

**МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

ТАШКЕНТСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ ИНСТИТУТ

Отдел «Магистратуры»

Кафедра «Финансы»

На правах рукописи

УДК 336

ДИССЕРТАЦИОННАЯ РАБОТА

**На тему: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА**

Магистрант:

Тиллаев М. Д

Научный руководитель:
к.э.н., доцент

Шарифходжаева К.У

Научный консультант:
преподаватель кафедры «Финансы»

Сулейманов И.Р.

Допускается к защите:
Зав.кафедрой «Финансы»

Камолов О.С.

Ташкент - 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА	9
1. Теоретические основы формирования межбюджетных отношений и их экономическая сущность.....	9
2. Этапы формирования межбюджетных отношений в Республике Узбекистан	23
3. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений	31
Выводы по первой главе	46
Глава II. АНАЛИЗ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН	48
1. Процесс формирования Межбюджетных отношений государства и его анализ	48
2. Анализ межбюджетных отношений в Республике Узбекистан и изменений законодательства по бюджетному планированию	57
3. Анализ состояния межбюджетных отношений в Узбекистане, современное состояние и проблемы	65
Выводы по второй главе	77
Глава III. Совершенствование процесса формирования и развития межбюджетных отношений в Республике Узбекистан	79
1. Опыт процесса формирования и развития межбюджетных отношений развитых стран, и возможности его применения в Республики Узбекистан	79
2. Пути совершенствование процесса формирования межбюджетных отношений Республики Узбекистан	86
Выводы по третьей главе.....	90
Заключение	92
Список использованной литературы.....	97

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие экономики во многом определяется состоянием финансовой системы страны. Роль, место и значение финансовых, кредитных бюджетных отношений в развитии государства очевидны, поскольку от состояния этих отношений зависит достижение оптимального уровня таких макроэкономических показателей, как прирост валового внутреннего продукта, уровень безработицы и инфляции, состояние платежного баланса, валютного курса и других.

Вместе с тем, реформирование всей финансовой системы Республики Узбекистан обусловило коренную перестройку ее основного звена - бюджетной системы. Логическим продолжением ее реформирования стала разработка и принятие Закон «О бюджетной системе» Республики Узбекистан.

Важнейшим стратегическим приоритетом государственного регулирования экономики является целенаправленное формирование и использование финансового потенциала. В условиях обеспечения устойчивой экономики решение социально-экономических задач требуют качественно нового ресурсного подхода, отражающего с одной стороны, интенсивное развитие рыночной инфраструктуры, а с другой - сохранение функциональной значимости общественного сектора.

Большую роль в стратегическом обновлении финансового пространства играет государство, в ведении которого находится особо важная часть финансового потенциала - бюджетные ресурсы. В современных условиях, бюджет - основной инструмент воздействия государства на рост экономики и жизненного уровня населения¹.

Проводимая в жизнь бюджетная политика в Республики Узбекистан строится в последние годы на повышение сбалансированности

¹ Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006, (стр. 3).

межбюджетных отношений. Бюджетные отношения ориентированы на выполнение приоритетов, обеспечивающих максимальную концентрацию финансовых ресурсов на региональном уровне, и погашении государственного долга в целях накопления средств, для дальнейшего экономического роста. За последние годы в бюджетной системе республики произошли определенные изменения, касающиеся структуры доходов и расходов бюджета, источников финансирования его дефицита. Как отмечал Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов в своем докладе на заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2012 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2013 год «...Особого внимания заслуживает то, что рост доходов Государственного бюджета был обеспечен при снижении налогового бремени. ... Доходная часть Государственного бюджета исполнена по всем показателям и источникам поступления, достигнутый профицит составил 0,4 процента к ВВП.»². Тем не менее, система межбюджетных отношений находится еще на стадии становления и до сих пор продолжаются поиски нахождения оптимального механизма, с учетом особенностей социально-экономического развития отдельных регионов страны.

Вопросы разграничения властных полномочий между различными уровнями бюджетной системы относятся к наиболее значимым на современном этапе развития бюджетной системы Республики Узбекистан. В настоящее время, в реформировании бюджетной системы имеется ряд проблемных вопросов. Это отсутствие стабильности в распределении расходов и доходов, межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов, неоднократные изменения функций уровней управления, необеспеченность их бюджетными ресурсами, изъятие вышестоящими органами излишков средств нижестоящих бюджетов в вышестоящие путем

² Доклад президента республики Узбекистан Ислама Каримова на заседании кабинета министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2012 году и приоритетным важнейшим направлениям экономической программы на 2013 год. Правда востока. №13 (27463) 19.01.2013 г.

частых уточнений нормативов распределения доходов или размеров межбюджетных трансфертов.

Бюджетная политика государства, ориентированная на устойчивое развитие экономики страны, не может быть успешно реализована без построения эффективной системы межбюджетных отношений, максимально учитывающей экономические, региональные и социальные интересы всех участников бюджетного процесса.

Основные разработки за последние годы сосредоточены на упорядочение межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и бюджетами областей и в гораздо меньшей степени - на внутрирегиональном уровне, что не обеспечивает комплексного подхода к решению проблемы.

Актуальность темы определяется тем, что данная магистерская диссертация посвящена такой проблеме современной экономики Узбекистана как государственное регулирование межбюджетных отношений, которая все еще находится в стадии становления и развития.

Система межбюджетных отношений – это фактор, переоценить влияние которого на социально-экономическое развитие Узбекистана довольно сложно. От того, насколько эффективно и целесообразно распределены обязанности и финансовые ресурсы для их выполнения между бюджетами, зависит возможность государства выполнять свои функции, а населения - быть обеспеченными бюджетными услугами.

Цели и задачи исследования. Главной **целью** исследования является раскрытие сущности межбюджетных отношений, определение направлений их развития, а также определения роли государственного влияния на межбюджетные отношения. Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- изучение теоретической основы построения системы межбюджетных отношений;
- определение сущности межбюджетных отношений;

- рассмотрение мировой практики бюджетного регулирования;
- анализ развития межбюджетных отношений в Узбекистане;
- характеристика основных проблем межбюджетных отношений, как на государственном уровне, так и на региональном;
- анализ перспектив развития межбюджетных отношений;
- анализ современного состояния межбюджетных отношений в Республике Узбекистан;
- вопросы совершенствования межбюджетных отношений в Республике Узбекистан на современном этапе.

В качестве объекта исследования данной диссертационной работы выступает система межбюджетных отношений в Республике Узбекистан, на современном этапе.

Предметом исследования является межбюджетные отношения между регионами Узбекистана.

Объектом исследования являются межбюджетные отношения между регионами Узбекистана как элементы системы финансового управления государственного бюджета.

Методологической основой диссертационного исследования послужили принципы системного подхода к анализу межбюджетные отношения.

Теоретической основой и информационной базой исследования явились основные закономерности, принципы и стратегические направления перехода к рыночной экономике, определенные Президентом Республики Узбекистан И. Каримовым. Указы Президента, законодательство, нормативно-правовые акты и документы органов государственного управления финансов Республики Узбекистан. Учебники и учебные пособия, материалы научных и практических исследований, научные статьи и публикации как отечественных, так и зарубежных ученых и специалистов. Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые документы, регулирующие составление и анализ финансовой отчетности, данные

статистической отчетности местных бюджетов.

Степень изученности проблемы. Проблемам совершенствования межбюджетных отношений и анализа посвящено огромное количество работ как зарубежных, так и отечественных авторов. Среди современных зарубежных и отечественных авторов, работы которых посвящены проблемам совершенствования межбюджетных отношений, бюджетирования и анализа можно отметить таких авторов, как: Я.Ю.Андреев, О.Г.Бежаев, Л.А.Дробозина, С.И.Лушин, Р.Масгрейв, Р.Оутс, Г.Б.Поляк, В.М.Родионова, М.В.Романовский, В.А.Слепов, Ё.А.Абдуллаев, М.И.Алимардонов, И.И.Алимов, А.В.Вахобов, Э.Ф.Гадоев, А.С.Жураев, Н.Х.Жумаев, Х.Н.Жамолов, Ж.Р.Зайналов, О.К.Иминов, Т.С.Маликов, А.Маманазаров, О.О.Олимжонов, О.Ю.Рашидов, Б.Тошмурадова, Б.Т.Турабов, Н.Х.Хайдаров, М.Шарифходжаев, Т.Эшназаров, Ж.А.Кучкаров, Г.Касимова, Х.Кабулов и другие³.

Научная новизна исследования заключается в:

- использовано комплексный подход к теоретической основы совершенствования межбюджетных отношений;
- уточнено задачи и принципы совершенствования межбюджетных отношений в республике Узбекистан;
- исследованы факторы влияющие на межбюджетные отношения в условиях модернизации экономики;
- предложены практические рекомендации по совершенствованию межбюджетного отношения в Республики Узбекистан.

Теоретическая и практическая значимость настоящей работы состоит в том, предложенные в работе подходы к совершенствованию межбюджетному отношения, могут быть использованы на большинстве местных бюджетов в рамках финансового планирования. Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания

³ Musgrave R. The theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959- p.277; Андреев Я.Ю. Межбюджетные отношения в регионе: опыт, проблемы, решения (на материалах Ярославской области). - Москва: Новый Логос, 2003.- 19 с.; Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования.- Москва: Экзамен, 2001.- 128 с.; Дробозина Л.А. Финансы.- Москва: ЮНИТИ, 2003.- 527 с.; Лушин С.И., Слепов В.А. Государственные и муниципальные финансы.- Москва: Экономист, 2006.- 317 с.; Поляк Г. Б. Бюджетная система Российской Федерации.- Москва: ЮНИТИ, 2001.- 540 с.; Родионова В.М. Финансы.- Москва: Финансы и статистика, 1995.- 478 с.; Романовский М.В., Врублевский О.В. Бюджетная система Российской Федерации.- Москва: Юрайт, 1999.- 621 с. Абдуллаев Ё. и др. Государственные финансы Республики Узбекистан.- Ташкент: Мехнат, 2001.- 85 с.; Алимардонов М.И., Тухсанов К.Н. Теория налогов.- Ташкент: Адабиёт, 2005.- 209 с.; Рашидов О.Ю. Деньги, кредит и банк.- Ташкент: ТДИУ, 2008.- 432 с.; Вахобов А.В., Жамолов Х.Н. Согласование межбюджетных отношений.- Ташкент: Молия, 2002.- 239 с.; Вахобов А.В., Касимова Г., Жамолов Х.Н. Целообразность налогового – бюджетной политики. - Ташкент: "IQTISOD- MOLLYA", 2005.- 245 с.; Зайналов Д.Р., Кучкаров Р. Усиление роли налоговой политики в условиях реформирования системы налогообложения субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства.- Самарканд: СамИЭС, 2007.- 36 с.; и др.

теоретических и специальных курсов таких как «Финансы», «Управление государственными финансами», «Местные бюджеты», и другие в бакалавриате и магистратуре ВУЗов экономического профиля.

Основные положения диссертационной работы опубликованы в 2 тезисах, а также докладывались на конференциях.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

Структура диссертационной работы состоит из введения, основной части - трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

В первой главе «Теоретические основы формирования и развития межбюджетных отношений государства» даны основные понятия системы межбюджетных отношений, рассмотрены этапы формирования и развития межбюджетных отношений, изучены зарубежная практика регулирования системы межбюджетных отношений.

Во второй главе «Анализ состояния межбюджетных отношений в Республике Узбекистан» проведен анализ современного состояния межбюджетных отношений между регионами республики, исследовано влияние изменений в законодательстве по бюджетному регулированию с учетом международного опыта.

В третьей главе «Совершенствование процесса формирования и развития межбюджетных отношений в Республике Узбекистан» озвучены проблемы развития межбюджетных отношений в стране, предложены мероприятия, которые помогут внести положительные изменения в межбюджетные отношения в Республике Узбекистан.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА

I.1 Теоретические основы формирования межбюджетных отношений и их экономическая сущность

Сложные задачи системного преобразования общества и экономики в целях достижения устойчивого развития Узбекистана могут быть решены только при наличии эффективной системы управления на всех уровнях государственной власти. Взаимодействие различных уровней власти должно базироваться на общегосударственной стратегии, имеющей четкие цели и задачи. Отсутствие ясного и рационального видения такого рода отношений может негативно отразиться на реализации долгосрочных целей развития страны.

Одним из основных принципов стратегии формирования системы государственного управления была определена децентрализация государственных функций от центра к регионам.

Децентрализация как переосмысление и изменение роли, ответственности и полномочий различных уровней управления является одним из методов достижения эффективности деятельности государства. Последовательное осуществление процесса децентрализации предполагает изучение обширного опыта стран Европы, а также СНГ. Опыт реформ в различных странах, в частности, Центральной и Восточной Европы, СНГ показывает, что децентрализация играет важную роль в процессе демократизации и трансформации экономики и общества. Это сложный процесс, требующий правильного понимания сути децентрализации, продуманности и взвешенности действий, так как он затрагивает различные аспекты жизни общества: политические, правовые, социальные, административные, экономические и культурные.

В целом исследования в области экономики, посвященные налогово-бюджетному федерализму полностью теоретические, и до настоящего времени не потеряли своей ценности как основа для дальнейших

исследований.

В экономическом - система децентрализованного использования государственных финансов, основанная на рыночном принципе эффективности размещения ресурсов.

Эти два направления тесно взаимосвязаны. Но если первое - в рамках принципа субсидиарности ставит задачу, то второе в рамках теории фискального федерализма пытается эту задачу решить, стремясь определить критерии децентрализации и реализовать эту идею на практике.

Принцип эффективного размещения ресурсов подразумевает оптимальное размещение факторов производства, включая труд, капитал, землю и научный потенциал. Эффективность экономической системы - оценочная категория. В соответствии с распространенной в экономической науке теорией общественного благосостояния основным критерием является удовлетворение индивидуальных предпочтений потребителей на основе критерия оптимальности Паретто. В определенной степени это достигается за счет рыночного ценового механизма, однако иногда рыночные механизмы не срабатывают, возникает необходимость, ликвидировать эти проблемы, что осуществляется государством. В областях, выходящих за пределы компетенции рынка, государство занимается предоставлением, - а в редких случаях и производством - общественных благ. Во-первых, речь идет о товарах и услугах, которые не могут предоставляться рынком, а во-вторых, о товарах (услугах), которые хотя технически и могут предусматривающих регулирование экономики посредством денежно-кредитной политики. По мнению П. Самуэльсона, регулирование спроса должно осуществляться не только на основе изменений в области государственных расходов или налогов, но и посредством манипулирования величиной учетной ставки процента и проведением соответствующих операций на открытом рынке⁴. «Неоклассический синтез» - попытка переоценить «старые ценности».

⁴ Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006, (стр. 24).

П. Самуэльсон объединил макроэкономические методы исследования с микроэкономическими, дополнив кейнсианский подход к изучению роста национального дохода анализом движения цен, заработной платы, прибыли. Он предпринял попытку создать новую теорию государственного монополистического регулирования, в которой особое внимание уделил вопросам распределения национального продукта, а отсюда - и разработке системы трансфертных выплат населению и росту государственных расходов, связанных с его социальными функциями.

П. Самуэльсон известен как автор «чистой теории государственных расходов», которая является развитием концепции «государственных услуг», созданной в XIX- начале XX в. представителями маржиналистской школы. Он ввел в оборот термин «общественное благо», под которым понимает специфичные товары и услуги. Отличие «общественного блага» от частного состоит в том, что потребление каким-то одним членом общества не уменьшает потребительные свойства товара, например, таким товаром является информация. Теория «государственных услуг» поставила вопрос о распределении финансовых ресурсов общества между государственным и частным секторами экономики. Государство должно финансировать экономическую и социальную инфраструктуру, неприбыльную или низкоприбыльную для частного сектора⁵.

Особая природа общественных благ заключается в том, что их потребление может быть совместным и равным: чем больше достается одному домохозяйству, тем больше, а не меньше, достается другому, каждый получает выгоды от общественных благ независимо от того, платит он за них или нет.

Задача финансовой политики в области «общественных благ» состоит в регулировании их предложения, а основная цель вмешательства - в достижении оптимальности государственных расходов. Достижение же

⁵ Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006, (стр. 43).

оптимальности в государственном вмешательстве возможно только при наличии у правительства информации о степени общественного благосостояния и о сфере предпочтений каждого члена общества. Подобного рода информация вряд ли приемлема для определения объема и состава государственных расходов.

По Масгрейву в общественных товарах одинаково заинтересованы все члены общества, в действительности же - это противоречие, так как, например, в увеличении военных расходов заинтересованы лишь крупнейшие монополисты. Согласно теории Р. Масгрейва, налогоплательщики добровольно накладывают на себя бремя. Он определил различие между фискальными мерами и мерами, которые необходимо осуществлять правительству для достижения полной занятости, а также автоматических и дискреционных мер в достижении полной занятости⁶.

Неолиберальное направление западной экономической мысли объединило концепции «смешанной экономики» и «государства всеобщего благоденствия», представители которых пытаются соединить принципы эффективного капиталистического производства со справедливостью в распределении доходов. Они считают, что наиболее эффективной должна быть экономика «смешанного» типа, когда основные отрасли хозяйства принадлежат частному капиталу, а в государственной собственности сосредотачивается экономическая и социальная инфраструктура. Кроме того, в распределении национального дохода большую роль должны играть государственные финансы, которые должны способствовать «выравниванию в доходах».

Американский вариант неолиберализма разработан Дж. Гэлбрейтом. Он признает кейнсианскую идею о необходимости воздействия государства на совокупный спрос общества, государственное вмешательство рассматривает как органическое требование индустриальной системы.

⁶ Утибаев Б.С. Государственный бюджет: Учебник /Б.С. Утибаев, Р.М. Жунусова, В.А. Саткалиева - Алматы: экономика, 2006. - (стр. 107).

Практически Дж. Гэлбрейт приходит к выводу, согласно которому развитие производительных сил требует внедрения планового начала в хозяйстве. Важную роль в регулировании спроса он отводит налоговой системе, считая налоги инструментом «антициклической политики». «Это регулирование будет ощутимо только тогда, когда налоги составят значительную часть совокупного общественного продукта»⁷.

Рост налогов Дж. Гэлбрейт связывает с необходимостью финансирования расходов как средства регулирования спроса. Он развил концепцию неоклассиков о «вложениях в человеческий капитал», которые во многом определяют темпы экономического роста. В отличие от неокейнсианцев, он ярый противник бюджетного дефицита, так как это не согласуется с его идеей «балансируемой экономики». Он и против инфляции, ибо она усиливает бедность. Дж. Гэлбрейт за сохранение военных расходов, так как они поглощают часть прироста налоговых доходов. Он считает, что сократить высокий уровень доходов капиталистов можно путем отмены налоговых льгот и ликвидации «лазеек» в налоговых законах.

Однако теория Дж. Кейнса и его последователей, достаточно эффективно действовавшая в 40- 60 годах XX века во многих западных странах, в условиях слабомонополизированных конкурентных рынков, имела ряд противоречий. Основным критерием является критерий, который определяет общественный характер предоставляемого блага. И если это имеет место хотя бы частично, то рынок не сможет привести экономическую систему к социальному оптимуму, а значит, требуется вмешательства государства⁸.

Дальнейшим развитием теории общественных благ стала теория экономического (фискального) федерализма. Основной постулат теории экономического федерализма основан на утверждении, что децентрализация государственной власти является предпосылкой соблюдения рыночного

⁷ Брайчева Т.В. Государственные финансы: Учебное пособие.- Санкт-Петербург: Питер 2001. -288с.

⁸ Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006, (стр. 186).

требования оптимального размещения ресурсов.

Объяснение этой позиции связывается с концепцией внешних эффектов: любое негативное (позитивное) явление на локальном уровне вызовет соответствующую реакцию на региональном и государственном и не только в государственном секторе, но и косвенно в частном. В соответствии с этой концепцией, местное сообщество является базовой единицей экономики государственного сектора и государственных финансов.

