешенными. Чрезмерная централизация общественных задач, нечеткое распределение функциональных полномочий между уровнями власти, низкий финансовый потенциал местных органов власти не стимулировали укрепление финансовой базы регионов. Существенное расширение функций и задач местного самоуправления за последние годы не привело к соответствующему росту ресурсного потенциала территорий [25, с. 88].

Основными проблемными местами межбюджетных отношений являются высокий уровень перераспределения через центр, нечеткость и непредсказуемость распределения дотаций и субвенций, а также обременительный и несправедливый механизм так называемых «делегированных расходов» [2].

Поэтому децентрализация государственного управления и демократизация

общества требуют реформирования системы межбюджетных отношений, совершенствования финансовых инструментов и методов бюджетного регулирования.

Метод делегирования полномочий как один из способов установления компетенции местных органов публичной власти, является важной составной частью децентрализации исполнительной власти, имеет большое значение для всех процессов построения правового государства, кроме того, для повышения эффективности системы местных органов публичной власти.

Есть много примеров, когда унитарные государства львиную долю полномочий делегируют на места (Дания, Швеция).

Делегированные государством полномочия органам местного самоуправления Украины предусматривают осуществление расходов, связанных с предоставлением услуг, которые ориентированы на их непосредственных потребителей: образование, здравоохранение, социальную защиту и т.д.

В Госбюджете Украины на 2012 год на выполнение делегированных государством полномочий было заложено на 30 млрд. гривен меньше потребности. Катастрофическим является уровень недофинансирования отраслей «Государственное управление» на 40% и «Физическая культура и спорт» — 45% от потребности [23].

Полномочия органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти отражают особенности и проблемы административно-территориального устройства Украины, в частности, характерной особенностью структуры местного самоуправления являются структуры территориальной организации власти, когда однотипные (городские, сельские) поселения административно подчинены друг другу.

Действующее законодательство не создает надлежащих предпосылок для бюджетной самодостаточности местных общин. Объем полномочий и функций фактически не зависит от размеров территориальной общины и способности мобилизовать средства.

Местные финансовые органы несут основную техническую нагрузку в процессе подготовки, утверждения и исполнения местных бюджетов. Некоторые из полномочий этих органов носят контрольный и превентивный характер. Вместе с тем, законодательство недостаточно четко регулирует отношения местных финансовых органов с местными советами как ключевыми субъектами бюджетного процесса на местах.

И наконец, применение балансового метода заключается в обязательном сбалансировании доходов и расходов [26], а также определении пропорций в распределении бюджетных средств между центральными, республиканскими и местными органами государственной власти и управления с целью обеспечения их потребностей в финансовых ресурсах для осуществления хозяйственной и социально-культурного строительства. Этот метод на современном этапе стал неотъемлемой составляющей программно-целевого подхода к составлению бюджета, который является наиболее распространенным в мировой бюджетной практике.

Выводы. Обобщая вышесказанное необходимо отметить, что экономическое развитие многих зарубежных стран обусловлено, прежде всего, повышением роли регионального уровня местных органов власти, в частности укреплением их финансовых ресурсов в решении стратегических задач развития территорий.

Эффективность функционирования системы межбюджетных отношений характеризуется обеспечением баланса доходных источников и расходных потребностей на всех уровнях бюджетной системы. Сумма собственных доходов бюджета и переданных трансфертов обеспечивает установленные расходные обязательства. Прозрачным, стабильным и долгосрочным является механизм бюджетного выравнивания, который выполняет стимулирующую функцию и позволяет спрогнозировать доходы будущих периодов.

Чрезвычайно важную роль сегодня играет вопрос выбора эффективной модели организации межбюджетных отношений в Украине. При этом первоочередным является организация реформирования системы административно-территориального устройства с предоставлением публичных услуг на основе унифицированных единых стандартов.

