

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

ТАШКЕНТСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ ИНСТИТУТ

**А.В. Вахобов,
Х.Н. Жамолов**

**СОГЛАСОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ТАШКЕНТ - 2002

**УДК
ББК**

А.В. Вахобов, Х.Н. Жамолов

Согласование межбюджетных отношений: Учебное пособие/ Ташк. финанс. инс-т: Ташкент, 2002. 239 с.

В учебном пособии рассмотрены проблемы формирования механизма и сущность межбюджетных отношений, формы организации и их экономическое значение. На основе изучения и обобщения накопленного опыта организации и механизма реализации межбюджетных отношений раскрыты причины трудностей и противоречий их становления и развития, определены основные направления формирования межбюджетных отношений и совершенствования системы управления бюджетными ресурсами территорий.

Предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей экономических вузов, руководителей предприятий всех форм собственности, аналитиков и специалистов, занимающихся проблемами бюджетной практики Республики Узбекистан и широкого круга читателей, интересующихся становлением и развитием межбюджетных отношений.

Рекомендовано к изданию решением Межвузовского учебно-методического совета при Ташкентском финансовом институте в качестве учебного пособия для магистрантов

Кафедра «Финансы»

Табл. 5. Ил. 3. Библиогр.: 80.

Печатается по решению учебно-методического совета Ташкентского финансового института

Научный редактор академик М.Ш. Шарифходжаев

Рецензенты: Декан факультета «Основы и принципы рыночной экономики» Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан, проф., д-р экон. наук. **Т.С.Маликов.**

Начальник Главного Управления финансирования социальной сферы и науки министерства Финансов Республики Узбекистан **Б.А. Мусаев**

СОДЕРЖАНИЕ

	Предисловие	5-6
Глава 1.	Межбюджетные отношения в системе наук о государственных финансах	7-15
1.1.	Государственный бюджет и межбюджетные отношения в трудах И. А. Каримова	7-8
1.2.	Роль и место межбюджетных отношений в системе наук о государственных финансах	9-14
1.3.	Цель и задачи курса "Межбюджетные отношения"	14-15
Глава 2.	Бюджетное устройство и межбюджетные отношения в Республике Узбекистан	16-38
2.1.	Роль, принципы организации бюджетной системы Республики Узбекистан в условиях переходной экономики	16-30
2.2.	Тенденции формирования бюджетных систем, моделей местного налогообложения и форм организации межбюджетных отношений	30-31
2.3.	Бюджетные отношения между уровнями власти в Республике Узбекистан	31-38
Глава 3.	Взаимодействие республиканского бюджета и местных бюджетов	39-49
3.1.	Взаимодействие бюджетов как новый тип межбюджетных отношений в Республике Узбекистан	39-45
3.2.	Взаимодействие республиканского бюджета и местных бюджетов в реализации конкретных направлений бюджетно-налоговой политики	45-49
Глава 4.	Формирование механизма межбюджетных отношений регионов на основе оценки и использования экономического потенциала	50-76
4.1.	Региональная политика и процесс формирования новой модели бюджетного устройства	50-67
4.2.	Значение, условия совершенствования взаимоотношений между звеньями бюджетной системы	67-73
4.3.	Экономический потенциал и местные бюджеты. Потенциал местных бюджетов в системе новой модели бюджетной системы	73-76
Глава 5.	Механизм распределения налогов между звеньями бюджетной системы	77-111
5.1.	Роль налогов в организации бюджетной системы	77-85
5.2.	Формирование налоговой системы, проблема распределения и перераспределения налогов между экономическими субъектами	85-87
5.3.	Перераспределение налогов между бюджетами регионов	88-111
Глава 6.	Взаимодействие звеньев бюджетной системы	112-140
6.1.	Цель, задачи и методические вопросы изучения системы взаимодействия звеньев бюджетной системы.	112-116
6.2.	Принципы и финансово-экономические формы взаимодействия звеньев бюджетной системы	116-117

6.3.	Анализ современного состояния межбюджетных отношений и пути их оптимизации	117-140
Глава 7.	Финансовые ресурсы территорий - как фактор стабилизации экономики	141-157
7.1.	Основы государственного регулирования экономики	141-143
7.2.	Анализ основных тенденций в развитии экономики и финансов в Республике Узбекистан как сферы государственного вмешательства в рыночные процессы	143-148
7.3.	Региональные проблемы проведения стабилизационной политики и ее финансовых аспектов	148-157
Глава 8.	Взаимозависимость местных бюджетов в двухуровневой бюджетной системе	158-178
8.1.	Социально-экономические основы формирования бюджетной системы	158-162
8.2.	Проблемы формирования местных бюджетов в условиях перехода к рыночной экономике	162-164
8.3.	Формирование базы местных бюджетов в условиях рыночной экономики	164-178
Глава 9.	Методы формирования местных бюджетов как инструмент реализации местной экономической политики	179-197
9.1.	Методологические аспекты формирования налогово-бюджетных инструментов местной экономической политики в условиях современной бюджетной системы	179-181
9.2.	Налогово-бюджетные инструменты реализации экономической политики регионов	181-191
9.3.	Концептуальные подходы к трансформации налогово-бюджетной системы регионов	191-197
Глава 10.	Совершенствование системы управления бюджетными ресурсами региона	198-229
10.1.	Методологические и правовые основы управления бюджетными ресурсами территорий	198-214
10.2.	Теоретические основы управления бюджетными ресурсами территорий	214-221
10.3.	Опыт реформирования системы управления бюджетными ресурсами	222-229
	Список литературы	230-237

ПРЕДИСЛОВИЕ

Реализация задач второго этапа экономических реформ в Республике Узбекистан потребовала формирования качественно новой бюджетной системы, адекватной местному устройству государства, разработки принципиально иной модели межбюджетных отношений. Для этого был отпущен исключительно короткий промежуток времени. Во многом стихийно сложившаяся модель межбюджетных отношений не позволяла государственным органам власти и органам местного самоуправления в полной мере реализовать свои функции. Бюджетные проблемы стали основной причиной конфликтов между республиканскими и территориальными органами власти. Положение усугублялось с углублением противоречий переходного периода, включая бюджетную сферу. Это потребовало на протяжении всего после реформенного периода вносить изменения в порядок организации и механизм реализации межбюджетных отношений. Однако они носили бессистемный характер и не давали желаемого результата.