Многие современные специалисты в области государственных финансов вслед за такими вышеуказанными классиками, рассматривают фискальный федерализм как идеальную возможность наиболее эффективного предоставления общественных благ с разным «радиусом использования»-собственно, таким образом, происходит распределение компетенций между уровнями государственной власти. Причем, чем ниже уровень власти, тем больше вероятность передачи их функций в частные руки, «включения» рыночных механизмов и повышения эффективности. Соответственно, наибольшую возможность в этой области имеются на местном (коммунальном) уровне.

Ричард Масгрейв связывает теорию фискального федерализма с существованием локальных финансовых сообществ (общин). Во-первых, предоставление общественных благ пространственно ограничено. Соответственно, можно говорить об общественных благах различного радиуса предоставления - большого (например, государственная оборона) и малого (например, детское дошкольное образование). Во-вторых, издержки отдельных потребителей общественных благ тем ниже, чем выше платежеспособный спрос со стороны остальных потребителей, то есть можно говорить о стремлении к пространственному объединению потребителей, обладающими сравнимыми потребностями.

В результате «каждый потребитель становится, таким образом, членом определенного финансового сообщества, задачей которого является предоставление ему определенных общественных благ».

Услуги соседних локальных сообществ могут дублироваться, поэтому принцип оптимального распределения ресурсов требует их взаимодействия с целью избежания двойных расходов. Наконец, в федеративном государстве необходимо взаимодействие всех уровней власти, обладающих финансовой ответственностью, с целью максимально эффективного предоставления общественных благ равного радиуса действия. Именно это обычно имеется в виду под фискальным (бюджетным) федерализмом.

Государство должно вмешаться, если рыночный механизм не обеспечивает достижение принципа оптимального распределения ресурсов. Германская финансовая школа исходит из постулата, что существуют объективные «общественные потребности», поэтому деятельность государства необходима. Принцип эффективного распределения ресурсов в деятельности государства (на любом уровне децентрализации власти, включая местный), по определению известного германского специалиста в области государственных финансов Хорста Циммермана, подразумевает, что «все, что делает государство, во-первых, можно ориентировать на интересы граждан, а во-вторых, должно осуществляться минимальными средствами».

Разделение задач и финансовых источников между различными уровнями государственного управления - основной вопрос любого государства. В германской правовой и экономической науке эта проблема решается с помощью введенного в период Веймарской республики понятия «финансового выравнивания» (балансирования), которое, по выражению известного германского специалиста в области финансов О.Э. Геске, является «ядром финансовых взаимоотношений федеративного государства».

В конце XIX века в Швейцарии появился термин «Finanzausgleich». В Германии он получил широкое распространение после первой мировой войны, когда развалилась старая финансовая система, и стало очевидно, что коммуны больше не в состоянии финансировать осуществление своих компетенций лишь за счет доходов жителей коммуны - на основе так

называемого «принципа эквивалентности» расходов доходам, собираемым на определенной территории. Тогда и возникла настоятельная необходимость в финансовых отчислениях со стороны рейха и коммунам, и независимым государствам - частям рейха. Вместе с введением механизма финансовых отчислений коммунам Центр получил право непосредственно вмешиваться в дела местного самоуправления. С тех пор это влияние имеет тенденцию к увеличению.

Немецкий ученый и государственный деятель Иоганн Попитц (1884-1945 гг.) определил в 1926 году «финансовое балансирование» как «всю совокупность финансовых отношений между государством и входящими в него территориальными объединениями». В тот период времени подход Попитца к проблеме «финансового выравнивания» соответствовал позиции доктора права Альберта Генделя (Henpel), который в 1921 году ввел этот термин в юридический лексикон. Гендель, а вслед за ним и Попитц, отождествляли право на финансовую автономию с правом государственности, которым, соответственно, обладали рейх и входящие в него территории, но не коммуны. Речь шла, таким образом, о распределении финансовых поступлений. Данная концепция рассматривала коммуны только в связи с исполнением ими определенного круга задач, финансирование которых осуществлялось непосредственно рейхом и территориями. Такой подход не предусматривал (да и не мог предусмотреть) права финансовой автономии для местных коллективов⁹. Дальнейшее развитие понятие «финансовое выравнивание» получило уже после войны в работах В.Биккеля (Bickel). Подобно своим предшественникам, Биккель подчеркивал приоритетное значение распределения государственных задач между территориальными объединениями разного уровня. Распределение задач, по Биккелю, должно служить главным основанием для распределения финансовых источников между федерацией, землями и коммунами. «Финансовое выравнивание по

⁹ Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006, (стр. 212).

определению Биккеля - распределение прав и обязанностей по исполнению государственных задач между территориальными корпорациями публичного права, а также прав по ведению ими собственной бюджетной политики в целях осуществления этих задач». Данная концепция предусматривает включение в систему «финансового выравнивания» - наравне с федерацией и землями коммун, которые также получают право на финансовую автономию.

В современных исследованиях, посвященных проблеме «финансового выравнивания», предпочтение отдается более поздней концепции В.Патцига (Patzig). Патциг рассматривает распределение компетенций между уровнями государственной власти в качестве исходного пункта для осуществления политики «финансового выравнивания», но не ее элемента. Речь идет, таким образом, во-первых, о распределении финансовых поступлений между территориальными объединениями разного уровня, а во-вторых, о компенсации финансовых различий между ними. В современной Германии в соответствии с приведенными определениями существует система «активного» финансового балансирования, связанная с распределением финансовых источников между федерацией, землями и коммунами, и «пассивного», связанного с распределением возложенных на них задач.

Принцип германского государственного права - «финансы следуют за задачами» делает правильный акцент во всей германской финансовой политике. Прежде, чем начинать распределение, а тем более перераспределение, финансовых ресурсов, необходимо выяснить, во-первых, какой уровень власти наиболее эффективно может исполнить определенную государственную задачу: в соответствии с принципом разумной децентрализации найти так называемого «компетентного монополиста» (ведь государство, региональные и местные власти - тоже монополисты в определенных сферах). Во-вторых, важно распределить, как будут финансироваться издержки по осуществлению этой задачи. «Пассивное» финансовое выравнивание выполняет важную роль в общей системе германского бюджетного федерализма. Только на первый взгляд кажется, что

распределение компетенций между уровнями власти «малоподвижно», на самом деле это достаточно эффективный правовой способ регулирования финансовых отношений в государстве. Кроме того, правильное осуществление «пассивного» выравнивания позволяет предотвратить возможные конфликты, связанные с распределением налоговых средств, еще на стадии их зарождения.

В настоящее время распределение задач - самостоятельный механизм, настолько сложный, что уже достаточно давно развивается параллельно с «активным» финансовым выравниванием - вертикальным распределением и горизонтальным перераспределением финансовых средств между уровнями государственной власти. В этой связи основную проблему «финансового выравнивания» можно сформулировать как максимально эффективное решение финансовых проблем еще на стадиях «пассивного» выравнивания и первичного распределения финансовых средств между уровнями государственной власти, по возможности не доводя дело до весьма болезненного процесса перераспределения финансов.

Достижению этой цели способствует такая важная особенность механизма «вертикального выравнивания», как наличие собственных финансовых полномочий у всех трех уровней государственной власти, включая местный. Распределение налоговых поступлений осуществляется частично по раздельной системе, согласно которой существуют федеральные, местные (коммунальные) налоги, а также в соответствии с так называемым «налоговым союзом», в который входят важнейшие по поступлениям в казну налоги (подходный, на прибыль корпораций, промысловый и налог на добавленную стоимость). Существующая система германского «вертикального выравнивания» обеспечивает минимальный уровень финансирования всех трех уровней власти, а на коммунальном уровне является базовой финансовой гарантией местного самоуправления, так как германские коммуны в числе местных налогов распоряжаются промысловым

налогом - одним из важнейших по объему отчислений в казну¹⁰.

Наличие собственных налоговых источников, как правило, не обеспечивает финансирование всех возложенных задач; для компенсации имеющихся несоответствий необходимо введение механизма вторичного перераспределения средств - системы «горизонтального» финансового выравнивания. «Горизонтальное выравнивание» необходимо, так как существуют объективные исторические, географические и социально-экономические различия не только между отдельными регионами, но и отдельными коммунами внутри регионов. В этой связи «горизонтальное выравнивание» осуществляется на двух уровнях.

Важно отметить, что механизм «финансового выравнивания» ни в коем случае не подразумевает крупномасштабного перераспределения финансов. Масштабное перераспределение всегда, в конечном счете, оказывается неэффективным: у богатых, тех у кого «отнимают» посредством налогового пресса, оно вызывает недовольство и стремление к уклонению от уплаты налогов, а бедных, тех, кому «передают» в виде социальных выплат и льгот, лишает необходимого стимула к труду. В результате проигрывает все общество.

В действительности реальное перераспределение финансов - один из многочисленных элементов сложной системы «финансового выравнивания», подразумевающей всю совокупность финансовых отношений между уровнями государственной власти (федерацией, федеральными землями и местными коллективами - коммунами) в процессе выполнения ими государственных задач, включая и задачи в рамках местного самоуправления. Таким образом, механизм «финансового выравнивания» служит воплощению на практике идеи бюджетного федерализма. В федеративных государствах (США, Швейцария, Германия) эта идея подразумевает при наличии двух конституционных уровней федерализма (федерация и регионы) существование трех уровней финансовой

¹⁰ Брайчева Т.В. Государственные финансы: Учебное пособие.- Санк-Петербург: Питер 2001. -с. 169

ответственности (федерация, регионы и местные коллективы). В унитарных государствах (Франция) речь идет о механизме распределения финансовых компетенций между Центром и местными властями с относительно слабым положением регионов. Так что принцип децентрализации власти оказывается главным для экономических систем и организации финансового хозяйства развитых демократии¹¹.

В Узбекистане взаимоотношения между бюджетами бюджетной системы начинают складываться на первой стадии бюджетного процесса – стадии планирования бюджета, когда Министерство финансов составляет проект Государственного бюджета Республики Узбекистан по доходам и расходам в соответствии с прогнозом макроэкономических показателей развития экономики страны, а также регулирует вертикальный дисбаланс налогового потенциала и расходных обязательств бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов.

В соответствии с законодательством, входящие в состав Государственного бюджета Республики Узбекистан бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты должны быть сбалансированы по доходам и расходам (схема 1).

Рисунок 1.1.1.

Источники балансирования местных бюджетов в Республики



¹¹ Мельников В.Д. Основы финансов: Учебники для вузов - Алматы. 2005. с. 53

Плановое превышение расходов бюджета над его доходами (дефицит) может предусматриваться только в параметрах республиканского бюджета.¹²

В классической литературе, по сути дела, не рассматривается вопрос о том, почему страны столь значительно отличаются друг от друга в отношении разделения налогово-бюджетных полномочий, ответственности и функций регулирования. В связи с существованием таких разительных различий возникают, по меньшей мере, два важных вопроса.

Во-первых, в какой степени неодинаковые результаты экономического развития разных стран связаны с различиями в межбюджетных отношениях?

Во-вторых, в какой мере характерные особенности налогово-бюджетных отношений вызваны различиями в институтах и типичных для каждой страны факторах, которые должны учитываться при разработке и осуществлении налогово-бюджетной системы.

Актуальность этих вопросов приводит к необходимости расширить поле анализа и направить усилия на развитие результатов классических исследований в этой области.

Ключевой точкой противоречий между классическими и новыми исследованиями является вопрос об определении факторов, влияющих на оптимальный уровень децентрализации налогово-бюджетной политики. При этом в ряде исследований подчеркиваются дополнительные преимущества децентрализации, помимо тех, которые указаны в классических произведениях, а в ряде других работ - дополнительные трудности. Эта дискуссия разворачивается вокруг очевидной тенденции усиления налогово-бюджетной децентрализации, проявившейся во многих странах мира. Однако даже наиболее решительные ее сторонники признают, что реформы в этой области должны разрабатываться с большей осторожностью и весьма тщательно для того, чтобы можно рассчитывать на позитивные результаты.

В 90-х годах появились теоретические и прикладные исследования, в которых последовательно разрабатывалась концепция рыночного

¹² Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 66)

федерализма («федерализма, сохраняющего рынок»), Многие из выдвинутых в них сравнительно новых идей относятся именно к развивающейся или переходной экономике, то есть к тому периоду, когда создаются рыночные институты и принимаются меры по обеспечению финансовой стабилизации и экономического роста. Для формирования рыночного федерализма, по мнению Уэйнгаста, необходимо выполнение пяти условий:

1) наличие иерархической системы органов власти с разграниченными полномочиями;

2) субфедеральные правительства наделены достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в том числе в законодательной сфере;

3) федеральное правительство обеспечивает свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства между территориями;

4) наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти, ограниченное разделение доходов;

В этом контексте сочетание защиты от конфискации федеральным правительством доходов населения или бюджетов субфедерального уровня, свободная торговля и мобильность факторов производства, а также жесткие бюджетные ограничения создают условия, при которых региональные и местные органы власти будут иметь стимул активно конкурировать за создание оптимальных условий для предпринимательства и инвестиций.

Ясно, что, Узбекистану необходима своя стратегия децентрализации, учитывающая существующие реалии и традиции государственного управления, и главными условиями для эффективной работы власти должны являться:

–обладание четко определенными полномочиями и функциями;

–наличие собственного бюджета со стабильными доходными источниками;

–владение собственностью.

Таким образом, децентрализация в практическом смысле требует хотя

бы некоторой степени децентрализации по большинству направлений, то есть, по меньшей мере, перераспределения в пользу регионов каких-либо доходных источников и полномочий по принятию решений, которые могли бы повлиять на объем и распределение этого дохода, и какой-либо ответственности в отношении того, как эти полномочия должны быть использованы.

I.2 Этапы формирования межбюджетных отношений в Республике Узбекистан

Узбекистан – государство с централизованной моделью межбюджетных отношений, в рамках которой между государственной и местными органами власти складываются отношения по вопросам бюджетных полномочий, прав, обязанностей и ответственности органов власти в процессе составления, рассмотрения и исполнения бюджета.

Взаимоотношения между бюджетами бюджетной системы начинают складываться на первой стадии бюджетного процесса – стадии планирования бюджета, когда Министерство финансов составляет проект Государственного бюджета Республики Узбекистан по доходам и расходам в соответствии с прогнозом макроэкономических показателей развития экономики страны, а также регулирует вертикальный дисбаланс налогового потенциала и расходных обязательств бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов.

В соответствии с законодательством, входящие в состав Государственного бюджета Республики Узбекистан бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты должны быть сбалансированы по доходам и расходам. Плановое превышение расходов бюджета над его доходами (дефицит) может предусматриваться только в параметрах республиканского бюджета.

В соответствии с Правилами составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан мероприятия по обеспечению сбалансированности бюджетов Республики Каракалпакстан,

областей и г. Ташкента осуществляет Министерство финансов Республики Узбекистан, а бюджетов районов и городов – соответственно Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые управления областей и города Ташкента¹³.

На стадии планирования по получении финансовыми органами бюджетного запроса начинается работа по подготовке бюджетной заявки, установленной Министерством финансов Республики Узбекистан формы, которая включает в себя:

1. По доходам – формы расчетов контингента налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей, а также других доходов государственного бюджета следующего финансового года по каждому виду доходов в отдельности по соответствующим регионам, а также указания по их составлению и заполнению.

2. По расходам – перечень показателей и формы расчетов, а также указания по их составлению и заполнению, по которым получателями бюджетных средств, финансируемыми из государственного бюджета, должны составляться заявки на получение бюджетных ассигнований, а также показатели по сети, штатам и контингентам.

1.1. Формы расчетов по доходам направляют территориальным финансовым органам в соответствии с иерархией подчиненности, которые, в свою очередь, направляют полученные формы расчетов налоговым органам для составления заявки по доходам, которые в указанные сроки должны быть представлены вышестоящим финансовым органам.

1.2. Министерство финансов, получив соответствующие заявки от нижестоящих финансовых органов, Государственных налогового и таможенного комитетов, подготавливает проект контингента доходов государственного бюджета для включения его в проект государственного бюджета. Проектконтингента доходов государственного бюджета

¹³ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 66)

составляется как в целом по Республике Узбекистан, так и в разрезе Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

1.3. Для сбалансирования доходов и расходов бюджета Республики Каракалпакстан и бюджетов областей и города Ташкента составляется план регулирования отчислений от общегосударственных налогов в соответствующие бюджеты.

Для определения доходной части бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г. Ташкента Главным управлением Государственного бюджета Министерства финансов Республики Узбекистан составляется план регулирования отчислений от общегосударственных налогов в бюджет Республики Каракалпакстан и бюджеты областей и г. Ташкента, в котором определяются:

1) нормативы и суммы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан, бюджеты областей и г. Ташкента;

2) перечень и объемы общегосударственных налогов, закрепленных зареспубликанским бюджетом, бюджетом Республики Каракалпакстан, бюджетами областей и г. Ташкента;

3) перечень и объемы местных налогов и сборов, закрепленных за бюджетом Республики Каракалпакстан, бюджетами областей и г. Ташкента.

План регулирования имеет своей целью определение нормативов и суммы отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты, размера дотаций (субвенций), выделяемых нижестоящим бюджетам для сбалансирования доходов и расходов этих бюджетов. План регулирования составляется для бюджета каждого региона, имеющего в своем составе бюджет другого нижестоящего региона.

В соответствии с Правилами составления и исполнения бюджета³¹ регулирующими налогами, как правило, могут определяться налог на доходы (прибыль) юридических, налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость, акцизный налог, вместе с тем в современной

практике все общегосударственные налоги являются регулирующими и распределяются между бюджетами разных уровней.

Общегосударственные налоги – налоги и специальные платежи для недропользователей, налог за пользование водными ресурсами, как правило, не распределяются между бюджетами разных уровней и в полном объеме зачисляются в республиканский или местные бюджеты.

Вместе с тем на практике налог за пользование водными ресурсами в полном объеме зачисляется в местные бюджеты (в отдельных случаях может иметь место распределение налога за пользование водными ресурсами между вышестоящими и нижестоящими местными бюджетами), а налоги и специальные платежи для недропользователей последние 4 года распределяются между республиканским и местными бюджетами.

1.4. Министерство финансов Республики Узбекистан вносит в Кабинет Министров Республики Узбекистан предложения об установлении перечня регулирующих общегосударственных налогов и размеры отчислений от них в Республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан, бюджеты областей и г. Ташкента.

1.5. На основании принятого Олий Мажлисом Государственного бюджета, Постановлением Президента Республики Узбекистан утверждается перечень регулирующих общегосударственных налогов и размеры отчислений от них в бюджет Республики Каракалпакстан, бюджеты областей и г. Ташкента¹⁴.

Предложения о размерах отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в республиканский бюджет Республики Каракалпакстан, областные бюджеты, городской бюджет города Ташкента и в бюджеты городов и районов республиканского (Республики Каракалпакстан), областного и городского (города Ташкента) подчинения вносятся в Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимияты областей и города Ташкента соответственно Министерством финансов

¹⁴ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 69)

Республики Каракалпакстан, финансовыми управлениями областей и города Ташкента.

Предложения о размерах отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты области, вносятся в хокимияты области финансовыми отделами этих хокимиятов.

Нормативы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты районов и городов республиканского (Каракалпакстан) и областного подчинения устанавливаются в размерах, не превышающих нормативы отчислений от этих же налогов в бюджет Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г. Ташкента.

Нормативы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты районов, входящих в состав города, устанавливаются в размерах, не превышающих нормативы отчислений от этих же налогов в бюджет города областного подчинения.

Нормативы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты городов районного подчинения устанавливаются в размерах, не превышающих нормативы отчислений от этих же налогов в бюджет района областного подчинения.

1.6. Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимияты областей и г. Ташкента по предложению финансовых органов устанавливают, в бюджет какого уровня, в том числе вышестоящего, в полном объеме зачисляются местные налоги.

