



ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ
РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК
БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

2016

№ 22

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ежеквартальный научный журнал основан в 2001 г.

Учредитель:

Академия государственного управления при
Президенте Кыргызской Республики

Журнал зарегистрирован Министерством юстиции
Кыргызской Республики
Свидетельство о регистрации
№ 672 от 2001 г.

ISSN 1694-5433

Адрес редакции:

720040, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, ул. Панфилова, 237

тел.: 66 53 47, 62 31 00

факс: (996-312)

E-mail: info@apap.kg

Состав редакционной коллегии:

Главный редактор

Насыров А.Т., канд. экон. наук, доцент, ректор
Академии государственного управления при
Президенте Кыргызской Республики

Заместители главного редактора

Асизбаев Р.Э., д-р., экон. наук, доц, проректор по
учебной части и развитию государственного языка
АГУПКР

Рахимбаев Э.Н., д-р. юрид. наук, проф., заведующий
сектором науки АГУПКР

Члены редколлегии

Еремин В.Л. первый заместитель директора Высшей
школы государственного администрирования МГУ
им. М.В. Ломоносова (Россия)

Иванов К.М., д-р. техн. наук, профессор, ректор
Балтийского государственного технического
университета «Военмех» им. Д.Ф. Устинова (Россия)

Колобова Г.А., д-р. полит. наук, доц., и.о. ректора
Башкирской Академии государственной службы и
управления при Главе Республики Башкортостан
(Россия)

Марголин А.М., д-р. экон. наук, проф., проректор
Российской Академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской
Федерации (Россия)

Онур Эндер Аслан, PhD, проф., генеральный директор
Института государственного управления Турции и
Ближнего Востока (Турция)

Силин Я.П., д-р. экон. наук, проф. кафедры
региональной, муниципальной экономики и
управления, Ректор Уральского государственного
экономического университета

Шамахов В. А., д-р. экон. наук, канд. ист. наук,
директор Северо-Западного института управления
Российской Академии народ. хоз-ва и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

Шестаков А.Л., д-р. техн. наук, профессор, Ректор
Южно-Уральского государственного университета

Шаболотов Т.Т., д-р. полит. наук, проф., заместитель
руковод. Аппарата Жогорку Кенеша КР

Орозбаева А.О., д-р. экон. наук, профессор

Койчурев Т.К., д-р. экон. наук, профессор, академик
НАН КР

Ожукеева Т.О., д-р. ист. наук, профессор АГУПКР

Кочкунов А.С., д-р. ист. наук, профессор АГУПКР

Чоротегин (Чороев) К.Ч., д-р. ист. наук, профессор,

Президент ММО «Кыргыз тарых коому»,

Председатель Правления Фонда «Мурас»

Боллонова А.Б., д-р. ист. наук, доцент АГУПКР

Ответственный секретарь

Сейтказина Г.А., менеджер сектора науки, АГУПКР

*На основании решения Президиума Высшей аттестационной комиссии Кыргызской Республики
от 24 ноября 2016 г. № 213 журнал «Вестник АГУПКР» входит в Перечень российских рецензируемых научных журналов
(РИНЦ).*

*На основании решения Национальной аттестационной комиссии Кыргызской Республики от 16 февраля 2001 г. № 672
журнал входит в перечень научных периодических изданий Кыргызской Республики, рекомендованных для публикации
основных научных результатов диссертаций.*

*Полная электронная версия журнала размещена на сайтах: <http://agupkr.blogspot.com/>
Научная электронная библиотека России Elibrary.ru*

*В настоящем выпуске представлены материалы международных научно-практических конференций, а также научные
статьи ученых, аспирантов и соискателей АГУПКР, ВУЗов и др., посвященные Году истории и культуры, Восстанию
1916 года «Уркун», проблемам государственного управления, экономики и бизнеса, политики и права.
Мнения, изложенные в публикации, могут не совпадать с точкой зрения членов редакционной коллегии журнала «Вестник
Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики».*

© АГУПКР, 2016

УДК 336.14:332:352

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

Глущенко Юлия Анатольевна,
к.э.н., доц., докторант кафедры
регионального управления, местного
самоуправления и управления городом,
Национальная академия Государственного
управления при Президенте Украины

Аннотация

Рассмотрено особенности организации межбюджетных отношений в Украине и зарубежных странах. Обосновано 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

**THE ORGANIZATION OF THE INTERBUDGETARY RELATIONS
IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF TERRITORIES:
INTERNATIONAL AND UKRAINIAN EXPERIENCE**

Glushchenko Julia,
Ph.D., Associate Professor,
doctoral student in regional governance,
local government and city management
The National Academy of the State
Administration of the President of Ukraine

Abstract

The features of the organization of intergovernmental relations in Ukraine and abroad. The necessity of reforming the system of intergovernmental fiscal relations in Ukraine, in particular, the improvement of financial instruments and methods for budgetary control in the direction of ensuring proper financial areas.