С принятием 14 декабря 2000 года Закона «О бюджетной системе Республики Узбекистан», практика организации межбюджетных отношений получила правовую основу.

Осуществленные Правительством Республики Узбекистан меры по совершенствованию межбюджетных отношений внесли определенные позитивные сдвиги в бюджетный процесс, но всех проблем не решили. Процесс формирования межбюджетных отношений остается пока еще незавершенным, острота проблемы не снижается, а наоборот, возрастает.

Низкая эффективность действующей модели межбюджетных отношений, проблемы их согласования, с одной стороны, и значимость ее формирования и оптимизации для нормального функционирования бюджетной системы, сохранения государственной целостности и политической стабильности, а в конечном итоге для обеспечения развития национальной экономики Узбекистана, с другой, заставили написать нас эту

книгу.

Применение адекватных современным условиям форм и методов регулирования межбюджетных отношений требует их тщательного изучения. Копирование зарубежного опыта без учета специфики Республики Узбекистан отдаляет экономику от стабилизации и экономического прогресса.

Главная задача учебного пособия - показать совокупность и взаимозависимость перемен, происходящих в бюджетной системе, их общую направленность и целевую ориентацию, возможные альтернативные подходы к реализации рыночных методов бюджетного регулирования воспроизводственных процессов. Полученные знания позволят ориентироваться в потоке финансово-бюджетной информации, изменениях нормативно - правовой базы.

Курс дисциплины «Согласование межбюджетных отношений» содержит:

- **блок теоретических положений**, раскрывающих концепцию согласования межбюджетных отношений;
- **блок методологических положений**, раскрывающих основные принципы организации межбюджетных отношений, их форм и методов;
- **блок методических положений**, характеризующих современную модель функционирования межбюджетных отношений.

В учебном пособии были использованы научные консультации и советы д.э.н., проф. Олимжанова О.О., материалы ст. научного сотрудника Центра «Налогово-бюджетной политики» при Министерстве Финансов Республики Узбекистан Ивониной И.Э.

Глава 1. Межбюджетные отношения в системе наук о государственных финансах

- 1.1. Государственный бюджет и межбюджетные отношения в трудах И. А. Каримова**
- 1.2. Роль и место межбюджетных отношений в системе наук о государственных финансах**
- 1.3. Цель и задачи курса "Согласование межбюджетных отношений"**

1.1. Государственный бюджет и межбюджетные отношения в трудах И. А. Каримова

Глава нашего государства - Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов был Министром финансов Республики и поэтому понятно то огромное внимание, которое он уделяет во всех своих трудах и выступлениях финансам государства, государственному бюджету, местным бюджетам и межбюджетным отношениям. По существу он не обходит этот вопрос ни в одном из своих выступлений на заседаниях Правительства и Олий Мажлиса. Но наиболее полно и емко, он раскрыл эти вопросы в 2-х своих фундаментальных трудах: "Узбекистан по пути углубления экономических реформ", "Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности и прогресса".

Если коротко резюмировать его высказывания, то нужно отметить, что он неоднократно подчеркивает определяющую роль и значение государственных финансов, необходимость формирования оптимальных межбюджетных отношений, нормальное функционирование государства в стабилизации экономики и в обеспечении экономического роста.

Глава нашего государства постоянно определяет как стратегию, так и тактику финансовых взаимоотношений, направленную на обеспечение устойчивого развития республики в сложный переходный период. При этом он постоянно указывает на то, что с одной стороны финансы определяют приоритеты реформирования и развития экономики, с другой - сами

подлежат реформированию и развитию. В сфере финансовых взаимоотношений, как нигде важна реализация всех 5 принципов реформирования, сформулированных Президентом. Это принцип примата экономики над политикой (1), принцип определяющей роли государства (2), принцип верховенства законов (3), принцип действенной социальной защиты (4) и принцип поэтапности становления новых экономических отношений (5).

Исходя из этого, в числе важнейших и первоочередных мер и приоритетов в области финансовой политики выдвигается:¹

- проведение жесткой финансовой политики, сведение к предельно допустимому минимуму дефицита государственного бюджета, поэтапное сокращение всех видов дотаций и субсидий из бюджета;

- неуклонное проведение курса, при котором бюджетные средства выделялись лишь по мере поступления расхода, осуществление бюджетных ассигнований только на самые неотложные, первостепенные общегосударственные нужды;

- отход от практики бюджетного безвозмездного финансирования развития отраслей народного хозяйства, отдельных предприятий, широкое использование на эти цели инвестиционных кредитов;

- совершенствование налоговой системы, проведение гибкой налоговой политики, обеспечивающих устойчивое пополнение доходов бюджета, стимулирующей развитие малых и частных предприятий, совместных с иностранным капиталом производств, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию и выпускающих товары народного потребления.

Конечно, труды И.А. Каримова имеют огромное значение для развития финансовой системы, однако намного важнее то, что он практически сделал для развития финансов.

Будучи Министром финансов, он в корне изменил его работу,

¹ Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. Т.: Узбекистан, 1995. 19-20 с.

превратив его из обычной правительственной бухгалтерии в авторитетный и действенный макроэкономический орган. Именно поэтому в первые годы реформ Министерство финансов являлось главным органом, проводившим действенную и эффективную политику макроэкономической стабилизации на фоне бездеятельных и потерявших Госплан и других общеэкономических ведомств.