Исходным пунктом при их урегулировании является разграничение полномочий с определенными гарантиями по обеспечению финансовыми ресурсами. Целесообразно принятие единого закона «О делегировании полномочий», что будет способствовать установлению порядка передачи финансовых и материальных ресурсов, определению ответственности за порядок

рассмотрения спорных вопросов, возникающих в ходе их реализации.

Реформирование системы межбюджетных отношений, совершенствование финансовых инструментов и методов бюджетного регулирования должни тесно увязываться с реформой местного самоуправления и административно-территориальной реформой, что обеспечит создание системы административно-территориальных единиц, способных выполнять возложенные на них функции.

Распределение ресурсов между бюджетами разных уровней, достижение сбалансированности требуют совершенствования моделей прогнозирования доходной и расходной частей бюджетов, корректировки нормативов бюджетной обеспеченности с учетом коэффициента особенностей развития административно-территориальных образований.

Библиографический список

Алєксєєв И. В. Бюджетна система: Навч. посибник / И.В. Алєксєєв, Н.Б. Ярошевич, А.М. Чушак-Голобородько. — К.: «Пресс», 2007. — 376 С.

Боярчук Д. Мижбюджетни видносини: в пошуках «золотої середини» / Д. Боярчук //Проект «Популярна економика: мониторинг реформ» № 5. — 2012 / [Електронний ресурс] / Режим доступу:http://www.eba.com.ua

Бюджетний мониторинг: Анализ виконання бюджету за 2012 рик [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/news/472/

Бюджетний кодекс України / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://radnuk.info/komentar/bydjet/593-glava1/16014-31--.html

Василишен М. М. Реформування мижбюджетних видносин в умовах ринкової трансформації економики України: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.04.01 / М. М. Василишен; Київ. нац. ун-т им. Т. Шевченка. — К., 2003. — 19 с. / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://disser.com.ua/contents/37494.html

Волохова И. С. Мижбюджетни видносини в України: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст]: монография / И. С. Волохова. — О.: [Атлант], 2010. — 234 с.

Ворона П. В. Зарубижний досвид организації роботи мисцевої влади: [монография] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О.В.Власенко та ин. / За заг. ред. П. В. Ворони. — Х.: Вид-во ХарРИ НАДУ «Магистр», 2009. — 280с.

Гусаченко О.О. Зарубижний досвид формування бюджетив та можливисть його використання в України / О.О. Гусаченко // Вивчення та впровадження в України иноземного досвиду удосконалення дияльности органив влади: Материали VII Мижнародної науково-практичної конференції, 28 листопада 2012 р. — Ч.ИИ. — Полтава: Полт. НТУ, 2012. — 137с.

Децентрализация публичної влади: досвид європейських країн та перспективи України/ О. Бориславська, И. Заверуха, Е. Захарченко, ин. — Швейцарсько-український проект „Пидтримка децентрализації в України — DESPRO. — К.: ТОВ „София", 2012. — 128 с.

Дурнєва Ю. Щодо законодавчого врегулювання дияльности комунальних банкив / Ю. Дурнєва Ю. // Право України — 2011. — № 5 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.info-pressa.com/article-1034.html

Зайчикова В.В. Мисцеви финанси України та європейських країн / В.В. Зайчикова. — К.: НДФИ, 2007. — 299с.

Казюк Я. М. Модели державного управлиння миж бюджетними видносинами у розвинених українах свиту: уроки для України / Я. М. Казюк / Теория та практика державного управлиння и мисцевого самоврядування. — 2013. — № 1 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/Kaz_s.pdf

Казначейство України забезпечує своєчасне здийснення видаткив мисцевих бюджетив / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua

Кравченко В. И. Мисцеви финанси України: Навч. посибн. / В. И. Кравченко / — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — 487 с.

Макогон В. Д. Формування доходив мисцевих бюджетив у зарубижних країнах / В. Д. Макогон // Наукови праци НДФИ — 2008. — №1 (42)

Маринович У. Зарубижний досвид формування бюджетив та можливисть його використання в України / У. Мартинович / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://libfor.com/index.php?newsid=155

Миргородська Л. О. Финансови системи зарубижних країн: Навч. посибник / Л. О. Миргородська. — К.: Центр навчальної литературы, 2008. — 240 с.