Keywords: intergovernmental relations, local government, their own income, fixed income, intergovernmental transfers, financial equalization.

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.

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

В связи с этим, в Украине началась долгожданная реформа местного самоуправления и децентрализация власти, которая предусматривает передачу больших полномочий и ресурсов на уровень территориальных общин. Важной составляющей и залогом реализации этой реформы является формирование способных общин, которое происходит путем их объединения. Особенности их финансового обеспечения требуют применения положительного за-

рубежного опыта 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. Масгрейва, 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 в ведущих странах мира с целью адаптации в условиях Украины.

К нерешенным частям 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 регулирования 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.

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». При этом внимание обращается на то, что эти отношения возникают и функ-

ционируют 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.

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. При этом основными критериями ее функционирования должна 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 [1].

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 [2].

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 [3, с.61]. Впервые был введен американским ученым У. Бутс. Характерно для него значительная автономия бюджетов разного уровня, договорено-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 [4].

Организация межбюджетных отношений соответствующая модели бюджетного федерализма, существует, в основном, в странах с федеративным устройством, например: США, Швейцария, Германия, Ав-

стрия, 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. Эта система существует в Болгарии, Великобритании, Дании, Италии, Испании, Норвегии, Румынии, Польше, Венгрии, Франции.

Кроме того, существует смешанная модель, которая характерна для развитых стран с унитарным государственным устройством, 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.

Централизованная модель межбюджетных отношений по обеспечению доходами предпочитает метод трансфертов и регулирующих доходов, а также делеги-

рование 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 рассматривается через призму бюджетного выравнивания, выделяя четыре основные модели – немецкую, американскую, канадскую и, модель ситуации в унитарных государствах [5].

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 по-разному. 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 определения собственных доходов, метод закрепления доходов, метод регулирующих доходов, трансфертный метод, метод изъятия средств, метод кредитования, функциональный метод, метод делегирования, балансовый метод [6].

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 [7]. При этом, по крайней мере, часть из них должна формироваться за счет местных налогов и сборов, ставки которых определять в рамках закона.

Собственные доходы – это доходы (налоговые и неналоговые поступления), которые формируются и используются местными органами власти на подведомственной ей территории.

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.

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.

В Украине в последние годы доля местных налогов и сборов в структуре доходов местных бюджетов составляла 4 – 8 %. С 2015 года, в условиях проведения бюджетной децентрализации, за счет вхождения в их состав налогов на имущество (в ч. налога на землю), в 1 квартале 2015 года она увеличилась до 20,7 % [8].

Закрепленные доходы – это доходы, которые полностью или в определенной части закрепляются за тем или иным бюджетом [9].

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

В Украине принятие законодательной основы по децентрализации финансов, расширение доходной базы местных бюджетов путем закрепления (или увеличения процента) отдельных налоговых платежей и сборов за местными бюджетами. Статьями 64-66 Бюджетного кодекса Украины предусмотрено формирование корзины доходов общего фонда отдельно определенных местных бюджетов.

Применение метода регулируемых доходов характерно для централизованной модели межбюджетных отношений. Регулируемые доходы – это доходы, которые распределяются между различными уровнями бюджетной системы [10]. В Канаде

нет регулирующих налогов. Перечень налогов, устанавливаемых бюджетами провинций, территорий и местных бюджетов, является открытым.

В Украине в 2015 году установлены единые нормативы отчислений общегосударственных налогов (налога на доходы физических лиц и налога на прибыль предприятий) за каждым звеном бюджета (статьи 64, 66, 69, 69-1) [11].

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 [12].

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 [13].

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 [14, с. 61].