1.2. Роль и место межбюджетных отношений в системе наук о государственных финансах

Науки о государственных финансах включают в себя широкий круг дисциплин: "Финансы", "Денежное обращение и кредит", "Государственный бюджет", "Финансы предприятий", "Финансовый менеджмент" и ряд других.

Наука о межбюджетных отношениях связана практически со всеми из них, поскольку характеризует именно стыки финансов различных уровней.

Межбюджетные отношения особенно проявляют себя во взаимоотношениях между различными уровнями бюджетной системы, о чем расскажем дальше более подробно.

Эти отношения возникают при распределении поступивших налогов между бюджетами.

Государственные финансы являются составной частью общей финансовой системы.

Государственные финансы - это единый комплекс финансовых операций, органов государственного управления, с помощью которого они аккумулируют денежные средства и осуществляют денежные расходы. Содержание понятия и структура государственных финансов определяется функциями государства и структурой системы органов государственного управления.

Основной функцией органов государственного управления является проведение государственной политики. Финансовые ресурсы сектора государственного управления формируются главным образом за счет

налогов и отчислений, уплачиваемых предприятиями, относящимися к другим секторам.

Структура государственных финансов определяется двумя основными факторами. Одним из них является структура органов государственной власти, другим - выделение в составе государственных финансов бюджетных средств и различного рода целевых фондов, не входящих в бюджеты.

Сектор государственного управления по уровням управления подразделяется на республиканский и местный уровни.

К республиканскому уровню относятся все государственные учреждения, министерства, ведомства, органы государственной власти и управления, включая территориальные государственные органы. Этот уровень управления оказывает основное финансовое воздействие на экономику республики.

К местным органам управления относятся органы власти территорий и совокупность всех управленческих единиц.

Местные органы государственной власти обладают относительно независимыми полномочиями, которые они осуществляют на соответствующей части территории. Полномочия местных органов власти определены Законом о местном самоуправлении.

Центральное место в государственных финансах принадлежит бюджетам и целевым фондам. Как правило, в этих фондах аккумулируются ресурсы для решения крупных проблем, требующих специального внимания органов государственной власти. Источником средств таких фондов являются целевые сборы. По нашему законодательству к таким фондам относятся:

1. Пенсионный фонд и фонд социального страхования.
2. Фонд занятости.
3. Единый дорожный фонд.
4. Спецсчет Госкомимущества.

Процесс преобразования государственных финансов является одним из основных направлений экономических реформ. При любых условиях государственные финансы являются инструментом мобилизации кредитов для проведения государственной политики и оказывают серьезное воздействие на социально-экономическую и внешнеэкономическую жизнь страны.

Однако роль государственных финансов существенно изменяется.

В планово-распределительной системе государство являлось собственником и управляло финансовыми ресурсами всех субъектов хозяйствования. В рыночной экономике финансы децентрализованы. Основная часть этих ресурсов образуется за пределами сектора государственного управления. Государство может непосредственно управлять только собственными финансами, а на финансы других секторов экономики в состоянии лишь оказывать воздействие. Управление государственными финансами осуществляется путем утверждения законодательных актов, бюджетов и отчетов об их исполнении, установления и отмены налогов и других видов платежей в бюджет. Оперативное управление осуществляется правительством, исполнительными органами на местах, финансовыми и налоговыми службами, руководством внебюджетных фондов.

В результате экономических преобразований в республике основная масса финансовых ресурсов перешла из сектора государственного управления под контроль негосударственных структур. В результате доля финансовых ресурсов, аккумулируемых и расходуемых государством, в ВВП снизилась. Уменьшились расходы государства на развитие отраслей народного хозяйства.

Основными функциями государства, обеспечивающими нормальное развитие, являются:

- разработка, принятие, реализация и совершенствование законодательных актов, формирующих институциональные основы

рыночного хозяйства;

- поддержание макроэкономической и социально-политической стабильности, эффективное регулирование и промышленная политика; финансирование основных социальных услуг, поддержка малообеспеченных слоев населения;

- регулирование интеграции в мировую экономику;

- осуществление мер по охране окружающей среды. Для обеспечения эффективности государства необходимы следующие подходы:

а) объем осуществляемых государством функций и реализуемые им меры должны соответствовать экономическому потенциалу, финансовым ресурсам и социально-политической обстановке;

б) используемые меры и механизмы должны быть работоспособны и содействовать улучшению экономической ситуации;

в) работа госаппарата должна улучшаться и быть нацелена на решение проблем общества в целом, преодоление противоречащих общенациональным стремлений отдельных групп и слоев населения, ликвидацию коррупции.

Как финансовая категория "межбюджетные отношения" имеют объективное содержание. Это означает, что они выступают, прежде всего, формой финансовых отношений, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования фонда денежных ресурсов. Поэтому в самом простом виде межбюджетные отношения выражают системно организованную совокупность денежных потоков между субъектами межбюджетных отношений.

Субъекты межбюджетных отношений можно разделить на: правовые формы бюджетно-налогового механизма и объективные финансовые процессы (бюджетные потоки) и система бюджетных фондов.

В системе "межбюджетные отношения" денежный поток означает перемещение бюджетных средств от одного субъекта или уровня бюджетной системы к другому. В зарубежной литературе это движение выражается

понятием "трансферт".

Межбюджетные отношения как объективная системно организованная совокупность денежных потоков и фондов финансовых ресурсов характеризуется рядом свойств и особенностей: специфическими субъектами, направленностью бюджетных потоков и т.д.

В бюджетном процессе, если его рассматривать в общем виде, субъектами бюджетных отношений выступает государство - с одной стороны и налогоплательщики - с другой. В системе межбюджетных отношений другой характер связей. Здесь нет налогоплательщиков. Органы государственной власти всех уровней не выступают по отношению друг к другу налогоплательщиками.