Остаточний звит. Консультативна пидтримка реформи мисцевих бюджетив. /

Свитовий банк / [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.minfin.gov.ua/file/link/316392/Final_report_QCBS-1_UKR.rar

Панасюк Л. В. Удосконалення механизму формування финансових ресурсив мисцевих органив влади з урахуванням свитового досвиду / Л.В. Панасюк // Економика та держава. — 2009. — №1. — С. 46—50.

Петленко Ю. Мисцеви финанси: пидручник / Ю. Петленко / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pidruchniki.ws/16290206

Постанова Кабинету Министрив України вид 8 грудня 2010 р. № 1149 «Деяки питання розподилу мижбюджетних трансфертив». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http: // zakon. rada. gov. ua cgibin / laws / main. ggi nreg =1149-2010-%EF

Салямон-Михєєва К. Д. Мижбюджетни видносини, як финансовий механизм держави / К. Д. Салямон-Михєєва // Економика. Финанси. Право.— 2009.— № 3 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.info-pressa.com/article-1222.html

Стан мисцевого самоврядування 2012 / Асоциация мист України / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.yl.edu.te.ua

Сунцова О. Зарубижний досвид формування доходив мисцевих бюджетив / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=454

Сунцова О. Мисцеви финанси: пидручник / О. Сунцова / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pidruchniki.ws/10420208/finansi

Федосов. В.М. Бюджетна система: пидручник/ за наук. ред. В.М. Федосова, С.И.Юрия. — К.: Центр учбової литератури; Тернопиль: Економ. думка. —2012. —871с / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http: http://pidruchniki.ws/1594102446045

Європейська Хартия мисцевого самоврядування. Закон України вид 15.07.97№452/97-ВР / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua

References

1. Alekseev I.V. Budget system: manual. manual / I. Alekseev, N. B. Yaroshevych, A. M. Chushak — Goloborodko. — K.: "Press ", 2007. — 376 c.

2. Boyarchuck D. Intergovernmental relations: in search of the "golden middle" / D. Boyarchuck / / The " Popular Economics: monitoring reforms » № 5. — 2012 / [Electronic resource] / Access: http://www.eba.com.ua

3. Budget Monitoring: Analysis of the budget for 2012 [Electronic resource] / Access: http://www.ibser.org.ua/news/472/

4. The Budget Code of Ukraine / [Electronic resource] / Access: http://radnuk.info/komentar/bydjet/593-glava1/16014-31--.html

5. Vasylyshen M. M. Reforming intergovernmental fiscal relations in a market economy transformation Ukraine: Author. Thesis. candidate. Econ. sciences: 08.04.01 / M. M. Vasylyshen, Kiev . nat. Univ them. Shevchenko . — K., 2003. — 19 p. / [Electronic resource] / Access: http://disser.com.ua/contents/37494.html

6. Volokhova I. Intergovernmental Relations in Ukraine: Current State and Prospects of Development [Text]: monograph / JS Volokhova . —O . [Atlas], 2010. — 234 p.

7. Crow P. V. Foreign experience of the local government performance [monograph] / M. Pukhtynsky, P. V. Raven O. V. Vlasenko et al. / Under total. eds. PV Ravens . — H.: Type of KRI NAPA "Master", 2009. — 280 p.

8. Gusachenko O. O. Foreign experience of budgeting and the possibility of its use in Ukraine / AA Gusachenko / / Study and implementation in Ukraine of foreign experience improvement of government: Proceedings of VII International Scientific Conference, November 28, 2012 — C H.II. — Poltava: Polt . NTU, 2012. — 137 p.

9. Decentralization of public authorities: the European experience and perspectives of Ukraine / O. Boryslavska, I. Zaverukha. E. Zaharchenko al. — Swiss— Ukrainian project " Decentralization Support in Ukraine — DESPRO. — K.: LLC " Sofia", 2012. — 128 p.