В Украине в Государственном бюджете Украины могут предусматриваться такие трансферты местным бюджетам: базовая дотация; субвенции на осуществление государственных программ социальной защиты; дополнительная дотация на компенсацию потерь доходов местных бюджетов в результате предоставления льгот, установленных государством; субвенция на выполнение инвестиционных проектов; образовательная субвенция; субвенция на подготовку рабочих кадров; медицинская субвенция; субвенция на обеспечение ме-

дицинских мероприятий отдельных государственных программ и комплексных мероприятий программного характера; субвенция на финансирование мероприятий социально-экономической компенсации риска населения, проживающего на территории зоны наблюдения; субвенция на проекты ликвидации предприятий угольной и торфодобывающей промышленности и содержание водоотливных комплексов в безопасном режиме на условиях софинансирования (50 процентов), другие дополнительные дотации и другие субвенции [15].

За 1 квартал 2015 года доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов Украины снизилась на 1% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года и составила 55,9 %, Прирост объемов межбюджетных трансфертов по сравнению с предыдущим годом составил 11,2% [16, с. 59].

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 [17]. 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. 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.

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 реверсная дотация (средства, которые передаются в государственный бюджет из местных бюджетов для горизонтального выравнивания налоговоспособности территорий). Кроме того в состав трансфертов, предоставляемых из местных в государственный бюджет принадлежат субвенции на выполнение программ социально-экономического и культурного развития регионов.

За 1 квартал 2015 года из местных бюджетов в Государственный бюджет Украины перечислено 782,8 млн. грн., что на 26,2 % больше чем в 1 квартале 2014 года. Субвенций перечислено в объёме 29,5 млн. грн., что в 7,1 р. больше аналогичного периода 2014 года [18]. План реверсной дотации на 2015 год составляет 3,6 млрд. грн., что на 1,7 млрд. грн. больше чем в 2014 году.

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 Сан-Марино – 69%, Нидерландах – 19, Бельгии – 13, Чехии – 11%

муниципальных доходов [19, с.176]. Наиболее распространенным является облигационный коммунальный кредит, что связано с выпуском местными органами власти облигации 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.

Успешно функционируют коммунальные банки взаимного коммунального кредита в Швеции, акционерные коммунальные банки – в Бельгии, специальные государственные банки коммунального кредита – 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 [20]. К кредитам из бюджета принадлежат: бюджетные ссуды и финансовая помощь на возвратной основе. Кредитование бюджета является составной частью общего и специального фондов бюджета и одним из инструментов бюджетного регулирования.

Согласно Бюджетному кодексу, Совет министров АР Крым, местные государственные администрации, исполнительные органы соответствующих местных советов по решению Верховной Рады АР Крым или соответствующего местного совета могут получать:

1) займы на покрытие временных кас-

совых разрывов, возникающих по общему фонду и бюджету развития местных бюджетов, в финансовых учреждениях на срок до трех месяцев в пределах текущего бюджетного периода, в исключительных случаях по решению Кабинета Министров Украины относительно бюджета Автономной Республики Крым и городских бюджетов - в пределах текущего бюджетного периода. Порядок получения и погашения таких займов определяется Министерством финансов Украины;

2) ссуды на покрытие временных кассовых разрывов местных бюджетов в соответствии с частью пятой статьи 43 Бюджетного Кодекса. Такие займы не предоставляются в случае размещения средств местного бюджета на депозитах и / или обслуживание средств местного бюджета в части бюджета развития и собственных поступлений бюджетных учреждений в учреждениях банков. Предоставление займов из одного бюджета другому запрещается.

По данным Государственной казначейской службы Украины за 7 месяцев 2015 года за счет средств единого казначейского счета предоставлено займов на покрытие временных кассовых разрывов на общую сумму 1,7 млн. грн., что на 30 млн. грн. (94,7%) меньше чем за 7 месяцев 2014 года [21].

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. Кроме того отмечено, что в случае размещения средств местного бюджета на депозитах и / или обслуживание средств местного бюджета в части бюджета развития и собственных поступлений бюджетных учреждений в учреждениях банков объемы временных кассовых разрывов общего фонда такого местного бюджета не покрываются за счет средств единого казначейского счета.

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 [22]. Создания 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 ее функций взаимодействующих элементов. 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.

Рассматривая состояние функционирования системы межбюджетных отношений в Украине важно отметить, что, несмотря на широкомасштабную реформу межбюджетных отношений, начатую в 2001 г., мно-

го 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 [23, с. 88].

Основными проблемными местами межбюджетных отношений является высокий уровень перераспределения через центр, нечеткость и непредсказуемость распределения дотаций и субвенций, а также обременительный и несправедливый механизм так называемых «делегированных расходов». Кроме того, движение больших встречных финансовых потоков. Не смотря на ряд проведенных мероприятий по бюджетной децентрализации, за 1 квартал 2015 года доля общего фонда местных бюджетов в сведенном бюджете страны уменьшилась на 1,8 % и составляет всего лишь 16,8 % [24, с. 45].