Направленность бюджетных потоков определяется общей бюджетной политикой и Законом о бюджете. Основная часть бюджетных ресурсов направляется по схеме "сверху вниз" (субвенции, субсидии), но бывают и "снизу вверх", когда идет возврат бюджетных ссуд.

Важное значение имеют такие категории как **"потенциал и интенсивность межбюджетных связей"**. Может проводиться политика расширения потенциала и интенсивности межбюджетных связей и политика свертывания межбюджетных потоков.

Большинство противоречий в межбюджетных отношениях можно решать именно за счет развития и роста потенциала межбюджетных перераспределений, что в свою очередь, становится возможным, если растет потенциал консолидированного бюджета.

Причинно-следственная обусловленность бюджетных потоков, их повторяемость, воспроизводимость и замкнутость свидетельствует о том, что межбюджетные отношения представляют собой возобновляемую финансовую систему, которой присущи определенные постоянно воспроизводимые закономерности. Эти закономерности и свидетельствуют о наличии объективного основания "здания" межбюджетных отношений. Системность, воспроизводимость бюджетных потоков создают устойчивые

финансовые кругообороты, которые существуют в межбюджетных отношениях.

Финансовый кругооборот - это возобновляемая система финансовых потоков, обеспечивающая образование, распределение и расходование денежных фондов. Понятие денежного фонда является одной из основных категорий финансовой науки и соответственно теории межбюджетных отношений. Денежный фонд сам по себе представляется как определенная сумма денежных средств, а если его раскладывать в системе бюджетных потоков, то он выступает как существенная фаза финансового кругооборота, "резервуар" финансовых потоков, их накопитель и регулятор. Субъекты межбюджетных отношений формируют и расходуют денежные фонды, необходимые для обеспечения функций и полномочий соответствующего уровня государственной власти.

1.3. Цель и задачи курса "Согласование межбюджетных отношений"

Основной целью курса «Согласование межбюджетных отношений» является изучение теоретических, научно-методических и правовых основ организации межбюджетных отношений в Республике Узбекистан, форм и методов их согласования, путей совершенствования в условиях либерализации экономической жизни. Исходя из данной цели в изучении данного курса ставятся следующие задачи:

- изучение основ механизма бюджетного устройства нашей страны, бюджетного планирования и бюджетного процесса;
- определение роли государства и государственных финансов в рыночной экономике в особенности значения роли государственного бюджета как основ финансового баланса государства;
- определение сущности и роли межбюджетных отношений в развитии экономики;
- определение принципов и механизма взаимодействия бюджетов всех

уровней;

- изучение основ организации межбюджетных отношений в условиях формирования новой модели бюджетного устройства в Республике Узбекистан;

- изучение роли межбюджетных отношений в системе наук о государственных финансах;

- изучение особенностей современного развития бюджетного устройства и межбюджетных отношений в Республике Узбекистан;

- изучение правовых основ и цели взаимодействий республиканского бюджета и местных бюджетов;

- изучение особенностей формирования механизма межбюджетных отношений регионов на основе оценки и использования экономического потенциала;

- изучение механизмов распределения налогов между звеньями бюджетной системы;

- изучение форм и методов взаимодействия звеньев бюджетной системы;

- изучение финансовых ресурсов территорий – как важного фактора стабилизации экономики;

- изучение взаимозависимости местных бюджетов в двухуровневой бюджетной системе;

- определение методов формирования местных бюджетов как инструмента реализации местной экономической политики;

- изучение путей совершенствования системы управления бюджетными ресурсами региона.

Контрольные вопросы

1. Межбюджетные отношения в системе наук о государственных финансах?

2. Какова основная цель и задачи курса "Межбюджетные отношения"?

3. Принципы организации межбюджетных отношений в Республике Узбекистан?

4. Основные направления и функциональные назначения государственных мер по организации межбюджетных отношений?

5. Основные формы межбюджетных отношений согласно Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе Республики Узбекистан»?

Глава 2. Бюджетное устройство и межбюджетные отношения в Республике Узбекистан

- 2.1 Роль и принципы организации бюджетной системы Республики Узбекистан в условиях переходной экономики**
- 2.2 Тенденции формирования бюджетных систем, моделей местного налогообложения и форм организации межбюджетных отношений**
- 2.3 Бюджетные отношения между уровнями власти в Республике Узбекистан**

2.1. Роль и принципы организации бюджетной системы Республики Узбекистан в условиях переходной экономики

Становление рыночных отношений в Республике Узбекистан совпало с трудностями в социально-экономической сфере, с процессом реформирования финансово-кредитной системы. Одной из первоочередных мер в современных условиях является реформирование бюджетной системы и выработка новых подходов к решению проблем межбюджетных отношений, а также бюджетного устройства и бюджетного процесса. В свою очередь, это вызывает необходимость укрепления финансовой базы всех уровней власти, создание принципиально нового финансово-бюджетного и налогового механизмов.

Началом формирования национальных, правовых, экономических, финансовых отношений в Республике Узбекистан стало принятие в 1991 году Акта провозглашения независимости.

Республика Узбекистан выбрала курс на создание государства с социально ориентированной, свободной рыночной экономикой, национальной финансово-кредитной системой, самостоятельной бюджетной и налоговой политикой. Реализация программы реформ нашла свое отражение в изменении, как в законодательной, так и в практической сферах деятельности в этой области. В 1992-1995 гг. в республике был

принят пакет законодательных актов, регулирующих дальнейшее развитие бюджетной системы, в соответствии, с чем предусматривалась: реализация принципов экономической самостоятельности бюджетов всех уровней; установление их отдельного формирования на нормативной основе; необходимость увязки формирования бюджетов с финансированием важнейших мероприятий из республиканского бюджета. В Республике Узбекистан начала действовать государственная двухуровневая бюджетная система, включающая республиканский и местные бюджеты.