1.7. Общегосударственные налоги, по которым не установлены нормативы отчислений в бюджеты разных уровней и которые подлежат зачислению:

– в местные бюджеты в полном объеме – зачисляются в местный бюджет того города, района, на территории которого расположен плательщик налога;

– в республиканский бюджет в полном объеме – зачисляются в республиканский бюджет независимо от того, на территории какого города, района расположен плательщик налога.

2.1. В ходе бюджетного процесса получателями бюджетных средств, финансируемыми из республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов, в соответствии с перечнем показателей и указаний, составляются заявки на получение бюджетных ассигнований и в установленные сроки представляются в соответствующие территориальные финансовые органы и Министерство финансов Республики Узбекистан для подготовки проектов соответствующих бюджетов на следующий финансовый год.

Проекты бюджетов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента на предстоящий финансовый год содержат:

1) объемы доходов и расходов бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г.Ташкента, отражаемые в соответствии с бюджетной классификацией;

2) нормативы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты районов и городов, а также размеры доходов, включая бюджетные дотации, субвенции, передаваемые доходы, и расходов указанных бюджетов, включая бюджетные дотации, субвенции, передаваемые доходы;

3) размеры оборотной кассовой наличности республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, областных бюджетов областей и городского бюджета г. Ташкента, бюджетов районов и городов;

4) размеры резервных фондов бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г.Ташкента, бюджетов районов и городов, в пределах которых средства соответствующих бюджетов могут направляться на покрытие непредвиденных расходов.

В проектах вышеназванных бюджетов средства, выделяемые на финансирование расходов получателей бюджетных средств, отражаются в форме ассигнований на:

1) текущие расходы бюджетных организаций, финансируемых из республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, областных бюджетов и городского бюджета г.Ташкента для осуществления возложенных на них функций и задач;

2) текущие бюджетные трансферты;

3) капитальные расходы;

4) бюджетные трансферты юридическим лицам на покрытие капитальных расходов;

5) другие расходы, не запрещенные законодательством.

Кроме того, в расходах проектов бюджетов отражаются бюджетные дотации, бюджетные субвенции, передаваемые доходы и бюджетные ссуды бюджетам районов и городов.

Проект Государственного бюджета на предстоящий финансовый год содержит:

1) доходы и расходы Государственного бюджета, отражаемые в соответствии с бюджетной классификацией;

2) нормативы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты Республики Каракалпакстан, областей и г.Ташкента, а также объемы доходов, включая бюджетные дотации, субвенции, передаваемые доходы, и объемы расходов указанных бюджетов;

3) размеры оборотной кассовой наличности бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г.Ташкента;

4) размеры резервного фонда Кабинета Министров Республики Узбекистан, резервных фондов бюджетов Республики Каракалпакстан, областей и г.Ташкента, в пределах которых средства соответствующих бюджетов могут направляться на покрытие непредвиденных расходов;

5) предельный размер дефицита государственного бюджета и источники его финансирования;

б) предельные размеры внутреннего и внешнего государственного долга, выдаваемых государством кредитов, гарантийного фонда.

2.2. Плановые бюджетные ассигнования, предусмотренные в республиканском бюджете на покрытие целевых расходов республиканского бюджета, могут передаваться в бюджет Республики Каракалпакстан, бюджеты областей и г.Ташкента для использования по целевому назначению.

При увеличении плановых бюджетных ассигнований бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и г.Ташкента за счет передачи им плановых бюджетных ассигнований из республиканского бюджета, одновременно увеличивается задолженность республиканского бюджета соответственно перед бюджетом Республики Каракалпакстан, бюджетами областей и г.Ташкента по взаимным расчетам.

При этом расходы за счет переданных плановых бюджетных ассигнований покрываются средствами, перечисляемыми из республиканского бюджета соответственно в бюджет Республики Каракалпакстан, бюджеты областей и г.Ташкента по взаимным расчетам, если иное не предусмотрено законодательством.

Следует отметить, что взаимные расчеты могут возникать только между вышестоящим и нижестоящими бюджетами, например, республиканским бюджетом и бюджетами областей, или областным бюджетом и районными, городскими (городов областного подчинения) бюджетами. При этом взаимные расчеты возникают в следующих случаях: при увеличении или уменьшении прогноза доходов, при увеличении или уменьшении плановых бюджетных ассигнований. Кроме того, взаимные расчеты возникают в случае внесения изменений в поквартальное распределение доходов или расходов нижестоящих бюджетов. Взаимные расчеты между вышестоящим и нижестоящими бюджетами возникают в том случае, если увеличение или уменьшение вносится на основании

уведомления формы № 11 выписанного вышестоящим финансовым органом и направленного в установленном порядке нижестоящему финансовому органу для исполнения.

2.3. Из республиканского бюджета могут выдаваться ссуды на покрытие временных кассовых разрывов между доходами и расходами, образующихся в бюджете Республики Каракалпакстан, областей и г.Ташкента в отдельные периоды года.

Порядок выделения бюджетных ссуд осуществляется в порядке, предусмотренном Положением «О порядке предоставления бюджетных ссуд бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам и погашения полученных бюджетных ссуд».

2.4. Бюджетные ссуды из вышестоящих бюджетов могут быть выданы на покрытие временных кассовых разрывов между доходами и расходами, образующихся в бюджете Республики Каракалпакстан, областей и г.Ташкента, а также нижестоящих местных бюджетах в тех случаях, когда кассовые разрывы в нижестоящих бюджетах не могут быть покрыты за счет их оборотной кассовой наличности, остатков средств бюджета прошлых лет и сумм превышения доходов над расходами предыдущего квартала текущего года¹⁵.

Сроки погашения ссуд устанавливаются в пределах текущего года, если иное не установлено законодательством.

Таков действующий в Узбекистане в соответствии с законодательством порядок, регламентирующий межбюджетные отношения.

I.3 Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений

Основными целями формирования системы межбюджетных отношений в республике должны выступать финансовая самодостаточность регионов; снижение количества субвенциарных регионов; сокращение встречных финансовых потоков между уровнями бюджетов; обеспечение

¹⁵ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 66)

максимально возможного выравнивания уровня социально-экономического развития территорий; гарантирование всем гражданам, независимо от места их проживания, минимума бюджетной обеспеченности.

Для начала необходимо изучить практику других стран при формировании модели отношений между бюджетами разных уровней.

Международный опыт показывает, что существующие модели межбюджетных отношений можно условно подразделить на 3 основных типа:

- китайская модель;
- американская модель;
- германская модель.

В Китае налоги собираются региональными властями, центр определяет (частично по установленным методикам, но в основном по договоренности), сколько средств оставить региону. Практикуется перечисление налоговых платежей в центральный бюджет. В дела провинций центр не вмешивается. Однако те, кто не справляется с налоговой "данью", могут лишиться должности и даже быть исключенными из партии.

Понятно, что жизнеспособность такой модели возможна только в партийно-административном государстве. Эффективность ее низка, поскольку отсутствует система стимулов к увеличению доходов и рационализации расходов, происходит рост нагрузки на бюджет самого высокого уровня, что рано или поздно приведет к краху. Принципы социальной справедливости, несмотря на провозглашаемые лозунги, не могут быть обеспечены, поскольку средства распределяются командным методом.

Можно предположить, что модель Китайской Республики совместима с экономическим ростом в наиболее развитых или получивших определенные привилегии регионах. Однако здесь отсутствуют стимулы для рационального использования бюджетных средств, процветает коррупция, сращивание государственного аппарата с бизнесом, происходит "торговля" бюджетными

ресурсами. Принципы социальной справедливости также не обеспечиваются, поскольку перераспределение между провинциями незначительное.

Развитие данной модели вряд ли возможно, она непригодна для внедрения и поэтому представляет интерес разве что для специалистов узкого профиля с целью констатации исторических фактов.

В США наблюдается классический бюджетный федерализм. Федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные "непересекающиеся" налоги и даже автономные налоговые службы. Отчислений от федеральных налогов в бюджеты штатов нет. Абсолютная самостоятельность штатов в части формирования доходных статей бюджетов такова: можно повышать ставки, вводить новые виды налогов или выпускать облигации. Единственное условие - нельзя просить средства из центра. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций, цели на которые определяются, исходя из общенациональных приоритетов¹⁶.

Самая высокая экономическая эффективность. Социальная справедливость выше, чем в предыдущих двух моделях, но ниже, чем в последующих. Объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, межрегиональные контрасты довольно значительны. Выход один - разработка общефедеральных социальных программ и обеспечение мобильности населения.

Бюджетная система США состоит из федерального бюджета, бюджетов штатов и бюджетов муниципалитетов. В настоящее время насчитывается 50 штатов и около 83000 муниципальных образований, причем для США характерно наличие муниципальных органов власти с ограниченной (по сравнению с остальными муниципалитетами) сферой ответственности, т.е. школьных округов (school districts) и районов специального обслуживания (special service districts). В США органы власти на уровне штатов и муниципалитетов традиционно несут ответственность за обеспечение населения основными государственными услугами: начальное и среднее

¹⁶ Мельников В.Д. Основы финансов: Учебники для вузов - Алматы. 2005 – с. 54

образование, местная полиция и пожарная охрана, муниципальный транспорт, общественные работы и социальное обеспечение, а также высшее образование на уровне штата.

На федеральном правительстве лежит обязанность финансирования национальной обороны и систем государственного социального обеспечения.

Конституция США наделяет собственными налоговыми полномочиями только федеральное и региональные правительства, в то время как органы власти муниципалитетов получают права по установлению и сбору налогов в результате их делегирования органами власти штатов.

Отличительной чертой налоговой системы США является то, что в бюджет каждого уровня зачисляются поступления только тех налогов, права по установлению и администрированию которых принадлежат правительству этого уровня.

Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней. При этом зависимость бюджетов субнационального уровня от федеральных трансфертов достаточно сильна: так, в 2000 году средства федерального трансферта составляли в среднем 18,9% к расходам консолидированных бюджетов штатов.

В то же время, доля финансовой помощи со стороны региональных бюджетов в расходах местных бюджетов составляла за тот же период 43.4%. В Соединенных Штатах бюджетам нижестоящего уровня предоставляется как целевая условная, так и безусловная финансовая помощь. Основным видом безусловной финансовой поддержки является программа межбюджетного доходного выравнивания, основанная на выделении трансфертов, рассчитанных по законодательно утвержденной формуле, учитывающей расходные потребности и фискальный потенциал¹⁷.

В настоящее время федеральный бюджет не оказывает нецелевой

¹⁷ Жуйриков К.К. д.э.н., профессор. Зарубежный опыт и практика организации и функционирования местных бюджетов //Банки Казахстана, 2006,- № 3 – с. 24

финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня, хотя безусловная финансовая поддержка местным бюджетам со стороны бюджетов штатов широко используется.

Целевая финансовая помощь предоставляется в виде грантов двух типов.

Первый тип - блок-гранты - выделяется на финансирование достаточно широкого спектра расходных статей при установлении ограничений на перераспределение средств между этими статьями. Существуют блок-гранты на здравоохранение, социальное обеспечение, а также на финансирование других расходных групп.

Вторым видом целевой финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня являются так называемые категорийные гранты (categorical grants), в рамках которых выделяются средства на финансирование отдельной расходной программы. На федеральном уровне используется несколько видов таких грантов.

В США не существует законодательной нормы, определяющей, что федеральный бюджет должен быть сведен без дефицита, и федеральное правительство вправе привлекать заемные финансовые ресурсы для финансирования дефицита федерального бюджета. В противоположность федеральному бюджету, законодательство штатов в большинстве случаев требует бездефицитности региональных и местных бюджетов по текущим расходам, вследствие чего администрация штатов и муниципалитетов имеют право привлекать средства на долгосрочной основе с целью финансирования только капитальных расходов, таких как, например, строительство образовательных учреждений и финансирование общественных работ, а также на краткосрочной основе для покрытия кассового разрыва в исполнении бюджета. Положения, регулирующие порядок заимствований, содержатся в конституциях и законах штатов и, как правило, сильно варьируют в зависимости от конкретного штата. Основным способом государственных и муниципальных заимствований в США является эмиссия

облигаций штатов и муниципальных облигаций, обращающихся без ограничений. При этом, процентный доход, полученный по этим ценным бумагам, не облагается федеральным подоходным налогом¹⁸.

Важным признаком бюджетной системы США является то, что федеральное правительство не несет ответственности по ценным бумагам, выпущенным органами власти нижестоящего уровня. В такой ситуации инвесторы опираются на рейтинги частных агентств, которые, в конечном счете, и определяют цену заимствований бюджетов штатов и муниципалитетов на открытом рынке.

Данная модель интересна с точки зрения изучения бюджетных процедур и технологий, возможна адаптация отдельных элементов, но в целом для Узбекистана непригодна вследствие различий в устройстве государственного аппарата и отсутствия многих исходных условий, в частности, гражданского общества.

Сочетание принципов экономической эффективности и социальной справедливости близко к оптимальному. Многие элементы (доставление ставок, схемы выравнивания) могут быть адаптированы к Узбекистанским условиям, однако прямое копирование модели также невозможно.

Германская модель основана на идеологии "кооперативного", а не "конкурентного", как в предыдущих двух моделях, федерализма. Бюджетная система базируется на "общих" налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение, т.е. имеет место дифференциация нормативов отчислений. Цель такого перераспределения - сокращение разрыва между землями-донорами и землями-реципиентами. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, вместе с тем развита практика многочисленных и весьма крупных федеральных и совместных программ регионального развития. Расходные полномочия распределены в

¹⁸ Жуйриков К.К. д.э.н., профессор. Зарубежный опыт и практика организации и функционирования местных бюджетов //Банки Казахстана, 2006,- № 3 – с. 26

соответствии с принципами "классического" бюджетного федерализма¹⁹

При оказании социальных услуг, государственные органы исходят не из минимальных социальных стандартов, а из принципа обеспечения равного уровня жизни для всех жителей страны. Тем не менее, ФРГ остается федерацией, состоящей из 16 субъектов - земель, а также муниципальных образований. В сфере компетенции федеральных органов власти ФРГ находятся оборона, международные отношения, вопросы гражданства, эмиграции и иммиграции, валютная политика, финансирование и регулирование федерального транспорта, почтовых и телекоммуникационных услуг.

Полномочия органов власти земель распространяются на регулирование вопросов культуры, образования, юстиции и правопорядка, здравоохранения, а также региональной экономической политики. В ведении муниципальных органов власти находятся коммунальные услуги, местные учреждения здравоохранения, спорт, строительство жилья, дорог, школ. Вместе с тем, объем компетенции органов власти различных уровней не всегда совпадает с их расходными полномочиями. Расходы в области социальной политики и строительства объектов инфраструктуры, осуществляются бюджетами всех уровней. Также существует тенденция передачи расходных полномочий на нижний уровень бюджетной системы: в настоящее время из муниципальных бюджетов финансируется около двух третей всех государственных капитальных затрат, причем большая часть полномочий по их финансированию передана бюджетами вышестоящего уровня.

Право органов власти различного уровня устанавливать те или иные налоги, а также распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы закреплено в конституции и не может быть изменено иначе как через поправки к ней.

¹⁹ Экономика и политика российского бюджетного федерализма. Министерство финансов Российской Федерации. Web. <http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?pg4=355&id4=4850>

Поступления от всех основных налогов ФРГ подлежат распределению между бюджетами различного уровня. Так, поступления подоходного налога с физических лиц распределяются равными долями между федеральным и региональными бюджетами (по 42.5%), а остаток (15%) зачисляется в доходы местных бюджетов. Поступления налога на прибыль корпораций делятся поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель, 80% поступлений налога с малого бизнеса зачисляются в доходы муниципальных бюджетов, 15% - в бюджеты земель и 5% - в федеральный бюджет. Поступления налога на добавленную стоимость распределяются практически поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель (50.5% - в федеральный бюджет, 49.5% - в бюджеты земель). Следует отметить, что в совокупности указанные налоги составляют около 70% налоговых поступлений консолидированного бюджета ФРГ. В ФРГ налог на добавленную стоимость играет роль регулирующего налога, так как в случае перераспределения расходных полномочий подлежат изменению, прежде всего, доли федерального и региональных бюджетов в общих поступлениях НДС²⁰.

Вместе с тем, распределение налоговых поступлений между бюджетами различных уровней не совпадает с распределением ответственности в области сбора налогов и платежей. Так, конституция ФРГ определяет, что в ведении федерального правительства находятся вопросы администрирования таможенных пошлин, фискальных монополий, акцизных платежей, регламентируемых федеральным законодательством (включая НДС на импорт), а также налогов, введенных директивами ЕС.

Полномочия по администрированию всех остальных налогов закреплены за органами власти земель, причем в случае зачисления поступлений этих налогов в федеральный бюджет власти субъектов федерации являются агентами федерального правительства. В случае же зачисления налоговых поступлений в муниципальные бюджеты, обычной

²⁰ Утибаев Б.С. Государственный бюджет: Учебник – с. 175.

практикой является полная или частичная передача полномочий по их администрированию органам власти муниципалитетов.

Для германской бюджетной системы характерна трехступенчатая система межбюджетного выравнивания.

Во-первых, осуществляется доходное выравнивание через поступления НДС в бюджеты субъектов федерации: 25% от доли бюджетов земель в общих поступлениях НДС распределяется между всеми землями, при этом 25% указанной суммы направляется на поддержку земель с низким налоговым потенциалом (суммы трансфертов рассчитываются в соответствии со специальной формулой), а оставшиеся 75% распределяются пропорционально численности населения²¹.

Второй вид межбюджетного выравнивания заключается в перераспределении бюджетных ресурсов между бюджетами земель без вмешательства со стороны федерального правительства. В качестве критерия для определения получателей трансферта рассчитывается региональный фискальный потенциал, который является суммой налоговых доходов регионального бюджета с корректировками на предоставляемые налоговые льготы и объем налоговых доходов местных бюджетов, скорректированных, в свою очередь, на плотность населения, степень урбанизации и т.д. Также определяется норматив выравнивания для данного субъекта федерации, который рассчитывается как произведение среднего фискального потенциала для всех земель и численности населения данной земли. Затем каждому реципиенту финансовой помощи выделяется трансферт с таким расчетом, чтобы его фискальный потенциал с учетом выравнивания составлял не менее 95% от среднего фискального потенциала. При этом финансовая поддержка осуществляется за счет региональных бюджетов земель-доноров. Обычно сумма трансферта составляет 66.6% от суммы превышения среднего фискального потенциала в регионе-доноре.

²¹ Жуйриков К.К. д.э.н., профессор. Зарубежный опыт и практика организации и функционирования местных бюджетов //Банки Казахстана, 2006,- № 3 – с. 26

Третьим видом финансовой поддержки регионов в ФРГ являются прямые федеральные гранты некоторым территориям. При этом различаются трансферты территориям с низким уровнем бюджетных доходов, а также территориям с высоким уровнем бюджетных доходов в качестве компенсации за высокий объем выравнивающих платежей в пользу восточных земель, трансферты на особые нужды некоторым землям, трансферты на погашение задолженности региональными бюджетами, трансферты бюджетам восточных земель для стимулирования инвестиций и экономического роста.

Начиная с 1995 года, восточные земли были полностью интегрированы в федеральную систему горизонтального межбюджетного выравнивания. Сложившаяся в ФРГ бюджетная система предполагает, что внутри каждого субъекта федерации существует собственная методика перераспределения ресурсов между бюджетами муниципальных образований. Обычно при составлении таких методик органы власти земель исходят в первую очередь из расходных потребностей муниципалитетов, принимая во внимание структуру региональной экономики.

Бюджеты различных уровней Федеративной Республики Германия вправе привлекать заемные средства для финансирования дефицита, но при этом существуют достаточно жесткие ограничения на объем привлекаемых ресурсов, установленные Маастрихтским договором.