10. Durneva Y. Legislative settlement activity communal banks / Y/ Durneva / / Law of Ukraine — 2011 . — № 5 / [Electronic resource] / Access: http://www.info-pressa.com/article-1034.html

11. Rabbit V. Local Finance of Ukraine and European countries / V. Rabbit. — K.: FRI, 2007. — 299 p.

12. Kazyuk JM Models governance of intergovernmental relations developed in Ukraine World: Lessons for Ukraine / YM Kazyuk / Theory and Practice of Public Administration and Local Government. — 2013 . — № 1 / [electronic resource] / Access: http://el-zbirn-du.at.ua/Kaz_s.pdf

13. Treasury of Ukraine provides timely implementation of local budgets / [electronic resource] / Access: http://www.treasury.gov.ua

14. Kravchenko VI Local Finance Ukraine: Teach. aids . / V. Kravchenko / — K: T —vo "Knowledge", , 1999. — 487 p.

15. Makogon VD formation of local budgets in foreign countries / VD Makogon / / Proceedings FRI — 2008. — № 1 (42)

16. Marynovych W. International experience budgeting and the possibility of its use in Ukraine / W. Martynovych / [Electronic resource] / Access: http://libfor.com/index.php?newsid=155

17. Mirgorodska L. O. Financial systems of foreign countries: Teach. guide / L.O. Mirgorodska . — Kiev: Centre textbooks, 2008. — 240 p.

18. Final Report. Advisory support the reform of local budgets / World Bank / [Electronic resource] / Access: www.minfin.gov.ua/file/link/316392/Final_report_QCBS-1_UKR.rar

19. Panasiuk L. Improving the mechanism of formation of the financial resources of local authorities on the basis of international experience / L.V. Panasiuk // Economy and State. — 2009. — № 1 — P. 46—50.

20. Petlenko Y. Local finance: a textbook / Y. Petlenko / [Electronic resource] / Access: http://pidruchniki.ws/16290206

21. Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 8, 2010 № 1149 "On Certain Issues allocation of intergovernmental transfers." [Electronic resource] — Mode of access: http:// zakon. rada. gov. ua cgibin / laws / main. ggi nreg = 1149-2010 -% EF

22. Salyamon-Mikheeva K. D. Intergovernmental relations, as the financial mechanism of the state / K.D. Salyamon-Mikheeva // Economy. Finance. Right. — 2009. — № 3 / [Electronic resource] / Access: http://www.info-pressa.com/article-1222.html

23. State Local Government, 2012 / Association of Cities of Ukraine [Electronic resource] / Access: http://www.yl.edu.te.ua

24. Suntsova A. International experience the formation of local budgets / [electronic resource] / Access: http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=454

25. Suntsova A. Local finance: a textbook / O. Suntsova / [Electronic resource] / Access: http://pidruchniki.ws/10420208/finansi

26. Fedosov V. M. The budget system: manual / by science. eds. V. M. Fedosova, S. I. Yuriya. — Kiev: Centre textbooks, Ternopil: Economy. opinion. — 2012. — 871p / [Electronic resource] / Access: http:http://pidruchniki.ws/1594102446045

27. European Charter of Local Self-Government. Law of Ukraine from 15.07.97 № 452/97-VR / [Electronic resource] / Access: http://zakon4.rada.gov.ua

Gluschenko J.A., e-mail: 74196@ukr.net, The National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, doctoral student of Regional Administration, Local Government and the management of the city, Ph.D., associate professor (Ukraine, Kiev)

Scientific advisor — V.P Udovychenko Head Slavutych City Council, Prof. (Ukraine, Slavutich)

ORGANIZATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THE CONTEXT OF TERRITORIES: UKRAINIAN WORLD AND EXPERIENCE

The necessity of reforming the system of intergovernmental relations in Ukraine, in particular the improvement of financial instruments and methods in the direction of fiscal adjustment to ensure proper financial areas.

Key words: intergovernmental relations, local government, their own income, fixed income, intergovernmental transfers, fiscal equalization .