Необходимость реформирования бюджетной системы в настоящее время вызвана достижением Республики Узбекистан качественно нового уровня в эволюционном развитии экономики. Выход республики на международную арену потребовал приведение законодательной базы к соответствующим мировым стандартам.

Необходимость разработки и принятия нового законодательства о бюджетной системе продиктована несколькими причинами. Во-первых, с 1992 года в стране действует Конституция Республики Узбекистан, внесшая значительные коррективы в государственное устройство, что не могло не повлиять на бюджетную систему. Во-вторых, в 1997 г. в Республике Узбекистан вступил в силу Налоговый Кодекс Республики Узбекистан. Принятие этого документа явилось началом реформирования финансовой системы вообще, и в частности, налоговой системы.

Как неоднократно отмечал Президент И. Каримов на втором этапе экономических реформ в Республике Узбекистан "основное внимание уделено к совершенствованию финансовой системы страны". В 1994-1996 гг. специалисты Правительства, эксперты ООН, МВФ и других групп работали над проблемой "формирования новой налоговой системы в Республике Узбекистан" и в результате этого труда был принят "Налоговый Кодекс Республики Узбекистан".

В дальнейшем основная цель рабочей группы Правительства была направлена "к реформе структуры Министерства Финансов Республики

Узбекистан, с учетом создания Службы Казначейства". В результате работ этих групп в августе 1999 г. были разработаны проекты трех жизненно важных законов "О государственных финансах в Республике Узбекистан", "О бюджетной системе Республики Узбекистан", "О Казначействе в Республике Узбекистан".

Одним из основных и жизненно важных из этих законопроектов является, принятый 14 декабря 2000 года, Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе».

В условиях рыночных преобразований одной из основных проблем является комплексное управление финансовыми ресурсами государства. Закон "О бюджетной системе Республики Узбекистан", призван отвечать требованиям мировым стандартам госстатистики, в нем должны быть рассмотрены положения об управлении финансовыми ресурсами государства. Бюджет должен формироваться на основе индикативного плана социально-экономического развития Республики Узбекистан, где отражаются основные макроэкономические показатели.

Изучив основные моменты данного закона можно указать на некоторые соображения:

1. В статье 3 данного Закона, на наш взгляд, пропущено понятие "*бюджетная субсидия*", которое характеризует бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы страны, физическому и юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

2. В данную статью Закона необходимо было бы также включить понятие "*бюджетный механизм*", который объективно обусловлен реально существующими бюджетными отношениями, детерминирован ими и вместе с тем выступает важным средством реализации хозяйственно-организаторской функции государства.

На наш взгляд, "*бюджетный механизм*" представляет собой систему разрабатываемых государством форм организации бюджетных отношений,

средств и способов бюджетного воздействия, обеспечивающих перераспределение финансовых ресурсов между различными сферами общественной деятельности, отраслями экономики и территориями страны с целью регулирования социально-экономических процессов в обществе.

Изменения в сфере децентрализованных финансовых отношений в условиях Республики Узбекистан определяют необходимость их преобразования в системе централизованных финансов и конструирование нового бюджетного механизма. Создание последнего предполагает решение двух взаимосвязанных проблем: во-первых, кординальных преобразований базисных основ хозяйствования и создания рыночной системы; во-вторых - строгой правовой регламентации государственно-властных функций и подчинения их к экономическим интересам общества.

3. С нашей позиции, Законом четко неопределено понятие "*бюджетная система*". Так, согласно ст. 4 Закона, "*Бюджетная система* Республики Узбекистан представляет собой совокупность бюджетов разных уровней и получателей бюджетных средств, организацию и принципы их построения, а также взаимоотношения между ними, возникающие в ходе бюджетного процесса". Соглашаясь с общепринятыми классическими понятиями, бюджетная система представляет собой, основанную на экономических отношениях и юридических нормах, совокупность всех видов бюджетов страны. Таким образом, организационные принципы, характеризующие бюджетный процесс в редакции Закона отнесены к понятию бюджетной системы.

В Законе также отсутствует раскрытие принципов организации бюджетной системы и бюджетного устройства республики (все приведенные принципы - единства, полноты, реальности, самостоятельности лишь констатированы). Вместе с тем, нам представляется, что бюджетное устройство и бюджетный процесс в условиях Республики Узбекистан должны предполагать наличие и других принципов организации бюджетной системы, например, такого, как прозрачность межбюджетных отношений,

основанного на понятных и приемлемых для всех уровней бюджетной системы критериях определения финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам в целях выравнивания уровней их бюджетной обеспеченности.

Наиболее важным и значительным из данных принципов, нам представляется *принцип самостоятельности*. Из одной только констатации самостоятельности не ясно, является ли она абсолютной или имеет ограничения, различается ли в зависимости от уровня и вида бюджета, в каких конкретно формах реализуется. Самостоятельность бюджета означает, что любой орган власти должен обладать собственными источниками финансовых ресурсов, вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями и нести полную ответственность в установленном Законом порядке за рациональное использование бюджетных средств. Этот принцип может быть реализован лишь в условиях функционирования такого механизма разграничения доходных источников между органами власти, при котором на любом уровне управления обеспечивается соответствие доходов финансируемым расходам и стабильность условий поступления денежных средств в бюджет. Бюджетная самостоятельность должна быть законодательно закреплена в виде особой правовой нормы.

4. По действующей Конституции Республики Узбекистан и, согласно Закона "О бюджетной системе Республики Узбекистан", органы местного самоуправления - хокимияты имеют самостоятельные бюджеты, в которых в той или иной степени решаются вопросы межбюджетных отношений. В тоже время данный Закон более характеризует прямое вмешательство Центра в компетенцию органов местного самоуправления. Понятия "собственные доходы", "регулирующие доходы" и "закрепленные доходы" в указанном Законе вообще отсутствуют.

Одна из основных проблем бюджетной системы Республики Узбекистан, на наш взгляд, состоит в том, что в местных бюджетах низок уровень собственных доходов и чрезмерно широка сфера межбюджетных

отношений, приводящая к большим встречным потокам финансовых средств.