Подобные ограничения содержатся и в нормативных актах земель по вопросам привлечения их органами власти заемных средств. Для государственных и муниципальных заимствований в ФРГ характерны следующие формы привлечения заемных средств: задолженность федерального бюджета оформлена практически полностью в облигации, а большая часть бюджетов земель и почти все бюджеты муниципальных образований привлекают финансовые ресурсы в форме банковских кредитов,

вследствие чего в ФРГ отсутствует рынок муниципальных облигаций²².

Таким образом, регулирование привлечения кредитов правительствами местного уровня сталкивается с определенными трудностями: во-первых, в связи с отсутствием рынка ссудных капиталов для муниципальных бюджетов, сложно контролировать соответствие цены заимствований рыночным ставкам, а, во-вторых, нельзя предотвратить получение кредитов от местных сберегательных банков, учрежденных муниципальными органами власти.

Проведенный обзор бюджетных систем и систем межбюджетного выравнивания стран с федеративным и унитарным государственным устройством позволяет сделать следующие выводы.

Особенность бюджетных систем федеративных государств состоит, прежде всего, в гораздо большей самостоятельности органов власти субъектов федерации, то есть второго после центрального правительства уровня власти в стране, в области установления налоговых ставок и введения новых налогов, распределения расходных полномочий и распоряжения средствами собственных бюджетов.

В странах с федеративным устройством расходные обязательства бюджетов субъектов Федерации гораздо шире, чем у бюджетов аналогичного уровня в унитарных государствах. Для унитарных государств характерно единообразие налогов, платежей и бюджетного процесса на всей территории страны, а в федеративных государствах указанные параметры могут отличаться друг от друга в разных субъектах федерации в зависимости от регионального законодательства.

Проведенный анализ показывает, что теоретически бюджеты нижних уровней в унитарных государствах являются промежуточными фондами по распределению ресурсов центрального правительства и аккумуляции тех ресурсов, осуществлять администрирование которых на данном уровне

²² Жуйриков К.К. д.э.н., профессор. Зарубежный опыт и практика организации и функционирования местных бюджетов //Банки Казахстана, 2006,- № 3 – с. 26

представляется наиболее эффективным.

В странах с федеративным государственным устройством бюджет каждого уровня является самостоятельным фондом финансовых ресурсов, мобилизующим и распределяющим свои собственные финансовые ресурсы. При этом бюджеты различного уровня связаны между собой системой межбюджетных отношений, построенной согласно федеральному законодательству. Приведенный тезис находит подтверждение хотя бы в том факте, что в унитарных государствах, в противоположность федерациям, центральное правительство несет ответственность по задолженности бюджетов нижестоящих уровней, а также устанавливает ограничения на объем и сроки заимствований²³.

Кроме того, для унитарных государств характерна высокая (более 50%) доля средств центрального бюджета в доходах бюджетов нижестоящего уровня. Обзор бюджетных систем показал, что роль и сфера ответственности муниципальных органов власти и их бюджетов примерно одинаковы в государствах с различным устройством. Практически во всех случаях органы власти муниципалитетов несут обязательства по финансированию расходных статей исключительно местного значения, в доходы этих бюджетов зачисляются налоги на имущество и местные лицензионные и регистрационные сборы, а доходная база бюджетов нижнего уровня, как правило, сильно зависит от средств вышестоящих бюджетов. Вместе с тем, нельзя сказать, что принцип государственного устройства полностью определяет распределение прав и обязанностей между уровнями бюджетной системы.

Принцип социальной справедливости обеспечивается, но за счет некоторого ущерба экономической эффективности. Понятно, что Узбекистан, пытаясь стать финансовым центром самостоятельного значения, не будет копировать ни одну из представленных моделей. Все множество возможных

²³ Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006. – с. 297.

решений сводится к определенному сочетанию тех или иных элементов разных моделей. Результатом может стать либо нежизнеспособная компиляция, либо принципиально новая модель межбюджетных отношений.

Разумеется, чтобы построить модель межбюджетных отношений, необходимо выполнить ряд последовательных шагов: распределить ответственность за расходы, закрепить доходы между уровнями бюджетов, обеспечивая при этом выравнивание уровня развития территорий. Согласно теории, только после того, как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне власти, следует приступать к решению вопросов о закреплении и перераспределении доходов между этими уровнями. Реализация важнейшего принципа бюджетного разделизма состоит в том, что каждый уровень власти должен располагать достаточными полномочиями из собственных источников для финансирования расходных обязательств. Делегированные задачи могут финансироваться путем предоставления трансфертов из вышестоящего бюджета²⁴.

Таким образом, на местный уровень могут быть переданы только те функции, реализация которых требует осуществления непосредственно местными государственными органами властных полномочий в части определения методов, форм и размеров социальных выплат и т.п.

Опыт стран с развитыми рыночными отношениями показывает, что расходы, связанные с социальной стабилизацией (выплата различных социальных пособий), и расходы, влияющие на распределение доходов населения (на социальную защиту), обычно являются функциями центрального правительства. Расходы тех видов услуг, для которых особую важность представляет эффективное вложение ресурсов, лучше всего передавать на разные уровни власти в зависимости от расширения области применения (распространения)²⁵.

Реальная же структура распределения расходных функций зависит от

²⁴ Брайчева Т.В. Государственные финансы: Учебное пособие.- Санкт-Петербург: Питер 2001. – с. 47

²⁵ Мельников В.Д. Основы финансов: Учебники для вузов - Алматы. 2005. – с. 54.

огромного числа регионально опосредованных факторов, поэтому каждая страна стремится найти собственную модель и выработать свой подход к распределению расходных функций по уровням власти.

В идеале финансирование социальных услуг, приносящих коллективную пользу, осуществляется из средств бюджетов различных уровней пропорционально реальному объему финансовых полномочий местных и центральных уровней государственной власти. Однако на практике строгое разделение объемов финансирования между местными и центральными уровнями власти зависит от масштабов, переданных на места функций и полномочий и их государственной значимости, а также размеров и устойчивости базы налогообложения. При этом необходимо учитывать неравномерность экономического развития различных территориальных единиц. Достижение самодостаточности на местном уровне возможно лишь в том случае, когда местная администрация имеет полномочия по регулированию налогообложения. В противном случае ей приходится рассчитывать на выделение субсидий или субвенций.

Такой подход вполне оправдывает себя. Местные бюджеты не должны быть зависимыми от доходов, поступающих из бюджетов вышестоящих уровней для финансирования расходов на социальные нужды населения. Подчеркнем, что на сегодняшний день нет достаточных данных, которые бы подтвердили абсолютное преимущество финансирования за счет поступлений от местных налогов по сравнению с традиционно применяемым методом трансфертов из республиканского бюджета.

Передача полномочий по сбору и распоряжению налогами на местах позволит местным исполнительным органам самостоятельно определять требования к уровню оказания социальных услуг, однако это должно происходить в рамках установленных Правительством страны минимальных социальных стандартов для каждой отдельно взятой заданной территории.

Осуществление передачи не обеспеченных доходами расходных полномочий местным бюджетам, в том числе связанных с обеспечением

населения социальными услугами, так же, как и неоправданное изъятие части их доходов в республиканский бюджет, лишь на определенное время скрывает либо сглаживает проблемы, связанные с финансовой и социальной стабилизацией нашего общества, но не решает их. В целях же сглаживания экономического развития разных регионов выравнивание должно происходить путем реализации принципа справедливого распределения доходов, исходя из недопустимости явных различий в уровне жизни жителей разных областей.

В мировой практике выработано несколько основных подходов по расчету нормативных расходов в целях распределения финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня²⁶. проведение анализа факторов, оказывающих влияние на стоимость бюджетных услуг, на основе которого определяется их влияние на указанную стоимость и оценка расходных нормативов; проведение оценки относительной стоимости оказания государственных услуг путем выявления фактической доли в целевом трансферте на соответствующий вид расходов бюджета; осуществление расчетов расходных потребностей регионов на основе среднедушевых показателей по стране, однако, этот метод не применим в странах с наличием существенных межрегиональных различий в стоимости оказания государственных услуг; выявление расходных потребностей местных бюджетов, на основе фактически произведенных бюджетных расходов. В то же время данный метод может быть реализован только в случае достоверности и реальности отражения показателями фактических расходов местных бюджетов их расходных потребностей.

Государства с унитарным устройством чаще всего применяют систему оценки расходных потребностей региональных образований, где на основе регрессионного анализа рассчитывается функция удельных расходов местных бюджетов от различных социально-экономических факторов. Значения некоторых коэффициентов рассчитываются на основе экспертных

²⁶ Жуйриков К.К. д.э.н., профессор. Зарубежный опыт и практика организации и функционирования местных бюджетов //Банки Казахстана, 2006,- № 3, - с. 28

оценок, получаемых после консультаций с местными властями. Данная система позволяет учитывать практически все существующие бюджетные услуги и включать в анализ широкий спектр факторов, влияющих на региональные различия, в том числе стоимостные. Она позволяет добиться практически полного бюджетного выравнивания регионов благодаря тому, что обеспечиваются практически равные затраты в регионах с равными условиями. Однако для проведения успешных расчетов требуется достаточно большой объем статистической информации, что усложняет применение данной системы.

В течение последних десятилетий во многих государствах наблюдается тенденция к передаче многих расходных и, в меньшей степени, доходных полномочий местным уровням государственного управления. Существование такой тенденции является следствием эволюции взглядов на политическое устройство государственной власти в сторону повышения уровня представительства населения в принятии политических решений и приближения количества, качества и структуры государственных услуг к предпочтениям их получателей.

В связи с этим, исходя из приведенных выше принципов распределения расходных полномочий между уровнями государственной власти, можно сделать вывод, что с точки зрения макроэкономического контроля за состоянием расходов государственного бюджета большее значение имеет не способ распределения расходных полномочий, а контролирование общего уровня государственных расходов.

Выводы по первой главе.

Узбекистану необходима своя стратегия децентрализации, учитывающая существующие реалии и традиции государственного управления, и главными условиями для эффективной работы власти должны являться:

- обладание четко определенными полномочиями и функциями;
- наличие собственного бюджета со стабильными доходными источниками;

–владение собственностью.

Таким образом, децентрализация в практическом смысле требует хотя бы некоторой степени децентрализации по большинству направлений, то есть, по меньшей мере, перераспределения в пользу регионов каких-либо доходных источников и полномочий по принятию решений, которые могли бы повлиять на объем и распределение этого дохода, и какой-либо ответственности в отношении того, как эти полномочия должны быть использованы.

В мировой практике выработано несколько основных подходов по расчету нормативных расходов в целях распределения финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня проведение анализа факторов, оказывающих влияние на стоимость бюджетных услуг, на основе которого определяется их влияние на указанную стоимость и оценка расходных нормативов; проведение оценки относительной стоимости оказания государственных услуг путем выявления фактической доли в целевом трансферте на соответствующий вид расходов бюджета; осуществление расчетов расходных потребностей регионов на основе среднестатистических показателей по стране, однако, этот метод не применим в странах с наличием существенных межрегиональных различий в стоимости оказания государственных услуг; выявление расходных потребностей местных бюджетов, на основе фактически произведенных бюджетных расходов. В то же время данный метод может быть реализован только в случае достоверности и реальности отражения показателями фактических расходов местных бюджетов их расходных потребностей.

В течение последних десятилетий во многих государствах наблюдается тенденция к передаче многих расходных и, в меньшей степени, доходных полномочий местным уровням государственного управления.

В связи с этим, исходя из приведенных выше принципов распределения расходных полномочий между уровнями государственной власти, можно сделать вывод, что с точки зрения макроэкономического контроля за состоянием расходов государственного бюджета большее значение имеет не способ распределения расходных полномочий, а контролирование общего уровня государственных расходов.

ГЛАВА II. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

II.1. Процесс формирования межбюджетных отношений государства и его анализ

Необходимость обозначения основных принципов управления государственными финансами в настоящее время определяются тем, что они не только отражают деятельность государства по формированию и распределению бюджета. В таком случае выпадает из поля зрения часть государственных финансов, которую в данный момент представляют, значительные государственные средства, отвлеченные на создание финансовых институтов развития и средства национальных компаний.

Считается, что бюджетная система - это довольно сложный механизм, отражающий особенности той или иной страны, ее социально-экономического строя, а так же государственного устройства. Термин «система» означает действие взаимосвязанных элементов - подсистем, которые классифицируются по разным критериям. В современной экономической и, в особенности, политологической литературе весьма широкое распространение получила так называемая «либеральная» концепция государственного бюджета, в соответствии с которой в рыночной экономике эффективность государственных расходов и их влияние на хозяйство страны обратно пропорционально размерам бюджета²⁷.

Бюджетная система - важная составляющая часть всей финансовой системы государства. Бюджетная система как экономическая категория представляет собой совокупность финансовых отношений государства с юридическими, физическими лицами и регионами по формированию и использованию централизованного денежного фонда - бюджетов, методов и способов их формирования и исполнения, а также совокупность органов управления этими отношениями. Другими словами, под бюджетной системой понимается совокупность бюджетов всех уровней и Целевые фонды

²⁷ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. 2004. - с. 10.

Республики Узбекистан, а также бюджетного процесса и бюджетных отношений, основанных на экономических и правовых нормах²⁸ (Рисунок 2.1.1.).

Рисунок 2.1.1.

Бюджетная система Республики Узбекистан



Бюджетное устройство - это принципы построения бюджетной системы, организационные формы взаимосвязи ее звеньев. Состав бюджетной системы определяется национально-государственным устройством страны. Возможно федеративное и унитарное устройства государства. В первом случае применяется трехзвеньевая бюджетная система: центральный бюджет (союзный, федеральный, республиканский), бюджеты членов федерации (республик, штатов, земель и т.д.) и местные бюджеты. Во втором случае применяется двухзвеньевая бюджетная система: центральный бюджет и местные бюджеты. В обоих случаях возможна различная степень обособления и самостоятельности бюджетов, но, как правило, за центральным бюджетом сохраняется определенная регулирующая роль по отношению к низовым бюджетам в зависимости от уровня централизации управления социально-экономическими процессами.

Предполагается, чем больше часть экономики, отданная в распоряжение «сил саморегулирования» и частного предпринимательства,

²⁸ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010.

тем более успешным будет хозяйственное развитие страны.

В унитарном государстве орган государственного управления может быть единым или многоуровневым, но контроль за выполнением функций государственной власти закреплен за правительством в центре. Во многих государствах унитарного типа органы местного управления имеют некоторые налоговые полномочия, но они не значительны и находятся под контролем центра, собираемые ими средства также жестко контролируются.

Таблица 2.1.1.

Сравнительная таблица преимуществ унитарной и федеративной форм правления²⁹

Унитарная форма	Федеративная форма
<p>1. Единообразие. При такой системе повсеместно используются одни и те же правительственные программы, и проводится одна и та же политика.</p>	<p>1. Выбор. Главное преимущество федерализма состоит в том, что он предлагает сочетание внешнего единства и внутреннего разнообразия, которые не может обеспечить ни одна другая форма государственного устройства.</p> <p>2. Участие. Граждане располагают большими возможностями влиять на демократический процесс и пользоваться его преимуществом, когда решения и те, кто их принимает, находятся поблизости и более доступны.</p>
<p>2. Одинаковая возможность получения услуг. Предприятия и отдельные граждане живут и работают в целостной, единой системе управления и имеют одинаковые возможности получить представляемые ею блага.</p>	<p>3. Эксперимент, нововведение и конкуренция. Самостоятельность субъектов федерации в решении многих вопросов означает, что у органов власти низшего уровня есть возможность разрабатывать собственные подходы к решению важных для их избирателей проблем. Нововведения не составят угрозу национальной безопасности, как это могло бы случиться, если бы они вводились в общенациональном масштабе.</p>
<p>3. Общее торговое пространство. Торговля ведется свободно, так как по мере перемещения по стране не нужно выяснять новые правила.</p>	<p>4. Отчетность. Когда важные решения принимаются в непосредственной близости к избирателям.</p> <p>5. Региональное большинство. Благодаря способности корректировать услуги в соответствии с предпочтениями местного населения, федеративное государство может успешно сглаживать региональные различия и быть посредником в урегулировании возникающих споров.</p>

При четком разграничении предметов ведения (государственных функций) между уровнями власти, все три вида государственных полномочий, а именно, полномочия по нормативно-правовому регулированию, финансовому обеспечению и исполнению - оказываются

²⁹ Брайчева Т.В. Государственные финансы: Учебное пособие. – СПб.: Питер 2008

закрепленными за каким-либо одним уровнем власти.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что бюджетная система в узком смысле определена как «совокупность бюджетов и Государственные целевые фонды Республики Узбекистан». В широком смысле бюджетная система является совокупность особых экономических отношений, сформированных в бюджетном процессе с целью функционирования бюджетов различных уровней управления и Государственного целевого фонда³⁰

Таблица 2.1.2.

Сравнительная таблица недостатков унитарной и федеративной форм правления³¹

Унитарная форма	Федеративная форма
<p>1. Отсутствие гибкости. Единое правительство не имеет возможности чутко реагировать на региональные особенности.</p>	<p>1. Дублирование. Редко полномочия между уровнями власти в государстве разделяются настолько четко, что полностью удастся избежать дублирование одной и той же деятельности и соответственно получения никому не нужных результатов. Унитарное государство способно осуществлять более жесткий контроль и сводить такого рода дублирования к минимуму.</p> <p>2. Неясность с ответственностью. На верхнем уровне могут посчитать, что вопрос решается на нижнем, а на нижнем счесть, что им занимаются наверху, и в результате некоторые проблемы остаются нерешенными.</p>
<p>2.Неповоротливость бюрократической машины. Когда проведение государственных программ на территории всей большой страны ложится на плечи одного органа управления, его административная структура становится слишком громоздкой, чтобы эффективно осуществлять свои функции. Все это делает аппарат управления дорогостоящим, не способным учитывать интересы регионов и граждан.</p>	<p>3. Национальное единство. Приверженность нижних уровней к независимости может противоречить идее национального единства и желанию поддерживать проводимую государственную политику.</p> <p>4. Вмешательства в дела внутреннего общего рынка. Органы власти субъектов федерации, обладая достаточной самостоятельностью, могут препятствовать свободной торговле, пересечению границ в стремлении защитить местных производителей. У федеральных властей должны быть средства борьбы с этим, нередко возникающим явлением для того, чтобы защитить экономические рынки от посягательств субъектов федерации.</p> <p>5. Не самый высокий уровень обслуживания общества. Конкуренция между органами власти субъектов федерации может привести к тому, что бюджетные ассигнования и предоставление соответствующих услуг обществу не будет оптимальными для государства в целом.</p>

В составе Государственного бюджета консолидируются государственные целевые фонды.

³⁰ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 51)

³¹ Брайчева Т.В. Государственные финансы: Учебное пособие. –СПб.: Питер 2008

По бюджетному законодательству все виды и уровни бюджетов являются самостоятельными. В структуре бюджетной системы страны рассматриваются также государственные целевые фонды республики Узбекистан³²

Центральное место в бюджетной системе страны занимает республиканский бюджет, который на соответствующий финансовый год утверждается законом Республики Узбекистан. Закон «О бюджетной системе» Республики Узбекистан определяет республиканский бюджет как централизованный денежный фонд, который формируется за счет налоговых и других поступлений и предназначен для финансового обеспечения функций центральных органов государственной власти, а также для реализации общереспубликанских направлений государственной политики³³.

Бюджетной системе характерно выполнение следующих функций:

- фискальная функция - обеспечение через изъятия налогов необходимых ресурсов для правительственной деятельности, то есть для покрытия расходов на военные, экономические и социальные программы, а также существование аппарата управления;
- функция экономического регулирования - использование налогов и расходов как рычагов управления хозяйственной деятельностью и осуществление определенных целей экономической политики (стабилизация экономики, стимулирование ее роста, структурных сдвигов);
- функция выравнивания доходов - перераспределение доходов благодаря прогрессивной системе налогообложения и системе трансфертных платежей малообеспеченным и безработным гражданам, инвалидам, детям, отсталым регионам.

³² Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 54)

³³ Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000 г., №158-II

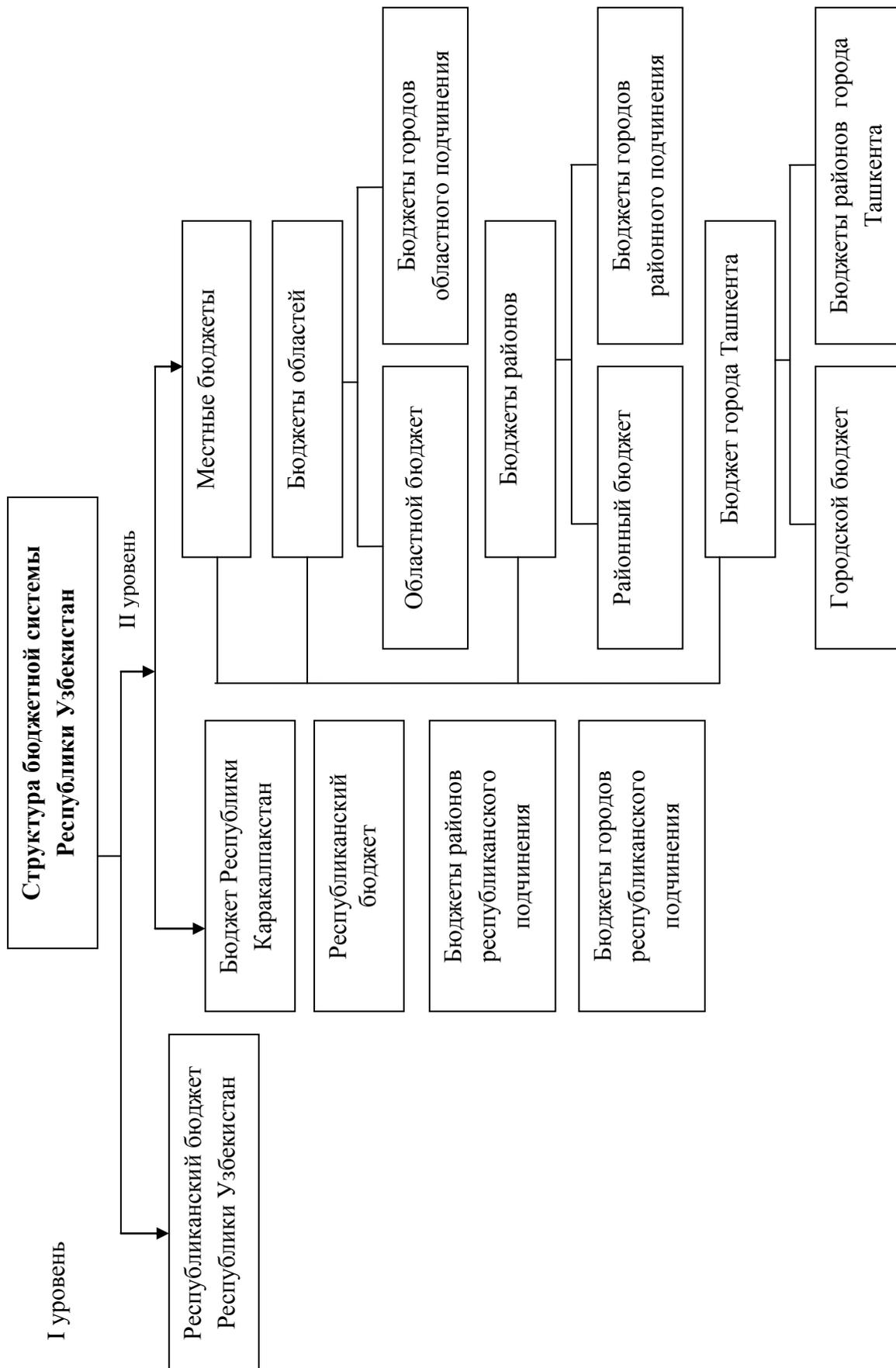


Рисунок 2.1.2. Структура бюджетной системы Республики Узбекистан ³⁴

³⁴ Срождиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. / Учебное пособие / Т. 2010 г. «InfoCOM.UZ»

Функционирование бюджетной системы основывается на следующих группах финансовых отношений:

–государство с предприятиями в процессе формирования централизованных денежных средств;

–государства с организациями и учреждениями непромышленной сферы, находящимися на бюджетном финансировании;

–государства с населением по поводу формирования доходов бюджета и выплаты различных компенсаций, а также оказания социальной поддержки малообеспеченным гражданам;

–между институтами финансово-банковской системы (Министерством финансов, Центральным банком и др.);

–государства с зарубежными странами по формированию централизованных денежных фондов³⁵.

Развитие экономики во многом определяется состоянием финансовой системы страны. Роль, место и значение финансовых, кредитных, бюджетных отношений в развитии государства очевидны, поскольку от состояния этих отношений зависит достижение оптимального уровня таких макроэкономических показателей, как прирост валового внутреннего продукта, уровень безработицы и инфляции, состояние платежного баланса, валютного курса и других. Вместе с тем, реформирование всей финансовой системы Республики Узбекистан обусловило коренную перестройку ее основного звена - бюджетной системы.

Более десяти лет независимого развития наша страна целенаправленно идет по пути построения рыночной экономики, основанной на частной собственности и свободной конкуренции. Проведение масштабных трансформаций, которым подверглось государство с момента обретения Узбекистаном независимости, происходило как посредством изменения роли и функций государства в регулировании новых общественных отношений, так и создания инфраструктуры и институциональных основ

³⁵ Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000 г., №158-II

функционирования рыночной экономики и независимого государства, что требовало крупных финансовых затрат.

За весь этот период проводилась огромная работа по совершенствованию бюджетного процесса, созданию адекватного механизма государственного финансового контроля и обеспечению прозрачности использования средств государственного бюджета на нужды общества. За эти годы бюджетная система страны перетерпела значительные перемены и прошла через ряд этапов реформирования³⁶.

14 декабря 2000 года был подписан первый закон «О бюджетной системе», который определил бюджетное устройство Узбекистана. Основной его идеей явилось придание самостоятельности частям бюджетной системы: республиканского и местных бюджетов. Вместе с тем, в силу объективных обстоятельств, государство вынуждено было заниматься решением проблем в бюджетной сфере преимущественно текущего характера, что не позволяло системно реагировать на те изменения, которые происходили в социально-экономической жизни общества. Началось построение правовой основы функционирования новой бюджетной системы и системы государственного финансового контроля, стали создаваться соответствующие институты. Были разграничены функции и полномочия республиканского и местных бюджетов, создана правовая база функционирования двухуровневой бюджетной системы.

Исходя из выше представленного о понятии и экономической сущности бюджетной системы, позволило нам сделать следующие выводы.

Бюджетная система государства является основным звеном финансовой системы Республики Узбекистан. Бюджетная система государства представляет собой совокупность особых экономических отношений сформированных в бюджетном процессе с целью функционирования бюджетов различных уровней управления и Государственные целевые фонды Республики Узбекистан.

³⁶ Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000 г., №158-II

Единство представленных бюджетов обеспеченно общей правовой базой, единым бюджетным устройством и единством бюджетных процедур формирования и использования средств бюджетов.

Роль, место и значение финансовых, кредитных, бюджетных отношений в развитии государства очевидны, поскольку от состояния этих отношений зависит достижение оптимального уровня таких макроэкономических показателей, как прирост валового внутреннего продукта, уровень безработицы и инфляции, состояние платежного баланса, валютного курса и других.

В соответствии с действующим законодательством страны принципы построения современной бюджетной системы отражают все тенденции современного состояния бюджетного процесса в стране. В качестве объекта управления выступают: во-первых, бюджетные ресурсы обязаны отражать состояние экономики на определенный период времени и соответствовать необходимым потребностям общества; во-вторых, государственный бюджет является основой деятельности государства как экономического агента, и в связи с их ограниченностью вынуждают государственных органов соблюдать политику.

Кроме того, управление предполагает четкую оценку абсолютных значений потребности в денежных средствах, так как чрезмерное количество средств не будет являться заслугой, а скорее наоборот, поскольку в этом случае теряется прибыль, которую можно было получить при инвестировании этих «излишек» денег. Размер запаса «прочности», имеющейся в распоряжении государства, зависит от прогнозируемого движения денежных средств, предполагаемых расходов наличных денег.

Поэтому дальнейшее реформирование бюджетной системы отражает рассмотренные выше тенденции, когда бюджет в Узбекистане не только баланс главного денежного фонда страны, но и важный инструмент сбалансированного движения централизованных финансовых потоков.

II.2 Анализ межбюджетных отношений в Республике Узбекистан и изменений законодательства по бюджетному планированию

Начиная с провозглашения Декларации о государственном суверенитете, Узбекистан приступил к выработке собственной бюджетной политики, для которой закладывались новые законодательные основы. Одним из первых законов, принятых суверенной республикой стал Конституция Республики Узбекистан Законодательное регулирование межбюджетных отношений в Республике Узбекистан начинает свою историю с этого законодательного акта. Конституция Республики Узбекистан определяет административно-территориальное устройство государства, права административно-территориальных образований на формирование собственных фондов денежных средств – бюджетов, необходимых для выполнения ими своих функций и задач:

1) Административно-территориальное устройство государства (глава 16): Республика Узбекистан состоит из областей, районов, городов, поселков, кишлаков, аулов, а также Республики Каракалпакстан (ст. 68); Республика Каракалпакстан – суверенная, входит в состав Республики Узбекистан (ст. 70); взаимные отношения Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан регулируются договорами и соглашениями, заключенными Республикой Узбекистан и Республикой Каракалпакстан (ст. 75).

Администрации вышеперечисленных территорий для выполнения возложенных на них функций и задач (за исключением поселков, кишлаков и аулов) наделены правом формирования фонда денежных средств – местных бюджетов.

2) Основы государственной власти на местах (глава 21): к ведению местных органов власти относятся: обеспечение законности, правопорядка и безопасности граждан; вопросы экономического, социального и культурного развития территорий; формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, сборов, формирование внебюджетных фондов; руководство местным коммунальным хозяйством; охрана

окружающей среды; обеспечение регистрации актов гражданского состояния; принятие нормативных актов и иные полномочия, не противоречащие Конституции и законодательству Республики Узбекистан.

3) Финансовая и денежно-кредитная система Узбекистана (глава 25, ст.122): Государственный бюджет Узбекистана включает в себя республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты. На территории Узбекистана действует единая налоговая система. Право установления налогов принадлежит Олий Мажлису Республики Узбекистан (ст.123). Статьей 21 Конституции Республики Узбекистан к ведению местных органов власти отнесено, в частности, установление местных налогов, сборов, формирование внебюджетных фондов. Статья 24 Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе» не допускает дефицита местных бюджетов, при этом ограничивает бюджеты территорий и соответственно органы власти территорий в вопросах создания фондов за счет источников, не предусмотренных законодательством, осуществления заимствований, за исключением получения бюджетных ссуд из вышестоящих бюджетов.

В 1993 году был принят закон «О государственной власти на местах». Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» закрепляет экономическую и финансовую основы деятельности государственной власти на местах, ее полномочия в решении вопросов составления и исполнения местного бюджета и отчета о его исполнении, разработки и принятия перспективных программ развития территории, генерального плана и правил застройки территории; установлении размера местных налогов и сборов, пошлин, предоставлении льгот по местным налогам, сборам и платежам, поступающим в местный бюджет в соответствии с действующим законодательством.

В рамках проведенных реформ бюджетной системы с 1999 года были усовершенствованы отношения между бюджетами разных уровней: разграничены функции в бюджетной сфере, законодательно утверждено

распределение поступлений между республиканским и местными бюджетами, определены направления расходовании из разных уровней бюджетов. Сбалансированность местных бюджетов достигается путем выделения субвенций из вышестоящих бюджетов и осуществления бюджетных изъятий из нижестоящих бюджетов. Осуществлен переход к среднесрочному прогнозированию основных параметров государственного бюджета, местным исполнительным органам предоставлено право осуществлять заимствование в рамках законодательно определенного уровня.

Следующим шагом в реформировании бюджетной системы в 2000 году было принятие Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» определяет основы организации и функционирования государственного бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов, в том числе:

1) Управление бюджетной системой. В законе прописаны: понятие бюджетной системы (ст. 4), основные принципы бюджетной системы (ст. 5), компетенции центральных и местных органов власти в области управления бюджетной системой (ст. 6-8)³⁷.

Основными принципами бюджетной системы являются:

1. Единство построения системы бюджетной классификации, учетно бюджетной документации и бюджетного процесса;
2. Соответствие бюджетного устройства административно-территориальному устройству Республики Узбекистан;
3. Взаимосвязь бюджетов разных уровней;
4. Сбалансированность государственного бюджета;
5. Планирование государственных доходов по конкретным источникам и расходов по направлениям (статьям);
6. Осуществление расходов государственного бюджета в пределах утвержденных бюджетных ассигнований и на цели, указанные в сметах расходов;

³⁷ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 55)

7. Самостоятельность бюджетов всех уровней.

Принципы бюджетной системы Республики Узбекистан, в том числе принципы межбюджетных отношений соответствуют лучшим образцам бюджетного законодательства демократических государств с рыночной экономикой. Они направлены на обеспечение прозрачности бюджетной системы, четкое разграничение расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы, определяют стабильность межбюджетных отношений, создают стимулы для местных органов власти в развитии налогооблагаемой базы, повышении собираемости налогов, эффективном предоставлении бюджетных услуг.

Закон устанавливает недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения местных бюджетов в вышестоящий бюджет, а также недопустимость возложения на нижестоящие бюджеты дополнительных расходов без соответствующей компенсации. Закон определяет, что передача расходных полномочий или отдельных видов поступлений из одного уровня бюджета в другой осуществляется только при внесении изменений в Закон.

2) Государственный бюджет. В данной части закона установлены: структура государственного бюджета (ст. 9); бюджетная классификация (ст.10); доходы и расходы государственного бюджета (ст. 11,12); отнесение к доходам и расходам средств, распределенных между бюджетами (ст. 13); источники финансирования дефицита государственного бюджета (ст. 14); доходы (ст. 15), расходы (ст.16) и источники финансирования дефицита республиканского бюджета (ст.16) доходы и расходы бюджетов территорий (ст. 18-19); Государственные целевые фонды (ст. 20).

3) Взаимоотношения между бюджетами включают положения по вопросам: перераспределения средств государственного бюджета между бюджетами (ст. 21); финансирование расходов из республиканского (ст. 22) и бюджетов территорий (ст. 23); ограничения, налагаемые на бюджеты территорий (ст. 24).

4) Бюджетный процесс. В данной части закона расписан порядок бюджетного процесса, включающий подготовку, рассмотрение и принятие государственного бюджета (ст. 25-30), исполнение и контроль за исполнением государственного бюджета (ст. 31-39).

5) Государственные заимствования. В данной части закона показаны цели, виды долговых обязательств (ст. 40-41).

Конституцией Республики Узбекистан установлено, что наше государство является унитарным. Унитарность государства предполагает единство как законодательной, так и бюджетной системы на всей территории нашего государства независимо от различия регионов по разным аспектам социально-экономического и природного характера.

Роль, содержание и процедурные аспекты бюджета кардинально меняются в условиях активного развития рыночных отношений в экономике. Бюджет становится основным инструментом государства по реализации его политики и обеспечению выполнения им своих функций, реализации мер государственной политики, поэтому многое зависит от эффективности функционирования всех звеньев бюджетной системы³⁸

Именно на бюджете базируется решение вопросов предоставления качественных государственных услуг, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, развития сферы здравоохранения, образования, предоставления социальной помощи и социального обеспечения, а также поддержки развития реального сектора экономики. Вполне очевидно, что в новых условиях выполнение государственных функций должно обеспечивать эффективное и прозрачное использование финансовых, трудовых и материальных ресурсов с целью их максимального приближения к населению. В данном случае именно бюджет становится одним из элементов институциональной основы государства с рыночной экономикой и развитой системой социально-ориентированных отношений³⁹.

³⁸ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 60)

³⁹ Сирожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Ташкент 2010. (стр. 62)

Согласно определению Законам «О бюджетной системе» межбюджетные отношения - это отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе, основанные на четком разграничении функций и полномочий между уровнями государственного управления, едином распределении поступлений и расходов между уровнями бюджетов, а также на единстве и прозрачности методов определения межбюджетных отношений.

Следует отметить, что межбюджетные отношения рассматриваются как на макро-, так и на микроэкономическом уровне. Первый подразумевает стабильность пополнения бюджетов всех уровней и ускорение темпов экономического роста, второй – эффективность использования местных ресурсов, качественное предоставление социальных услуг, развитие частного бизнеса и улучшения инвестиционного климата в регионах.

Межбюджетные отношения должны основываться на следующих принципах:

- равенство бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы во взаимоотношениях с республиканским бюджетом, бюджетов городов во взаимоотношениях с вышестоящим областным бюджетом;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц Республики Узбекистан;
- обеспечение предоставления местными исполнительными органами одинакового уровня государственных услуг;
- максимальная эффективность и результативность предоставления бюджетных услуг - закрепление бюджетных услуг за тем уровнем власти, который может обеспечить наиболее эффективное и результативное производство и предоставление государственных услуг;
- максимальное приближение уровня предоставления бюджетной услуги к ее получателям - передача исполнения услуг на возможно более низкий уровень бюджетной системы, с целью лучшего учета потребностей их

получателей и повышения качества бюджетных услуг;

– ответственность каждого уровня бюджета за эффективное и целевое использование полученных официальных трансфертов и кредитов⁴⁰.

Узбекистан – государство с централизованной моделью межбюджетных отношений, в рамках которой между государственной и местными органами власти складываются отношения по вопросам бюджетных полномочий, прав, обязанностей и ответственности органов власти в процессе составления, рассмотрения и исполнения бюджета

Взаимоотношения между бюджетами бюджетной системы начинают складываться на первой стадии бюджетного процесса – стадии планирования бюджета, когда Министерство финансов составляет проект Государственного бюджета Республики Узбекистан по доходам и расходам в соответствии с прогнозом макроэкономических показателей развития экономики страны, а также регулирует вертикальный дисбаланс налогового потенциала и расходных обязательств бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов.

В соответствии с законодательством, входящие в состав Государственного бюджета Республики Узбекистан бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты должны быть сбалансированы по доходам и расходам.

Плановое превышение расходов бюджета над его доходами (дефицит) может предусматриваться только в параметрах республиканского бюджета. В соответствии с Правилами составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан мероприятия по обеспечению сбалансированности бюджетов Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкента осуществляет Министерство финансов Республики Узбекистан, а бюджетов районов и городов – соответственно Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые управления областей и города

⁴⁰ Ершин Е. Аспирант Павлодарского университета. Влияние изменений в налоговом законодательстве на социально-экономическое развитие регионов //Транзитная экономика №3, 2010, с. 29

Ташкента.

В 2004 году был принят Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» регулирует отношения в области казначейского исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан⁴¹.

Казначейское исполнение Государственного бюджета основано на принципах единства кассы и единства организации бухгалтерского учета и отчетности⁴² и осуществляется посредством зачисления всех доходов Государственного бюджета на единый казначейский счет, а также оплаты расходов Государственного бюджета с этого счета⁴³.

Межбюджетные отношения предполагают в том числе, передачу денежных средств из вышестоящих бюджетов в нижестоящие и наоборот. В средств со счетов вышестоящих бюджетов и зачисление их на счета нижестоящих бюджетов и наоборот (субвенции, дотации, бюджетные ссуды, средства по взаимным расчетам) осуществляют Казначейство и его территориальные подразделения в Республике Каракалпакстан, областях, районах, городах во взаимодействии с Центральным банком Республики Узбекистан, коммерческими банками.