Поэтому, децентрализация государственного управления и демократизация общества требует 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 си-

стемы 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, социальная защита и т.д.

В Госбюжете 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 [25].

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. А также определение 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 должна обеспечивать установленные расходные обязательства. Прозрачным, стабильным и долгосрочным необходимым механизмом бюд-

жетного выравнивания, который выполняет стимулирующую функцию и позволяет спрогнозировать доходы будущих периодов.

Чрезвычайно важно сегодня выбор 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 полномочия», что будет способствовать установлению порядка передачи финансовых и материальных ресурсов, определению ответственности порядка рассмотрения спорных вопросов, возникающих в ходе их реализации.

Реформирование системы межбюджетных отношений, совершенствование финансовых инструментов и методов бюджетного регулирования должна быть тесно связана 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, достижения сбалансированности требует совершенствования моделей прогнозирования доходной и расходной частей бюджетов, корректировки нормативов бюджетной обеспеченности с учетом коэффициента особенностей развития административно - территориальных образований.

Список использованной литературы

1) Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навч. посібник / Л. О. Миргородська. – К.: Центр навчальної літератури, 2008. – 240с.

2) Гусаченко О.О. Зарубіжний досвід формування бюджетів та можливість його використання в Україні / О.О. Гусаченко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції, 28 листопада 2012 р. – Ч.ІІ. – Полтава: Полт. НТУ, 2012. – 137с.

3) Алексеев І. В. Бюджетна система: Навч. посібник / І. В. Алексеев, Н. Б. Ярошевич, А. М. Чушак-Голобородько . – К.: „Прес”, 2007. – 376 с.

4) Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] : монографія / І. С. Волохова . – О.: [Атлант], 2010. - 234 с.

5) Казюк Я. М. Моделі державного управління міжбюджетними відносинами у розвинених країнах світу: уроки для України / Я. М. Казюк / Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2013. – №1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://el-zbirniku.at.ua/Kaz_s.pdf.

6) Федосов В. М. Бюджетна система: підручник / ред. В.М. Федосова, С. І. Юрія. - К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка. – 2012. –871с.

7) Європейська Хартія місцевого самоврядування. Закон України від 15.07.97 №452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

8) Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 – 2015 роки

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.

9) Федосов. В. М. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С.І.Юрія. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка. – 2012. – 871с.

10) Петленко Ю. Місцеві фінанси: підручник / Ю.Петленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/16290206>.

11) Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

12) Петленко Ю. Місцеві фінанси: підручник / Ю.Петленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/16290206>.

13) Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, ін. – Швейцарсько-український проект „Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ „Софія”, 2012. – 128 с.

14) Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л. В. Панасюк // Економіка та держава. – 2009. – №1. – С. 46-50.

15) Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

16) Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.

17) Петленко Ю. Місцеві фінанси:

підручник / Ю.Петленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/16290206>.

18) Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.

19) Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посібн. / В. І. Кравченко / – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.

20) Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

21) Казначейська служба України: довідка щодо обсягів позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/>.

22) Дурнева Ю. Щодо законодавчого врегулювання діяльності комунальних банків / Ю. Дурнева Ю. // Право України – 20011. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-1034.html>

23) Сунцова О. Місцеві фінанси: підручник / О. Сунцова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/10420208/finans1>.

24) Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/472/>.

25) Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від від 28.12.2014 № 80-VIII / Верховна Рада України . – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page3>.

ОБРАЗОВАНИЕ

Урусова Г.Б. Текст менен иштөөдө колдонулуучу инновациялык методдор **106**

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

Глущенко Ю.А. Организация межбюджетных отношений в контексте развития территорий: мировой и украинский опыт **112**

Абдынасыров У.Т. Перспективы развития «единого окна» в сфере внешней торговли в Кыргызской Республике **125**

Сасыкулов Б.Б. Стратегические аспекты развития железнодорожного транспорта в Кыргызской Республике **135**

Алкадырова Ч. М. Повышение эффективности управления государственными предприятиями в Кыргызской Республике **141**

Тулеев И.В. Проблемы взаимоотношений горнорудных компании с местными органами и общественными организациями населения **146**

Дуйшенбиева А. Э.Организационно-правовые основы регулирования и развития региона республики **151**