Таким образом, вопрос о собственных источниках доходов местных бюджетов остается открытым, а значит остается проблематичной и реализация принципа самостоятельности бюджетов, носящей пока формальный характер.

5. В статье 12 Закона указывается недопустимость дефицита местных бюджетов, что является новым для бюджетной практики. Если же на самом деле законом вводится порядок недопущения дефицита местных бюджетов, то это необходимо констатировать отдельно как в статье 17, а если возможна практика дефицита местных бюджетов, то необходимо, на наш взгляд, указать источники финансирования дефицита местных бюджетов.

6. В Законе не хватает раскрытие конкретного механизма выделения бюджетных субвенций, дотаций, а также выдачи и погашения бюджетных ссуд (статья 14).

7. В Законе (статьи 10-11) указано, что источниками финансирования дефицита республиканского бюджета являются средства:

- государственных внешних и внутренних заимствований;
- остатков средств республиканского бюджета на конец финансового года.

На наш взгляд, здесь необходимо отметить два момента: во-первых, надо было указать более конкретно и раскрыть структуру государственных внешних и внутренних заимствований, используемых в целях финансирования дефицита госбюджета; во-вторых, для согласованности и единства денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики государства важно установить предельные границы использования кредитов Центрального банка Республики Узбекистан (либо в определенных процентах общего уровня дефицита госбюджета, либо не выше одного процента от суммы ВВП) в целях финансирования бюджетного дефицита.

8. В статье 33 Закона важно было бы учесть и тот факт, что в

мировой практике существует такой порядок, согласно которому, «не допускается превышение государственных заимствований выше, чем 50 процентов от суммы ВВП».

В целом, принятие Закона «О бюджетной системе Республики Узбекистан» является жизненной необходимостью для хозяйственной жизни страны и данная редакция Закона отвечает всем требованиям нормативно-правовой, финансово-экономической основы рыночной экономики.

Научно обоснованная разработка принципов и методов регулирования межбюджетных отношений с учетом своего исторического и зарубежного опыта, а также законов рыночной экономики будет способствовать реализации принципа самостоятельности бюджетов каждого уровня.

Исходя из вышеизложенного, в настоящее время требуются глубокое осмысление эволюции финансово-бюджетных отношений в Республике Узбекистан, дальнейшие теоретические разработки и практические выводы по решению проблем бюджетного устройства, межбюджетных отношений и укрепления доходной базы бюджетов.

На наш взгляд, бюджетная реформа должна быть направлена на: децентрализацию решений бюджетных вопросов; повышение роли, значения и принципов построения бюджетной системы; создание дееспособного бюджетного механизма; совершенствование нормативно-правовой базы общегосударственного и местного уровней, обуславливающей законодательное разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы.

Поиск новых конструктивных подходов к построению обновленной бюджетной системы и бюджетного устройства, формированию качественно новой системы межбюджетных отношений и оптимального сочетания их методов и форм позволят стабилизировать процесс укрепления государственности в Республике Узбекистан, будут способствовать равноправно различным уровням власти, развитию рыночной экономики.

Понятие «бюджет» необходимо рассматривать в двух аспектах — как

объективную потребность общественного развития, и в ракурсе сознательного использования экономического назначения бюджета. Его роль как субъекта управления объективно predetermined, ведь и возникновение бюджетных отношений и изменения в них возникают вследствие развития экономики. Она является предпосылкой и одновременно объектом их воздействия.

Как экономическая категория бюджет выражает систему финансовых отношений между государством и субъектами воспроизводства в процессе образования и использования общегосударственного денежного фонда в соответствии с объективными потребностями общества. Как финансовый документ он представляет совокупность указанных отношений, имеющих количественное выражение.

Одним и тем же термином представлены два, неодинаковые по своей природе понятия, одно из которых выражает реально существующие экономические отношения, а другое - плановую форму их использования. Существующая между ними разница очевидна, так как первое относится к области экономического базиса, а второе - к надстройке.

Трактовка бюджета как финансового документа, как таковая, не противоречит экономической природе бюджета как объективной категории, связано это, на наш взгляд, с тем, что термин «бюджет» применяется для обозначения разных по своему характеру понятий, одно из которых относится к сфере распределительных отношений, а другое - отражает плановую форму использования объективной категории в процессе человеческой деятельности. Превращение бюджета из объективной категории в экономический рычаг происходит на основе того, что государство целенаправленно организует функционирование данной категории, создавая соответствующий бюджетный механизм, который объективно обусловлен реально существующими бюджетными отношениями, детерминирован ими. Вместе с тем он выступает важным средством реализации хозяйственно-организаторской функции государства.

На наш взгляд, «бюджетный механизм» представляет собой систему разрабатываемых государством форм организации бюджетных отношений, средств и способов бюджетного воздействия, обеспечивающих перераспределение финансовых ресурсов между различными сферами общественной деятельности, отраслями экономики и территориями страны с целью регулирования социально-экономических процессов в обществе.

Изменения в сфере децентрализованных финансовых отношений в условиях Республики Узбекистан предопределяет необходимость их преобразования в системе централизованных финансов и конструирование нового бюджетного механизма. Создание последнего предполагает решение двух взаимосвязанных проблем: во-первых, кардинальных преобразований базисных основ хозяйствования и создания рыночной системы; во-вторых, строгой правовой регламентации государственно-властных функций и подчинения их экономическим интересам общества.

Организационной формой функционирования бюджета любой страны является бюджетная система. Ее существование обусловлено обеспечением достаточной гибкости и эффективности использования бюджетных ресурсов. Наличие в ней республиканского и местного уровней, как неотъемлемых элементов финансового воздействия, отражает объективно существующую потребность регулирования социально-экономических процессов в масштабах отдельных административных образований.