В процессе исполнения бюджета налоги, сборы и другие обязательные платежи в государственный бюджет зачисляются на единый казначейский счет с отражением их в доходах соответственно республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов⁴⁴. Расходы государственного бюджета осуществляются с единого казначейского счета или иных банковских счетов Казначейства в установленные сроки и в пределах остатков средств соответственно республиканского бюджета,

⁴¹ Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г.

⁴² Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г. (статья 3)

⁴³ Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г. (статья 4)

⁴⁴ Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г. (статья 10)

бюджета Республики Каракалпакстан, местного бюджета⁴⁵.

Казначейство управляет средствами государственного бюджета, находящимися на едином казначейском счете и иных банковских счетах Казначейства, путем направления их для осуществления расходов государственного бюджета в установленные сроки, а также временного размещения в банковские депозиты и иные активы свободных средств государственного бюджета и предоставления за счет них бюджетных ссуд республиканскому бюджету, бюджету Республики Каракалпакстан, местному бюджету⁴⁶.

II.3 Анализ состояния межбюджетных отношений в Узбекистане на современном этапе

В связи с переходом экономики Республики Узбекистан на рыночные отношения изменились условия формирования и использования бюджетов всех уровней, они стали рассматриваться как самостоятельные финансовые институты, формирующиеся на основе разграничения доходов и расходных полномочий по уровням бюджетной системы. В Узбекистане формирование местных бюджетов осуществляется в неразрывной связи с республиканским бюджетом РУз и вышестоящими местными бюджетами в рамках консолидированного бюджета. За каждым уровнем бюджетной системы Законом РУз «О бюджетной системе» (ст. 22, 23) закреплены расходные полномочия (схема 2), финансирование которых в определенной доле обеспечивается за счет собственных доходов местных бюджетов (поступления от местных налогов и обязательных платежей, неналоговые доходы).

⁴⁵ Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г. (статья 12)

⁴⁶ Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г. (статья 14)

Республиканский бюджет	Деятельность судов и органов прокуратуры	-
Республиканский бюджет	Национальная безопасность	-
Республиканский бюджет	Дипломатические представительства и миссии Республики Узбекистан за рубежом	-
Республиканский бюджет	Землеустроительные, мелиоративные, природоохранные и противоэпизоотические мероприятия	-
Республиканский бюджет	Борьба с сельскохозяйственными вредителями	-
Республиканский бюджет	Гидрометеорология, противоградовые мероприятия	-
Республиканский бюджет	Оборона и общественный порядок	Местные бюджеты
Республиканский бюджет	Содержание бюджетных организаций различных отраслей экономики	Местные бюджеты
Республиканский бюджет	Деятельность органов государственной власти и управления	Местные бюджеты
Республиканский бюджет	Социальное обеспечение	Местные бюджеты
Республиканский бюджет	Социально-культурные мероприятия: образование, наука, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт	Местные бюджеты
Республиканский бюджет	Государственные централизованные инвестиции	Местные бюджеты
Республиканский бюджет	Осуществление целевых программ и мероприятий по развитию отраслей экономики	Местные бюджеты
	Социальная защита населения	Местные бюджеты

Рисунок 2.3.1. Распределение расходных полномочий в бюджетной системе Узбекистана⁴⁷

⁴⁷ Разработан автором

В настоящее время межбюджетные отношения в Республике Узбекистан приобретают столь важное значение, что становятся неотъемлемой частью программных установок многих политических образований и основой национальных моделей экономического развития разных стран. Важная особенность межбюджетной политики - связь с механизмом распределения и потребления благ национального дохода через государственный бюджет (таблица 2.3.1). Следовательно, межбюджетные отношения непосредственно связаны с финансово-бюджетной и налоговой политикой государства, реализация которых позволяет осуществлять вложения в развитие социальной инфраструктуры, в «человеческий капитал» и выплаты социальных трансфертов.

Таблица 2.3.1

Доходы Государственного бюджета Республики Узбекистан

(к ВВП в %)

<i>Показатели</i>	2007 г	2008 г	2009 г	2010 г	2011г	2012 г
Валовой внутренний продукт, (ВВП)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Доходы государственного бюджета, всего, в том числе:	23,5	22,6	21,6	21,8	23,7	23,0
1. Прямые налоги	7,0	6,1	5,8	5,6	6,5	5,7
2. Косвенные налоги	12,6	10,5	10,2	10,3	11,2	11,6
3. Платежи ресурса и налог на имущество	2,6	4,6	3,7	3,5	3,6	3,7
4. Налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7
5. Другие доходы и неналоговые поступления	0,9	1,0	1,4	1,8	1,6	1,3

В соответствии с таблицей 2.3.1 был сделан анализ доходов бюджета Республики Узбекистан за 2007-2012 года. Удельный вес всех доходов бюджета за последние шесть лет колеблется в районе 21-24%. Наибольший удельный вес в структуре доходов бюджета принадлежит косвенные налоги, которые в 2007г составили 12,6%, в 2008г-10,5%, а в 2012г-11,6%. Также

значителен удельный вес прямые налоги, которые в 2007г составили 7%, в 2008г-6,1%, в 2012г-5,7%. Резкое колебание доли наблюдается у платежи ресурса и налог на имущество, которые в 2007г составили 2,6%, затем резко увеличились в 2008 году до 4,6%, а в 2009г уменьшились до 3,7% и на протяжении следующих трех лет оставались практически неизменны, в 2012г-3,7%. Наименьший удельный вес принадлежит другие доходы и неналоговые поступления (в 2007г-0,9%, в 2008г-1%, в 2009г-1,4%, в 2010г-1,8%, в 2011г-1,6% и в 2012г-1,3%) и налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры (в 2007г-0,4%, в 2012г-0,7%). В целом хочется отметить, что доходы бюджета имеют тенденцию стабильности и не наблюдается резких скачков, что говорит об устойчивости и правильности проводимой в стране бюджетной политики.

Таблица 2.3.2

Распределение доходов Государственного бюджета по регионами

(в %)

№	Наименование регионов	2007г	2008г	2009г	2010г	2011г	2012г
1.	Республика Каракалпакстан	2,1	2,1	2,0	1,9	2,2	2,2
2	Андижанская область	5,2	4,5	5,4	5,6	5,4	5,5
3	Бухарская область	8,1	8,5	8,2	8,3	8,2	8,1
4	Джизакская область	1,3	1,4	1,3	1,5	1,4	1,9
5	Кашкадарьинская область	7,2	7,1	7,3	7,2	7,6	7,5
6	Навоийская область	7,2	7,2	7,1	7,1	7,4	7,5
7	Наманганская область	3,5	3,5	3,3	3,5	3,4	3,5
8	Самаркандская область	5,2	5,0	5,1	4,9	4,9	5,0
9	Сурхандарьинская область	3,0	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9
10	Сырдарьинская область	2,2	2,0	2,2	2,2	2,4	2,3
11	Ташкентская область	12,5	13,0	12,2	12,1	12,7	12,6
12	Ферганская область	11,0	10,2	11,2	10,1	10,4	10,5
13	Хорезмская область	2,9	3,1	2,9	2,9	2,8	2,8
14.	г. Ташкент	28,6	29,3	28,7	29,8	28,4	27,7
	Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

В соответствии с таблицей 2.3.2 можно сказать, что распределение доходов Государственного бюджета Республики Узбекистан идет по 14 регионам. Наибольшие доли распределения принадлежат Ташкентской

области (примерно 12-13%), Ферганской области (примерно 10-11%) и городу Ташкенту (примерно 28-30%). Это объясняется большой численностью населения, а также степенью развития региона. Бухарская область, Кашкадарьинская область и Навоинская область имеют примерно одинаковую долю распределения около 8-7%, а Андижанская область и Самаркандская область – примерно 4-5%. Остальные же регионы имеют наименьшие доли распределения в районе от 1 до 3 %.

В соответствии с законодательством⁴⁸ бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты должны быть сбалансированными, дефицит бюджетов этих территорий не допускается. Сбалансированность бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов обеспечивается за счет распределения и перераспределения общегосударственных налогов в соответствии с нормативами отчислений и финансовой помощи (субвенций, дотаций, передаваемых доходов и бюджетных ссуд) из республиканского бюджета Республики Узбекистан и вышестоящих местных бюджетов.

Расчет нормативов отчислений от общегосударственных налогов местным бюджетам целесообразно осуществлять до начала финансового года, после того, как будут определены параметры расходов соответствующих бюджетов. При определении нормативов исходят из прогнозов поступления местных и общегосударственных налогов, прогнозов минимальных расходов соответствующих бюджетов.

Нормативы отчислений в бюджеты районов и городов также ежегодно рассматриваются и устанавливаются решением Совета Министров республики Каракалпакстан, хокимов областей и г.Ташкента.

⁴⁸ Закон РУз «О бюджетной системе» от 14.12. 2000 г., № 158-II, ст. 24

Таблица 2.3.3.

**Нормативы отчислений от поступлений общегосударственных налогов в местные бюджеты Республики
Каракалпакстан, областей и г.Ташкента в 2011 и 2012 годах⁴⁹, (в %)**

Наименование регионов	Налог на прибыль юридических лиц		Отчисления от единого налогового платежа, вкл. микрофирмы и малые предприятия		Отчисления от единого налогового платежа для предприятий торговли и общепита		Налог на доходы физических лиц		Налог на добавленную стоимость		Акцизный налог								Налог за пользование недрами	
											Бензин		Дизельное топливо		Авиационный керосин		Алкогольная продукция (кроме спирта этилового)			
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Республика Каракалпакстан	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							50	50	100	100
Андижанская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							50	50		
Бухарская область	55	53	100	100	100	100	50	50	55	53	55	53	55	53	55	53	50	50		
Джизакская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100										
Кашкадарьинская область	90	65	100	100	100	100	100	100	90	65							50	50		
Навоийская область	62	61	100	100	100	100	62	61	62	61										
Наманганская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							100	100		
Самаркандская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							100	100		
Сурхандарьинская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							100	100	100	100
Сырдарьинская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							100	100		
Ташкентская область	65	62	100	100	100	100	50	50	65	62							50	50		
Ферганская область	83	93	100	100	100	100	100	100	83	93	83	93	83	93	83	93	50	50		
Хорезмская область	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100							50	50		
Г. Ташкент	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5							50	50		

⁴⁹ Таблица составлена на основе данных Постановлений № ПП-1449 от 24.12.2010 г. и № ПП-1675 от 30.12.2012 г.

В таблице 2.3.3. приведены нормативы отчислений от общегосударственных регулирующих налогов в бюджет Республики Каракалпакстан и бюджеты областей. В 2011 и 2012 годах единый налоговый платеж, уплачиваемый хозяйствующими субъектами малого бизнеса, в полном объеме (100%) передан бюджету Республики Каракалпакстан и бюджетам областей, за исключением г. Ташкента. Данная мера направлена на повышение заинтересованности местных органов власти в поддержке и развитии хозяйствующих субъектов на своей территории.

На современном этапе практически все общегосударственные налоги перераспределяются между звеньями бюджетной системы в соответствии с нормативами отчислений.

Налоги и специальные платежи для недропользователей, в основном поступают в республиканский бюджет, за исключением Республики Каракалпакстан и Сурхандарьинской области – в бюджеты которых в 2011 и 2012 годах данный налог зачисляется в полном объеме.

В Республике Каракалпакстан, Андижанской, Джизакской, Наманганской, Самаркандской, Сурхандарьинской, Сырдарьинской и Хорезмской областях основные регулирующие налоги – НДС, налог на прибыль юридических лиц и налог на доходы физических лиц, зачисляются в местный бюджет в полном объеме.

В бюджеты Бухарской, Навоийской, Ташкентской, Ферганской и Кашкадарьинской областей, а также г. Ташкента отчисляется часть этих налогов в соответствии с нормативами отчислений, которые колеблются в пределах от 5 до 90%.

Акцизы в соответствии с нормативами отчислений распределяются между бюджетом Республики Каракалпакстан, бюджетами областей и республиканским бюджетом в соответствии с утвержденными нормативами.

Проведение анализа современного состояния межбюджетных отношений в Республики Узбекистан логично было бы начать с исследования динамики трансфертов общего характера.

В последние годы прослеживается устойчивая тенденция роста финансовой помощи регионам из республиканского бюджета, предоставляемой в виде субвенций.

Анализ изменения размеров межбюджетных трансфертов общего характера за последние годы показывает опережающий рост объемов субвенций по сравнению с размерами бюджетных изъятий. (таблица 4)

Таблица 2.3.4.

Динамика объемов субвенций республиканского бюджета в разрезе областей⁵⁰

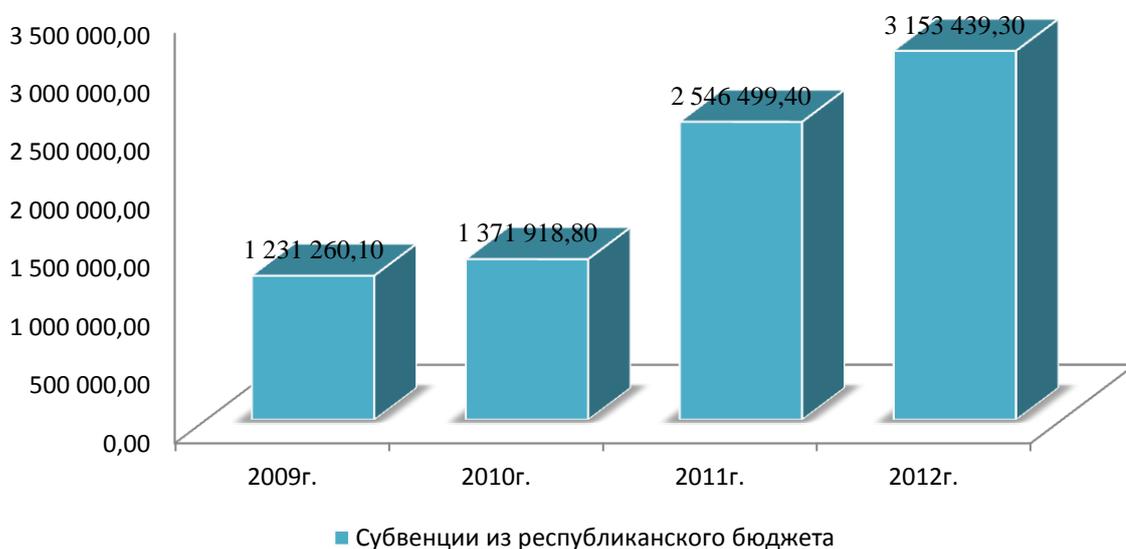
(млн, сум)

Наименование	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.	Прирост в 2012г. к 2010г. (%)
Субвенции из республиканского бюджета	1 231 260,1	1 371 918,8	2 546 499,4	3 153 439,3	+156,1
Республика Каракалпакстан	157 345,5	162 396,9	318 498,9	385 540,3	+145,02
Андижанская область	172 847,4	197 612,8	359 043,0	470 748,3	+172,3
Бухарская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Джизакская область	102 325,0	105 142,4	215 343,8	257 088,2	+151,2
Кашкадарьинская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Навоийская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Наманганская область	183 475,5	198 256,9	387 551,3	467 240,2	+154,6
Самаркандская область	234 786,0	269 133,7	547 525,2	655 721,8	+179,2
Сурхандарьинская область	213 875,3	235 074,8	385 654,9	475 855,5	+122,4
Сырдарьинская область	54 758,1	68 046,3	84 736,4	132 746,5	+142,4
Ташкентская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Ферганская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Хорезмская область	111 847,3	136 255,1	248 145,9	308 498,5	+175,8
г. Ташкент	0,0	0,0	0,0	0,0	0

Рисунок 2.3.1.

⁵⁰ Таблица составлена на основе данных Министерство Финансов республики Узбекистан

Динамика объемов субвенций республиканского бюджета в разрезе областей (млн. сум)



Как видно из данных, представленных в таблице 2.3.4, субвенции из республиканского бюджета бюджетам областей в 2009г. составляли 1 231 260,1 млн. сум, в 2010г. – 1 371 918,8 млн. сум, в 2011г. – 2 546 499,4 млн. сум, а в 2012г. - 3 153 439,3 сум. Средний прирост объема субвенций в 2012 году к уровню 2009 года составляет 156,1%.

Наибольший прирост по объемам субвенций из республиканского бюджета демонстрируют Самаркандская область – 179,2 % и Хорезмская область – 175,8 % от уровня 2009 года по состоянию на 1 января 2013 года.

Наименьший пророст уровня субвенций в 2012 году, в сравнении с уровнем 2009 года, отмечается в Сурхандарьинской области, здесь показатель прироста составляет 122,4% и в Сырдарьинской области, со значением показателя прироста равным 142,4%.

Данные таблицы 2.3.4 наглядно демонстрируют устойчивую тенденцию многократного увеличения объема выделяемых из республиканского бюджета субвенций и числа субвенционных областей. Другими словами, идет процесс перехода областей из категории «доноров

центрального бюджета» в категорию «реципиентов центрального бюджета».

В таблице 2.3.5 приведены размеры финансовой помощи, выделяемой бюджету Республики Каракалпакстан, бюджетам областей в виде целевых субвенций на финансирование отчислений работодателей, социальных пособий и централизованных инвестиций, а также дотаций. В 2009 и 2010 годах бюджеты Бухарской, Кашкадарьинской, Навоийской, Ташкентской, Ферганской областей и г.Ташкента сбалансированы за счет регулирующих налогов, а также передаваемых доходов.

Местные бюджеты Республики Каракалпакстан, Андижанской, Джизакской, Самаркандской, Сурхандарьинской (с 2010 года), Сырдарьинской и Хорезмской областей балансируются отчислениями от общегосударственных налогов, передаваемыми доходами, а также целевыми субвенциями на финансирование отчислений работодателей, социальных пособий и централизованных инвестиций.

В 2009 году местным бюджетам Наманганской и Сурхандарьинской областей, помимо отчислений от общегосударственных налогов, передаваемых доходов и субвенций, выделялись дотации. В 2010 году Сурхандарьинская область выведена из числа дотационных, дотации получает только Наманганская область.

Целевыми текущими трансфертами являются официальные трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие, в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете, для реализации отдельных текущих бюджетных программ, не учитываемых при расчете официальных трансфертов общего характера (бюджетных изъятий и бюджетных субвенций).

Таблица 2.3.5.

Объемы доходов и расходов бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов областей и г.Ташкента, предельные размеры дотаций и целевых субвенций из республиканского бюджета в 2011 и 2012 гг.⁵¹ (в %)

Наименование регионов (областей)	Расходы местных бюджетов		Доходы, включая передаваемые доходы в местные бюджеты из республиканского бюджета		Субвенция на финансирование отчислений работодателей, социальных пособий и централизованных		Дотация	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Республика Каракалпакстан	100,0	100,0	49,2	49,4	50,8	50,6	–	–
Андижанская область	100,0	100,0	55,2	52,1	44,8	47,9	–	–
Бухарская область	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
Джизакская область	100,0	100,0	46,2	47,7	53,8	52,3	–	–
Кашкадарьинская область	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
Навийская область	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
Наманганская область	100,0	100,0	44,2	48,7	53,2	51,3	2,5	–
Самаркандская область	100,0	100,0	47,2	49,4	52,8	50,6	–	–
Сурхандарьинская область	100,0	100,0	47,7	46,5	52,3	53,5	–	–
Сырдарьинская область	100,0	100,0	69,8	61,3	30,2	38,7	–	–
Ташкентская область	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
Ферганская область	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
Хорезмская область	100,0	100,0	52,6	51,7	47,4	48,3	–	–
г. Ташкент	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
ИТОГО	100,0	100,0	72,9	73,0	27,1	27,0	2,5	–

Компенсация потерь нижестоящих бюджетов, вытекающих из принятия вышестоящими органами нормативных правовых актов, влекущих увеличение расходов и/или уменьшение доходов в период действия трехлетних объемов официальных трансфертов общего характера, также производится путем выделения целевых текущих трансфертов.