Эволюция развития бюджетной системы Узбекистана в 20-30-е годы отвечала условиям, характерным для этого периода. Сменяющиеся друг-друга централизация и децентрализация управления отражались на практической самостоятельности местных бюджетов, их зависимости от центральных доходных источников. Далее, местные бюджеты Узбекистана включаются в единый государственный бюджет бывшего союза, их собственные доходные источники сокращаются до минимума, что выражается в полной зависимости местных органов власти от вышестоящих органов в бюджетных вопросах. Именно с этого периода принципы единства и жесткого централизма

обусловили следующие характерные черты бюджетной системы Узбекистана, особенно четко проявившиеся на рубеже 90-х годов: концентрация значительной доли финансовых ресурсов в республиканском бюджете; деление всех доходных источников на закрепленные, передаваемые в ведение местных бюджетов и регулирующие, объем которых определял вышестоящий орган власти; широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы, предопределившие возрастание доли регулирующих доходов в бюджетах территорий до 85 %; субъективизм при решении вопросов об объеме средств, передаваемых конкретному нижестоящему бюджету; ориентированная на расходы методология формирования местных бюджетов, воспитывавшая у нижестоящих управленческих структур иждивенчество; ежегодный пересмотр процентов отчислений от регулирующих доходов, предоставлявший неограниченные возможности держать в зависимости нижестоящий орган власти.

Началом формирования национальных, правовых, экономических, финансовых отношений в Республике Узбекистан стало принятие 31 августа 1991 г. Акта провозглашения независимости Республики Узбекистан, в результате чего выбран курс на создание государства с социально ориентированной, свободной рыночной экономикой, национальной финансово-кредитной системой, самостоятельной бюджетной и налоговой политикой. В 1992-1994 годы в республике был принят пакет законодательных актов, регулирующих дальнейшее развитие финансовых взаимоотношений между звеньями бюджетной системы, в соответствии с чем предусматривались: реализация принципов экономической самостоятельности бюджетов всех уровней; установление их раздельного формирования на нормативной основе; необходимость увязки формирования бюджетов с финансированием важнейших мероприятий республиканского бюджета. В Республике Узбекистан начала действовать государственная двухуровневая бюджетная система, включающая республиканский и

местные бюджеты.

Необходимость реформирования бюджетной системы в настоящее время вызвана достижением Республики Узбекистан качественно нового уровня в эволюционном развитии экономики. Выход республики на международную арену потребовал приведение законодательной базы к соответствующим мировым стандартам.

Необходимость разработки и принятия нового законодательства о бюджетной системе продиктовано несколькими причинами. Во-первых, с 1992 г. в республике действует Конституция Республики Узбекистан внесшая значительные коррективы в государственное устройство, что не могло не повлиять на бюджетную систему. Во-вторых, в 1997 г. вступил в силу Налоговый кодекс Республики Узбекистан. Принятие этого документа явилось началом реформирования финансовой системы вообще, и в частности, налоговой системы.

В условиях рыночных преобразований одной из основных проблем является комплексное управление финансовыми ресурсами государства. Закон "О бюджетной системе в Республике Узбекистан" отвечает требованиям нынешнего перехода к мировым стандартам госстатистики, в нем впервые рассмотрены положения в управлении финансовыми ресурсами государства. Бюджет стал формироваться на основе индикативного плана социально-экономического развития Республики Узбекистан, где отражаются основные макроэкономические показатели.

С нашей позиции, законом четко не определено понятие "бюджетная система". Так, согласно ст. 2 закона "О бюджетной системе" Республики Узбекистан: "Бюджетная система представляет собой совокупность бюджетов разных уровней, и получателей бюджетных средств, организацию и принципы их построения, а также взаимоотношения, возникающие в ходе бюджетного процесса". Соглашаясь с общепринятыми классическими понятиями, бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов

бюджетов страны.

Таким образом, организационные принципы, характеризующие бюджетный процесс, в редакции закона отнесены к понятию бюджетной системы.

Вместе с тем, нам представляется, что бюджетное устройство и бюджетный процесс в условиях Республики Узбекистан должны предполагать наличие и других принципов организации бюджетной системы, например, такого, как прозрачность межбюджетных отношений, основанных на понятных и приемлемых для всех уровней бюджетной системы критериях определения размеров финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам в целях выравнивания уровней их бюджетной обеспеченности.

Наиболее важным и значительным из данных принципов, нам представляется принцип **самостоятельности**. Из одной только констатации самостоятельности не ясно, является ли она абсолютной или имеет ограничения, различается ли в зависимости от уровня и вида бюджета, в каких конкретно формах реализуется. Самостоятельность бюджета означает, что любой орган власти должен обладать собственными источниками финансовых ресурсов, вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями и нести полную ответственность в установленном Законом порядке за рациональное использование бюджетных средств. Этот принцип может быть реализован лишь в условиях функционирования такого механизма разграничения доходных источников между органами власти, при котором на любом уровне управления обеспечивается соответствие доходов финансируемым расходам и стабильность условий поступления денежных средств в бюджет, бюджетная самостоятельность должна быть законодательно закреплена в виде особой правовой нормы.

По действующей Конституции Республики Узбекистан и согласно Закону Республики Узбекистан "О бюджетной системе" органы местного самоуправления – хокимияты имеют самостоятельные бюджеты, в которых в той или иной степени решаются вопросы межбюджетных отношений. В то

же время данный закон изобилует прямым вмешательством Центра в компетенцию органов местного самоуправления. Понятия "собственные доходы", "регулирующие доходы" и "закрепленные доходы" в указанном законодательстве вообще отсутствуют.