Кроме того, целевые текущие трансферты могут предоставляться на

⁵¹ Таблица составлена на основе данных Постановлений № ПП-1449 от 24.12.2010 г. и № ПП-1675 от 30.12.2012 г.

выполнение мероприятий государственных, отраслевых (секторальных) программ и на реализацию отдельных нормативных правовых актов, а также по ходатайству акимов в течение финансового года только на мероприятия, финансируемые из резерва Правительства Республики Узбекистан или местного исполнительного органа области.

Целевыми трансфертами на развитие являются официальные трансферты передаваемые из республиканского бюджета в областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы в пределах сумм, утвержденных в республиканском бюджете для реализации местных инвестиционных проектов (программ), предусмотренных государственными, отраслевыми (секторальными) программами передаваемые из областного бюджета в бюджет района (города областного значения) в пределах сумм, утвержденных в областном бюджете, для реализации местных инвестиционных проектов (программ), предусмотренных региональными программами.

Целью реформирования межбюджетных отношений в Узбекистане должен выступать не кардинальный пересмотр всей системы перераспределения расходных и доходных полномочий, которые были закреплены в Законе «О бюджетной системы» Республики Узбекистан. При определенных условиях существующее распределение обязательств может быть сохранено, реформирование же должно быть направлено на достижения оптимального соответствия уровня расходов их финансированию. Это позволит впоследствии сконцентрировать внимание на увеличении эффективности совокупных расходов бюджетной системы и повышении качества их администрирования. Что касается разграничения доходов внутри бюджетной системы, то в мировой практике известны несколько способов:

– четкое разграничение конкретных видов налогов по уровням государственного управления, в результате все налоговые платежи подразделяются на общегосударственные и местные;

– разделение (квотирование) доходных поступлений от налогов путем

закрепления за каждым уровнем управления конкретной доли налогов в пределах единой ставки налогообложения;

–установление местных надбавок к общегосударственным и местным налогам.

Бюджетная практика рассмотренных стран показывает, что ни одной из них не удавалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом; всегда применялась их комбинация.

Следуя вышесказанным, в рамках Узбекистана практика других стран в части построения модели межбюджетных отношений должна быть адаптирована с учетом сложившейся экономической ситуации и национального законодательства

Выводы по второй главе.

В соответствии с действующим законодательством страны принципы построения современной бюджетной системы отражают все тенденции современного состояния бюджетного процесса в стране. В качестве объекта управления выступают: во-первых, бюджетные ресурсы обязаны отражать состояние экономики на определенный период времени и соответствовать необходимым потребностям общества; во-вторых, государственный бюджет является основой деятельности государства как экономического агента, и в связи с их ограниченностью вынуждают государственных органов соблюдать политику.

Кроме того, управление предполагает четкую оценку абсолютных значений потребности в денежных средствах, так как чрезмерное количество средств не будет являться заслугой, а скорее наоборот, поскольку в этом случае теряется прибыль, которую можно было получить при инвестировании этих «излишек» денег. Размер запаса «прочности», имеющейся в распоряжении государства, зависит от прогнозируемого движения денежных средств, предполагаемых расходов наличных денег.

Поэтому дальнейшее реформирование бюджетной системы отражает

рассмотренные выше тенденции, когда бюджет в Узбекистане не только баланс главного денежного фонда страны, но и важный инструмент сбалансированного движения централизованных финансовых потоков.

Целью реформирования межбюджетных отношений в Узбекистане должен выступать не кардинальный пересмотр всей системы перераспределения расходных и доходных полномочий, которые были закреплены в Законе «О бюджетной системы» Республики Узбекистан. При определенных условиях существующее распределение обязательств может быть сохранено, реформирование же должно быть направлено на достижения оптимального соответствия уровня расходов их финансированию. Это позволит впоследствии сконцентрировать внимание на увеличении эффективности совокупных расходов бюджетной системы и повышении качества их администрирования. Что касается разграничения доходов внутри бюджетной системы, то в мировой практике известны несколько способов:

– четкое разграничение конкретных видов налогов по уровням государственного управления, в результате все налоговые платежи подразделяются на общегосударственные и местные;

– разделение (квотирование) доходных поступлений от налогов путем закрепления за каждым уровнем управления конкретной доли налогов в пределах единой ставки налогообложения;

– установление местных надбавок к общегосударственным и местным налогам.

Бюджетная практика рассмотренных стран показывает, что ни одной из них не удавалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом; всегда применялась их комбинация.

ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

III.1. Опыт процесса формирования и развития межбюджетных отношений развитых стран и возможности его применения в Республики Узбекистан.

За годы независимости в условиях глобальных измерений мировой обстановки Узбекистан пережил радикальную трансформацию общественно-политического строя. За прошедший период были заложены основы современного демократического устройства страны, осуществлена либерализация цен и всех экономических отношений, сформирована многоукладная экономика путем преобразования большей части государственной собственности в частную, созданы рыночные структуры и инфраструктуры.

Дальнейшее развитие межбюджетных отношений в Республике Узбекистан в условиях послекризисного развития и восстановления экономики республики возможно, но только путем реформирования бюджетной системы, а в особенности той ее части, что касается сферы межбюджетных отношений.

Для этого можно рекомендовать следующие меры:

- достижение умеренной децентрализации бюджетных полномочий;
- обеспечение конкуренции между областями республики за инвестиции при недопущении конкуренции в налоговой сфере;
- повышение эффективности системы предоставления межбюджетных трансфертов;
- совершенствование распределения налогов между всеми уровнями бюджетной системы;
- финансирования на уровне социальных гарантий
- стимулирование регионов к выходу на финансовую самодостаточность;

- снижение количества субвенциарных регионов;
- сокращение встречных финансовых потоков между уровнями бюджетов;
- обеспечение максимально возможного выравнивания уровня социально- экономического развития территорий;
- гарантирование всем гражданам независимо от места их проживания минимума бюджетного обеспечения.

При определении стратегии реформирования межбюджетных отношений необходимо сделать выбор между экономической эффективностью и социальной справедливостью. В рамках «бюджетного разделизма» экономическая эффективность означает создание стимулов для рационального использования бюджетных ресурсов властями разных уровней, а социальная справедливость предполагает обеспеченность на всей территории страны определенного минимума социальных гарантий.

Ориентация на экономическую эффективность требует сокращение территориального перераспределения бюджетных ресурсов, но тогда появятся «вымирающие» регионы. Если же всем давать «по потребности» (пусть и минимальной), тогда незачем прилагать усилия по развитию территории, экономии бюджетных средств⁵².

Успехи макроэкономических реформ, реализованных к настоящему времени в Узбекистане, создают благоприятные условия для смещения акцента на политику развития регионов как важный и перспективный инструмент повышения общего уровня социально-экономического развития страны, потенциал которого до сих пор использовался не в полной мере.

Как известно базовым элементом экономической самостоятельности местных органов власти является его бюджетная самостоятельность. Принцип самостоятельности бюджетов всех уровней закреплен в статье 5 Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе». Самостоятельность

⁵² Кудайбергенова С.К. Совершенствование методики распределения налоговых поступлений внутри региона //Материалы Международной научно-практической конференции «Инновации и проблем модернизации финансовой системы Республики Казахстан». Караганда: КЭУ 2006 – с. 70

бюджетов разных уровней обеспечивается установлением стабильного распределения поступлений между бюджетами разных уровней, наличием собственных источников доходов, правом всех уровней государственного управления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, определять направления расходов и источники покрытия дефицита, а также недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения местных бюджетов.

Обеспечение же финансовой самостоятельности местных бюджетов в современных условиях представляется сложным по ряду причин. Одна из этих причин - ограниченные финансовые возможности бюджетной системы, другая - неравномерность распределения налогооблагаемой базы по регионам республики и непосредственно внутри регионов⁵³.

В Узбекистане в настоящее время, доля местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов очень невелика и составляет около 100%. В целом, бюджетная система страны, несмотря на ряд, успешно проведенных реформ, продолжает оставаться сильно централизованной.

Между тем, один из ключевых принципов фискальной децентрализации как обязательной составляющей общего курса на политическую децентрализацию требует, чтобы основным источником местного финансирования были именно местные налоги. Таким образом, соблюдалось бы условие оплаты услуг непосредственно теми, кто ими напрямую пользуется. Международный опыт показывает, что наиболее успешные модели регионального развития в качестве обязательного условия включают достаточно высокий уровень финансовой автономии местных властей, позволяющий им самостоятельно планировать свои стратегии развития, сразу согласовывая их с необходимым уровнем бюджетных средств на их реализацию. Это повышает реалистичность и качество реализуемых

⁵³ Идимов К.Т. Актуальные вопросы развития местных бюджетов //Вестник КазНУ, серия экономическая №4 (44), 2004, с. 104-109

стратегий развития: «Собственные доходы местных бюджетов являются краеугольным камнем фискальной децентрализации, поскольку именно они обеспечивают взаимосвязь между налоговыми поступлениями и общественными благами, которая способствует повышению эффективности.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала критерии оценки финансовой самостоятельности местных органов власти. Все налоговые доходы разделены на несколько групп в зависимости от того, какие права по их регулированию имеют муниципалитеты:

- (a) - право устанавливать ставки налогов и налоговую базу;
- (b) - право устанавливать только налоговые ставки;
- (c) - право устанавливать только налоговую базу;
- (d.1) - ставки расщепления налоговых доходов установлены на долговременной основе;
- (d.2) - расщепление налогов может быть изменено только с согласия субфедеральных органов власти;
- (d.3) - закрепленное в законодательстве расщепление налогов может быть в одностороннем порядке изменено центральным правительством;
- (d. 4) - пропорции расщепления налоговых доходов определяются ежегодно центральным правительством в ходе разработки бюджета;
- (e) - центральное правительство определяет налоговые ставки и налоговую базу субфедеральных налогов.

Для сравнения, ниже приводятся данные по странам Восточной Европы, Балтии и США (в ячейке «Тип налога» приводятся данные по доли доходов, поступающих в рамках соответствующих налоговых режимов из классификации ОЭСР) (таблица 7).

Согласно этой классификации, ситуация с финансовой самостоятельностью местных органов власти Узбекистана может быть охарактеризована пунктами d. 1 и d. 3.

**Структура налоговых доходов по критериям
налоговой автономии, %**

Страны	Доля местных налогов в налоговых доходах	Тип налога							
		a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Чехия	11,1	2,7%	5,6%	-	-	-	91,7%		-
Венгрия	10,4	-	49,2%	-	-	-	-		50,8%
Польша	8,3	-	41,9%	0,6%	-	-	57,6%	-	-
Эстония	16,2	-	9,2%	-	-	-	90,8%		-
Латвия	17,1	-	-	-	-	-	-		100%
Литва	22,0	-	-	-	-	-	-		100%
США	20,0	-	95%	-	5%	-	-		-
Россия (2011г.)	12,8	-	8,9%	-	6,9%	-	-	84,2%	-
Россия (2012г.)	8,7	-	21%	-	79%	-	-	-	-
Узбекистан	47,4%	-	-	-	-	-	да		100%

Польше и Латвии большой вклад в доходы местных бюджетов вносят неналоговые источники (к примеру, 36% в Чехии, 20% - в Латвии). В целом местные бюджеты этих стран большую долю доходов получают из источников, на которые они по закону имеют возможность влиять (это так называемые «гибкие доходы» местных бюджетов).

Повышение доли местных налогов в доходах местных бюджетов возможно двумя путями:

- количественный: увеличение количества местных налогов через наделение местных органов власти правом вводить собственные налоги;
- качественный: увеличение поступлений от уже существующих налогов через наделение местных органов власти правом устанавливать ставки налогов, поступающих в местный бюджет.

Нам представляется, что наиболее целесообразным является второй способ. К числу налогов, по которым местные власти могут самостоятельно устанавливать ставки, можно отнести налог на имущество физических лиц

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В настоящее время ставка по этому налогу невелика, и составляет 3,5% для юридических лиц. Для физических лиц ставка налога рассчитывается в зависимости от стоимости имущества.

При этом правительством могут быть определены общие базовые ставки налога, ограничивающие верхний и нижний пределы их изменения.

Государственное регулирование экономики посредством бюджетной политики стремится обеспечить необходимый режим рыночной трансформации экономических преобразований. Представление о масштабах государственного регулирования в мире дает доля валового внутреннего продукта, перераспределяемая через совокупный бюджет и внебюджетные фонды.

В середине 90-х годов эта доля составляла в США и Японии - 35% и 40% соответственно, в Германии, во Франции, Италии и Канаде - около 50%, в Швеции - свыше 60%. Рыночные отношения в этих странах играют первостепенную роль, рыночное саморегулирование дополняет государственное регулирование. Государственное регулирование не нарушает действия рыночного механизма и не отрицает частной собственности, что нужно учитывать странам с переходной экономикой. Результативность проводимой финансовой политики определяется результативностью бюджетной политики и денежно-кредитной политики по таким составляющим, как уровень бюджетных доходов, степень выполнения бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом, степень монетизации валового внутреннего продукта, скорость денежного обращения. В нашем понимании бюджетная политика складывается из двух взаимосвязанных направлений деятельности государства в области налогообложения и регулирования структуры государственных расходов с целью воздействия на экономику.

Распределение статей доходов и расходов областного бюджета основано на введении стабильных, на три бюджетных года государственных

социальных гарантий (единый набор услуг) и подготовка на их основе социальных и финансовых норм. Произведено утверждение специальным законопроектом стабильных на трехлетний период объемов изъятий субвенций для регионов. К поступлениям в бюджет относятся доходы, поступления от продажи финансовых активов, государственные займы. В составе поступлений областного бюджета имеются также поступления официальных трансфертов, в виде бюджетных субвенций из республиканского бюджета в областной бюджет (официальные трансферты).

Обоснование социальных и финансовых норм требует анализа большого объема информации по регионам. Однако задача эта разрешима. Социальные и финансовые нормы могут быть приняты за основу определения расчетных бюджетных средств на социальное обеспечение всех нуждающихся граждан, независимо от места проживания, обоснования субвенций (грантов) из центра местным бюджетам. Конструктивный смысл в данном подходе заключается в том, что регионы-доноры и регионы-дотацонники должны будут заинтересованы в зарабатывании денег не только для обеспечения государственных социальных гарантий, но и для превышения их в зависимости от доходов местного бюджета.

Переход к практике финансирования на уровне социальных гарантий не будет играть стимулирующую роль, если все области не будут располагать собственной налоговой базой, налоговым потенциалом за счет местных налогов и распределения общегосударственных налогов. Регионы должны нести ответственность за рациональное использование полученных средств и, напротив, поощряться при увеличении доходной базы бюджетов.

В силу недостаточного экономического развития, резких различий в стартовых условиях уровня жизни в регионах, унитарного характера государственности, ряда других факторов в Узбекистане идея децентрализованного бюджетного федерализма имеет ограниченное применение. В стране для этого еще не созданы необходимые условия.

Самым идеальным вариантом было бы полное отсутствие

вертикальных отношений, что позволило бы значительно легче реализовать модель совместных интересов направить экономический механизм на межрегиональную интеграцию. Однако, с другой стороны реализация такой модели в полной мере также затруднительна, поскольку в межрегиональных отношениях всегда будут присутствовать конфликтность интересов регионов - доноров и центра. И вертикальные отношения, так или иначе, будут и должны присутствовать в государственном регулировании территориального развития

В связи с этим действующая система межбюджетных трансфертов, служащая инструментом бюджетного выравнивания, на местном уровне государственного управления воспринимается как непрозрачный механизм выравнивания местных бюджетов, ограничивающий экономические стимулы развития регионов.

Наряду с этим следует отметить, что система распределения доходов, механизмы межбюджетного регулирования между уровнями местных бюджетов разнородны и нестабильны. Имеют место частые уточнения местных бюджетов в ходе их исполнения.

Таким образом, исходя из обозначенных выше проблем в предстоящем среднесрочном периоде меры по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления в стране должны быть, направлены на оптимизацию государственных функций и их эффективное распределение между всеми уровнями государственного управления.

III.2 Пути совершенствование процесса формирования межбюджетных отношений Республики Узбекистан

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления. Приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления. По мере перехода

Узбекистана к рыночной экономике, многие унаследованные изъяны системы межбюджетного финансирования стали очевидными. Для их устранения были предприняты шаги по совершенствованию межбюджетных отношений. Бюджеты и межбюджетные отношения - стержень региональной политики. Именно распределение доходной и расходной частей бюджетов различных уровней власти представляет из себя формализованное проявление региональной, внутри региональной и макрорегиональной политик страны.

Отсутствие сколько-нибудь реального разграничения полномочий между уровнями государственного управления приводит к тому, что сегодня республиканский бюджет берет на себя финансирование строительства сельских школ и больниц, гарантированный объем медицинской помощи, адресной социальной помощи и так далее. Центр делает это потому, что местные органы власти просто не имеют финансовых возможностей решать собственные проблемы.

Необходимо четко определить, что является прерогативой центра, а какие бюджетные обязательства должны выполняться регионами. В настоящее время региональные бюджеты перегружены возложенными на них обязательствами, не имея при этом финансовых источников для их выполнения. Это подрывает стимул регионов на наращивание своей налоговой базы, а также составляет угрозу дестабилизации в регионах⁵⁴.

Несмотря на то, что в последние годы были предприняты реальные шаги по формированию новой схемы взаимоотношений центра и регионов, в частности, в межбюджетных отношениях, тем не менее, продолжается разрыв в бюджетном потенциале регионов.

Проблема межбюджетных отношений рассматривается в государственных органах, в научных кругах и в прессе. Однако до создания стройной системы межбюджетных отношений в республике все еще далеко.

Основные разработки за последние годы сосредоточены на

⁵⁴ А.Жўраев. Эффективный методы совершенствование доходы Государственного бюджета. - Тошкент: Фан, 2010. - 90 б.

упорядочении межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и бюджетами областей и в гораздо меньшей степени на уровне областного бюджета и нижестоящих бюджетов (бюджетов районов и городов). Это не обеспечивает комплексный подход к решению проблемы.

На наш взгляд, система межбюджетных отношений в республике должна быть направлена на стимулирование регионов к выходу на финансовую самостоятельность; снижение количества субвенциарных регионов; сокращение встречных финансовых потоков между уровнями бюджетов; обеспечение максимально возможного выравнивания уровня социально-экономического развития территорий; гарантирование всем гражданам независимо от места их проживания минимума бюджетного обеспечения.

Существенным недостатком межбюджетных отношений в настоящее время является чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования как следствие низкого уровня собственных доходов местных бюджетов. Причем в средствах бюджетного регулирования преобладают отчисления от общегосударственных налогов и субвенции из республиканского бюджета местным бюджетам.

Согласно действующей системе объем изымаемых бюджетных средств устанавливается в абсолютной сумме по каждой области и району. Сам этот механизм напоминает инструмент, использованный при административно-командной системе, так как в нем нет экономического рычага стимулирования местных исполнительных органов в увеличении финансовых ресурсов и эффективном их использовании для решения социальных и экономических проблем в регионах.

Система межбюджетных отношений различных уровней бюджетов в идеале должна опираться на принципы единства и самостоятельности. Разумная реализация этих принципов и их синтез предполагает существование механизма перераспределения средств между регионами и внутри регионов:

На наш взгляд, этот механизм должен состоять из следующих компонентов:

- определение общего объема финансовых ресурсов, формируемые на территории областей и районов;
- разработка нормативов минимальной бюджетной обеспеченности регионов;
- определение нижнего предельного уровня собственных бюджетных ресурсов, формируемых на их территории.
- с учетом критериев установить перечень закрепленных и регулирующих доходов и использовать комбинированные способы разграничения доходов между бюджетами.

Если доходные полномочия и расходные обязанности каждого из трех уровней бюджетной системы (республиканского, областного и местного) сбалансированы, то у государства есть основа для стабильного развития, которое уже зависит от многих факторов, в том числе не в последнюю очередь от финансовой политики, включая налоговую, кредитную и другие составляющие. Если же доходные и расходные полномочия не сбалансированы, то это неизбежно приводит к дисбалансу интересов центра и регионов⁵⁵.

Одновременно с децентрализацией налогово-бюджетных полномочий и повышением ответственности за их использование для региональных и местных властей необходимо сформировать и поддерживать конкурентную среду - как экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, капиталов), так и политическую (демократические институты и гражданское общество). Конкуренция товаров и предприятий должна быть дополнена конкуренцией регионов, их экономической политики. Обязательное ее условие - жесткие бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные бюджеты в зависимость не от вышестоящих властей, а от результатов собственной

⁵⁵ А.Жўраев. Эффективный методы совершенствование доходы Государственного бюджета.-Тошкент: Фан, 2010. - 110 б.

финансово-экономической политики.

Иными словами, профицит от увеличения доходов региональных и местных бюджетов и сокращение нерациональных расходов не должен изыматься в вышестоящие бюджеты, а дефицит и долги - покрываться за счет дополнительной финансовой помощи, индивидуальных льгот и привилегий⁵⁶. В настоящее время продолжается работа по совершенствованию межбюджетных отношений, связи с чем, для определения объемов официальных трансфертов общего характера на следующий среднесрочный период с 2011 по 2013 годы, начата разработка новой методики расчетов субвенции и изъятий. Основной целью методики будет выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в части обеспечения равного доступа к государственным услугам; гарантированным Конституцией; т.е. предполагается подтягивание регионов с низкой бюджетной обеспеченностью к среднереспубликанскому уровню.

Таким образом, целью стратегии развития межбюджетных отношений в Республике Узбекистан является создание эффективно функционирующего механизма распределения доходных источников между органами власти для реализации их расходных полномочий, связанных с решением задач социально-экономического и политического развития республики.

Методами достижения этой цели являются совершенствование законодательства с учетом складывающихся социально-экономических условий, формализация методик распределения финансовой помощи между государственным и региональными бюджетами, использование стандартов бюджетных затрат на конкретные цели.

Выводы по третьей главе

В силу недостаточного экономического развития, резких различий в стартовых условиях уровня жизни в регионах, унитарного характера государственности, ряда других факторов в Узбекистане идея децентрализованного бюджетного федерализма имеет ограниченное

⁵⁶ Османов Ж. Республиканский бюджет и местные бюджеты: проблемы межбюджетных отношений //Евразийское сообщество № 2 (86), 2008 – с. 50

применение. В стране для этого еще не созданы необходимые условия.

Самым идеальным вариантом было бы полное отсутствие вертикальных отношений, что позволило бы значительно легче реализовать модель совместных интересов направить экономический механизм на межрегиональную интеграцию. Однако, с другой стороны реализация такой модели в полной мере также затруднительна, поскольку в межрегиональных отношениях всегда будут присутствовать конфликтность интересов регионов - доноров и центра. И вертикальные отношения, так или иначе, будут и должны присутствовать в государственном регулировании территориального развития

В связи с этим действующая система межбюджетных трансфертов, служащая инструментом бюджетного выравнивания, на местном уровне государственного управления воспринимается как непрозрачный механизм выравнивания местных бюджетов, ограничивающий экономические стимулы развития регионов.

Наряду с этим следует отметить, что система распределения доходов, механизмы межбюджетного регулирования между уровнями местных бюджетов разнородны и нестабильны. Имеют место частые уточнения местных бюджетов в ходе их исполнения.

Основной целью методики будет выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в части обеспечения равного доступа к государственным услугам; гарантированным Конституцией; т.е. предполагается подтягивание регионов с низкой бюджетной обеспеченностью к среднереспубликанскому уровню.

Методами достижения этой цели являются совершенствование законодательства с учетом складывающихся социально-экономических условий, формализация методик распределения финансовой помощи между государственным и региональными бюджетами, использование стандартов бюджетных затрат на конкретные цели.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетная политика государства - главная составная часть финансовой политики, поскольку она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений. Бюджетная политика непосредственно влияет на размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов и определяет не только текущую структуру расходов бюджетов, но и перспективы использования бюджетных средств для развития экономики и социальной сферы. Кроме того, бюджетная политика предопределяет организацию финансовых отношений между субъектами хозяйствования и государством в ходе осуществления налоговой политики, проведения государственной инвестиционной политики, при выработке бюджетной политики в отношении приоритетных отраслей и видов деятельности.

Важнейшей составной частью бюджетной политики страны выступает, как уже отмечено, концепция межбюджетных отношений. На ее основе разрабатываются подходы к разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями власти, определению критериев и методов предоставления финансовой помощи на базе условий функционирования бюджетной системы.

Иными словами, совершенствуются финансово-бюджетные отношения между федеральными, региональными и местными органами власти, что является одним из главных факторов политико-экономического развития Узбекистана и, следовательно, успеха реализации бюджетной политики.

Во-первых, обоснованное разграничение их доходных полномочий - это обязательное условие эффективного сбора налогов и оптимизации налоговой нагрузки на различные сегменты экономики, включая ее частный сектор.

Во-вторых, понятное разграничение расходных полномочий определяет эффективность общественного сектора и меру его воздействия на

экономику, в особенности на формирование хозяйственной инфраструктуры.

В-третьих, предоставление финансовой помощи через межбюджетные отношения сглаживает социально-экономические различия между регионами, способствует выравниванию и ускорению хозяйственного развития.

В-четвертых, отлаженные финансовые отношения между уровнями власти являются условием укрепления государственности и упрочения правопорядка, безопасности общества.

Суть межбюджетных отношений выражается в финансовых взаимосвязях между различными уровнями власти. Они призваны обеспечивать, прежде всего, оптимальное распределение доходных и расходных полномочий между уровнями власти и, соответственно, уровнями бюджетной системы, а также выравнивание бюджетной обеспеченности по всей территории страны.

Межбюджетные отношения зачастую рассматривают весьма узко только на уровне взаимоотношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами в виде распределения и выделения трансфертов (дотаций, субвенций, субсидий) и ссуд. В действительности межбюджетные отношения являются основой бюджетного регулирования. Несмотря на то, что межбюджетные отношения относительно динамично развивались и совершенствовались все последние годы, тем не менее, многие проблемы до сих пор остаются нерешенными. К их числу относятся, прежде всего, самостоятельность бюджетов разных уровней, обеспечение экономической эффективности и бюджетная ответственность. К числу важнейших проблем, так и не нашедших своего решения до сегодняшнего дня относится проблема разграничений полномочий между органами власти различного уровня, прежде всего, в налогово-бюджетной сфере.

Межбюджетные отношения существуют во всех странах. Однако государственное устройство конкретных стран влияет и на механизм, и на принципы их построения. Межбюджетные отношения являются одним из

инструментов государственной политики, нацеленной на поддержание достаточной степени однородности внутреннего экономического пространства страны. Радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии и уровне жизни требует колоссальных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной политики. Все это, обуславливает необходимость выработать новые и более эффективные стратегические и тактические подходы к решению этой проблемы. Одной из таких подходов является совершенствование системы межбюджетных отношений республиканского центра, регионов и органов местного управления.

Децентрализация, являясь определяющим фактором в развитии внутрирегиональных межбюджетных отношений, способствует повышению эффективности государственного управления, обеспечивает финансовую самостоятельность местных государственных органов власти с целью улучшения качества жизни населения. В настоящее время в Республики Узбекистан сохраняется значительная дифференциация уровней социально-экономического положения регионов.

Проведенный анализ действующей практики межбюджетных отношений в Республике Узбекистан показал, что сложившаяся тенденция усиления децентрализации доходов на уровне бюджетов районов и городов не решает в полной мере финансовые проблемы местных властей; снижение доли налоговых поступлений означает рост зависимости экономического развития территорий от вышестоящих уровней, снижение стимулов к наращиванию собственного финансового потенциала.

Если доходные полномочия и расходные обязанности каждого из трех уровней бюджетной системы (республиканского, областного и местного) сбалансированы, то у государства есть основа для стабильного развития, которое уже зависит от многих факторов, в том числе не в последнюю очередь от финансовой политики, включая налоговую, кредитную и другие составляющие. Если же доходные и расходные полномочия не

сбалансированы, то это неизбежно приводит к дисбалансу интересов центра и регионов.

Анализ результатов действующего механизма межбюджетных отношений наглядно показывает, что стремление регионов к финансовой самостоятельности не стимулируется, встречные финансовые потоки бюджетных средств возрастают. Система межбюджетных отношений различных уровней бюджетов в идеале должна опираться на принципы единства и самостоятельности. Разумная реализация этих принципов и их синтез предполагает существование механизма перераспределения средств между регионами и внутри регионов.

Актуальность, научная и прикладная значимость проблемы в том, что используемый в настоящее время в Республике Узбекистан подход к распределению республиканской финансовой помощи между региональными бюджетами заключается в покрытии разницы между оценкой бюджетных доходов и оценкой бюджетных потребностей регионов на планируемый год из средств республиканского бюджета.

Существенным недостатком межбюджетных отношений в настоящее время является чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования как следствие низкого уровня собственных доходов местных бюджетов. Причем в средствах бюджетного регулирования преобладают отчисления от общегосударственных налогов и субвенции из республиканского бюджета местным бюджетам. Согласно действующей системе объем изымаемых бюджетных средств устанавливается в абсолютной сумме по каждой области и району. Сам этот механизм напоминает инструмент, использованный при административно-командной системе, так как в нем нет экономического рычага стимулирования местных исполнительных органов в увеличении финансовых ресурсов и эффективном их использовании для решения социальных и экономических проблем в регионах.

В исследовательской работе были разработаны нижеследующие научные предложения и практические рекомендации направленные на

совершенствование межбюджетных отношений:

1. Основываясь на опыте зарубежных стран, следует внедрить практику совместного использования налогооблагаемой базы, учитывая условия национальной экономики.

В этом целесообразно внедрить практику совместного использования акцизного налога, который имеет относительно стабильное поступление во всех регионах. А также налог на использование водных ресурсов надо отнести на прикрепленные доходы местных бюджетов.

2. Целесообразно повысить долю доходов получаемых местным бюджетом от предприятий входящий в состав реального сектора, которые оплачиваются в централизованном порядке за счет общегосударственных налогов.
3. Следует пересмотреть и уточнить в законном порядке распределение расходов между звеньями бюджетной системы. В итоге проведенных исследований сделан вывод о том что необходимо реструктурировать распределение расходов между государственным и местными бюджетами на основе нормативно законодательных актов и системы финансирования и исполнения.
4. При определении дотаций с вышестоящего бюджета на нижестоящих бюджетов следует взять на основу балансирования для населения регионов расходов на минимальные социальные услуги государства. Для этого целесообразно внедрить механизм который основывается на расчете бюджетного обеспечения и использование экономической возможности регионов.
5. Следует обеспечить целенаправленное и адресное использование в регионах финансовых помощей в виде дотаций, субвенций и формировать фонд по финансовой поддержке регионов для мониторинга эффективности выделяемых средств. Следует осуществлять распределение средств этого фонда на основе выше подчеркнутых предложений на основе общего гранта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые документы

1. Конституция Республики Узбекистан. - Т.: Узбекистон, 2012.
2. Налоговый Кодекс Республики Узбекистан, утвержден Законом Республики Узбекистан от 25.12.2007 г. № ЗРУ-136 (с изм. и доп.).
3. Таможенный Кодекс Республики Узбекистан, утвержден Законом Республики Узбекистан от 26.12.1997 г. № 548-I (с изм. и доп.).
4. Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 02.09.1993 г., № 913-XII.
5. Закон Республики Узбекистан от 29.08.1997 г. № 474-I «О государственной налоговой службе».
6. Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 г. № 158-II «О бюджетной системе».
7. Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» 2004 г
8. Указ Президента Республики Узбекистан от 11.04.2005 г. № УП-3594 «О дополнительных мерах по стимулированию привлечения прямых частных иностранных инвестиций».
9. Указ Президента Республики Узбекистан от 02.12. 2008 г. № УП-4059 «О создании свободной индустриально-экономической зоны в Навоийской области».
10. Указ Президента Республики Узбекистан от 30.03.2010 г. № УП-4210 «О дальнейшей поддержке развития народных художественных промыслов и прикладного искусства».
11. Указ Президента Республики Узбекистан от 04.04.2011 г. № УП-4296 «О дополнительных мерах по дальнейшему сокращению проверок и совершенствованию системы организации контроля деятельности субъектов предпринимательства».

12. Указ Президента Республики Узбекистан от 24.08.2011 г. № УП-4354 «О дополнительных мерах по формированию максимально благоприятной среды для дальнейшего развития малого бизнеса и частного предпринимательства».

13. Указ Президента Республики Узбекистан от 10.04.2012 г. № УП-4434 «О дополнительных мерах по стимулированию привлечения прямых иностранных инвестиций».

14. Указ Президента Республики Узбекистан от 13.04.2012 г. № УП-4436 «О создании специальной индустриальной зоны «Ангрен».

15. Указ Президента от 22.10.2012 г. № УП-4478 «О мерах по дальнейшему совершенствованию организации и развитию фермерства в Узбекистане».

16. Указ Президента Республики Узбекистан от 18.03.2013 г. № УП-4516 «О создании специальной индустриальной зоны «Джизак».

17. Постановление Президента от 17.04.2006 г. № ПП-325 «О мерах по ускорению развития сферы услуг и сервиса в Республике Узбекистан в 2006–2010 годах».

18. Постановление Президента Республики Узбекистан «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2011 год» за № ПП-1449 от 24.12.2010 г.

19. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшей модернизации налоговых органов республики» от 08.01.2010 г. № ПП-1257.

20. Постановление Президента Республики Узбекистан от 15.12.2010 г. № ПП-1442 «О приоритетах развития промышленности Республики Узбекистан в 2011-2015 годах».

21. Постановление Президента Республики Узбекистан от 21.10.2010 г. № ПП-1446 «Об ускорении развития инфраструктуры, транспорта и коммуникационного строительства в 2011-2015 годах».

22. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по

дальнейшей оптимизации структуры Государственного налогового комитета Республики Узбекистан» от 25.02.2010 г. № ПП-1290.

23.Постановление Президента Республики Узбекистан от 20.05.2011г. «О мерах по укреплению материально-технической базы высших образовательных учреждений и кардинальному улучшению качества подготовки высококвалифицированных специалистов».

24.Постановление Президента Республики Узбекистан от 25.08.2011 г. № ПП-1604 «О мерах по устранению бюрократических барьеров и дальнейшему повышению свободы предпринимательской деятельности».

25.Постановление Президента Республики Узбекистан от 30.12.2011 г. № ПП-1672 «О предоставлении дополнительных налоговых льгот и преференций для дальнейшего развития средств массовой информации».

26.Постановление Президента Республики Узбекистан от 30.12.2011 г. № ПП-1675. «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2012 год».

27.Постановление Президента Республики Узбекистан от 10.05.2012г. № ПП-1754 «О дополнительных мерах по ускоренному развитию сферы услуг и сервиса в сельской местности в 2013 - 2016 годах».

28.Постановление Президента Республики Узбекистан от 25.12.2012 г. № ПП-1887 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2013 год».

29.Положение о Государственной налоговом комитете Республики Узбекистан, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 21.05.2010 г. № 98 «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности органов государственной налоговой службы».

30.Инструкция о порядке составления поквартального распределения годовых плановых объемов доходов и расходов, предусмотренных в бюджете Республики Каракалпакстан и местных бюджетах, учета изменений, вносимых в процессе исполнения бюджетов, финансирования организаций и

мероприятий, предусмотренных в бюджете. Утв. Приказом МФ РУз от 26.03.2001 г., № 29. Зарег. МЮ 12.04.2001 г., № 1025.

II. Доклады Президента Республики Узбекистан И. А. Каримова

31. Каримов И. А. Все наши устремления – во имя дальнейшего развития Родины и повышения благосостояния народа. Доклад на заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2010 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2011 год. // Народное слово. – 2011. – 21 января.

32. Каримов И. А. 2012 год станет год поднятия на новый уровень развития нашей Родины. Доклад на заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2011 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2012 год. // Народное слово. – 2012. – 20 января.

33. Каримов И. А. Наша главная цель – решительно следовать по пути широкомасштабных реформ и модернизации страны. Доклад на заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2012 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2013 год. // Народное слово. – 2013. – 19 января.

III. Учебники и другая учебная литература

34. Срождиддинова З.Х. Межбюджетные отношения./ Учебное пособие / Т. 2010 г. «InfoCOM.UZ»

35. А. Жураев. Эффективные методы совершенствования доходов Государственного бюджета.- Тошкент: Фан, 2010.

36. Брайчева Т.В. Государственные финансы: Учебное пособие.- Санк-

Петербург: Питер 2001.

37.Алехин Э.В. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – П.: ПГУ, 2010.

38.Мельников В.Д. Основы финансов: Учебники для вузов - Алматы. 2005

39.Бочаров В. В., Леонтьев В. Е., Радковская Н. П. Финансы: учебник. – СПб: Питер, 2009.

40.Государственные и муниципальные финансы: учебник. - изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. - М.: Издательство РАГС, 2007.

41.Жидкова Е. Ю. Налоги и налогообложение: учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Эксмо, 2009.

42.Качур О.В. Налоги и налогообложение: учебное пособие - М.: КНОРУС, 2007.

43.Колчин С.П. Налогообложение: учебное пособие - М.: ИПБ-БИНФА, 2008.

44.Ли А. Финансовое право Республики Узбекистан. // Учебник. - Т.: «ТГЮИ», 2008.

45.Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореферат. дис. ...к.э.н. Алматы, 2006, (стр. 24).

46.Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: учебник. -2-е изд., перераб. и доп. — М: ИНФРА-М, 2007.

47.Налоги и налогообложение: учебник / под ред. И. А. Майбурова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

48.Николаева Т.П. Бюджетная система Российской Федерации: учебно-методический комплекс. — М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008.

49.Финансы: учебник для ВУЗов/ Под ред. Поляка Г. Б.-3-е изд., перераб. и доп. -М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

50.Финансы: учебник / Под ред. А. И. Архипова, И. А. Погосова. – М: Проспект, 2009.

51.Утибаев Б.С. Государственный бюджет: Учебник /Б.С. Утибаев, Р.М.

Жунусова, В.А. Саткалиева - Алматы: экономика, 2006.

IV. Статьи в журналах и газетах

52. Ершин Е. Аспирант Павлодарского университета. Влияние изменений в налоговом законодательстве на социально-экономическое развитие регионов //Транзитная экономика №3, 2010

53. Жуйриков К.К. д.э.н., профессор. Зарубежный опыт и практика организации и функционирования местных бюджетов //Банки Казахстана, 2006,- № 3 – с. 24

54. Гайбуллаев О. Льготы в целях модернизации // Экономическое обозрение – № 3 (160) – 2013 – С. 28-34.

55. Османов Ж. Республиканский бюджет и местные бюджеты: проблемы межбюджетных отношений //Евразийское сообщество № 2 (86), 2008 – с. 50

56. Идимов К.Т. Актуальные вопросы развития местных бюджетов //Вестник КазНУ, серия экономическая №4 (44), 2012, с. 104-109

57. Хван А. Что изменится в налогообложении – 2013? // Налоговые и таможенные вести – № 52 – 27 декабря 2012 года.

V. Интернет-сайты:

58. <http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?pg4=355&id4=4850>

59. <http://www.adb.org/Documents/RRPs/UZB/41041-UZB-RRP.pdf> -

Стратегия реформы управления государственными финансами.

60. <http://www.gov.uz> -Государственный Портал Республики Узбекистан.

61. <http://www.press-service.uz>

62. <http://www.UzA.uz>

63. <http://www.mf.uz>

64. <http://www.cer.uz>

65. <http://www.review.uz>

66. <http://www.lex.uz>
67. <http://www.eduworld.ru>
68. <http://www.academic.ru>
69. <http://www.forum.economicus.ru>