По состоянию на 01.01.1999 г. в Республике Узбекистан имелось 5 общегосударственных и 6 местных налогов. Однако последние не обеспечивали самостоятельность местных бюджетов. От общегосударственных налогов в местные бюджеты поступает порядка 70 % их доходов. При этом нормативы отчислений устанавливаются государственными органами власти и меняются ежегодно в соответствии с Законом о республиканском бюджете. Поскольку Налоговый кодекс разделяет налоги и сборы на общегосударственные и местные лишь с правовой точки зрения, то Закон "О бюджетной системе" должен справедливо закрепить эти налоги (и неналоговые доходы тоже) за каждым уровнем бюджета.

Одна из основных проблем бюджетной системы Республики Узбекистан, на наш взгляд, состоит в том, что в местных бюджетах низок уровень собственных доходов и чрезмерно широка сфера межбюджетных отношений, приводящая к большим встречным потокам финансовых средств. Таким образом, вопрос о собственных источниках доходов местных бюджетов остается открытым, а значит остается проблематичной и реализация принципа самостоятельности бюджетов, носящего пока формальный характер.

В условиях децентрализации бюджетной системы роль республиканского бюджета остается значительной. В нем концентрируется более 2/3 доходов и расходов консолидированного бюджета по сравнению с местными бюджетами с долей, соответственно, меньшей, чем 1/3. Так, доля республиканского бюджета в консолидированном бюджете в 1996-1998 годы по доходам составила 63,5% и 67,2%, по расходам - 65,0% и 68,7%. Наблюдается устойчивая тенденция повышения доли республиканского

бюджета в бюджете республики. Таким образом, республиканский бюджет является координирующим звеном в бюджетной системе, а бюджетная политика государства, провозглашающая децентрализацию в управлении республиканскими и местными органами власти остается декларативной.

Правовые основы функционирования местных бюджетов заложены в Законе Республики Узбекистан "О бюджетной системе". Согласно закона, местные бюджеты включают бюджет Республики Каракалпакстан, областные бюджеты, городские (городов областного значения), бюджеты районов. Анализ местных бюджетов Республики Узбекистан показал, что расходы местных бюджетов имеют ярко выраженную социальную направленность: около 45 % - расходы на социально-культурные мероприятия, из которых 90 % - расходы на просвещение и здравоохранение. Наиболее слабым местом в законе является определение доходной базы всех уровней местных бюджетов. Особого внимания требуют районные в городах, сельские и поселковые бюджеты, полностью входящие в вышестоящие бюджеты и не выделенные в законе в качестве отдельных, самостоятельных звеньев бюджетной системы. Имеется тесная зависимость формирования доходов местных бюджетов от решений, принимаемых в Центре, поскольку основная доля их доходов формируется за счет отчислений от общегосударственных налогов.

Правовая и методологическая необеспеченность бюджетного процесса в Республике Узбекистан особо проявились с 1992-1993 годов, проблема межбюджетных отношений приобрела очень важное значение. Перед анализом возможных направлений совершенствования межбюджетных отношений мы считаем целесообразным определить свою позицию по отношению к терминам "местные бюджеты" и "межбюджетные отношения". Местные бюджеты - это обусловленная административно-территориальным делением и бюджет устройством государства, часть экономических отношений в обществе, связанная с формированием и использованием денежных фондов, находящихся в распоряжении местных органов

управления, предназначенных на цели социально-экономического развития и удовлетворения общественных потребностей в рамках территориальных подразделений страны. Межбюджетные отношения мы определяем как отношения по поводу перераспределения поступивших налогов и доходов и использования их в целях социально-экономического развития страны в целом и каждой территории в отдельности.

В результате анализа исполнения бюджетов и развития межбюджетных отношений в Республике Узбекистан в 1996-1998 гг. можно сделать вывод, что бюджетное регулирование в эти годы производилось без достаточного учета особенностей того или иного региона. Предпочтение в этом вопросе было отдано унифицированным подходам.

Для установления возможных способов решения проблем межбюджетных отношений в Республике Узбекистан, важным представляется изучение опыта других унитарных стран. Исследование показало, что могут быть использованы следующие позитивные стороны зарубежного опыта:

- четкое и стабильное законодательное распределение функций и источников средств между центральными и местными органами власти;
- обеспечение местных бюджетов собственными доходами не менее, чем на половину их общего объема;
- использование так называемой "квоты покрытия" при организации вертикального финансового выравнивания;
- сохранение целевых субсидий для реализаций на местном уровне общенациональных программ, и обычных дотаций для регулирования финансового потенциала территорий.

2.2. Тенденции формирования бюджетных систем, моделей местного налогообложения и форм организации межбюджетных отношений

Регулирование отношений между бюджетами происходит не только

через нормативы отчислений, но и через субсидии, которые являются результатом действия двух противоположных тенденций в развитии государственных и местных финансов. С одной стороны, имеет место постоянная централизация доходов, сосредоточение их в руках государства, с другой - децентрализация управления, влекущая за собой рост функций местных органов. На основе изучения отечественного и зарубежного опыта делается заключение, что помощь государства территориям может выражаться: либо в принятии Центром на себя задач управления и соответственно расходов; либо в передаче части налогов или других доходных источников в пользу местных органов; либо же в предоставлении субсидий.

В Республике Узбекистан из-за сложностей четкого разделения функций между бюджетами, частых корректировок бюджетно-налогового законодательства, и кроме того, ввиду крайней неравномерности развития территорий, происходят периодические изменения во взаимоотношениях республиканского бюджета и местных бюджетов.

2.3. Бюджетные отношения между уровнями власти в Республике Узбекистан

Согласно Концепции региональной политики, проводимой в Республике Узбекистан с конца 1996 г., предусматривается переход к *распределению между бюджетами на основе единых долговременных нормативов*. Мы считаем, что единый подход заключается не в установлении единых нормативов отчислений для всех территорий, а в применении единой методологии и одинаковых принципов в их исчислении, что позволит учитывать особенности всех территорий, их финансово-ресурсный потенциал. Предоставляемые отдельным областям налоговые преференции не способствуют созданию единства финансово-бюджетной системы. Подобные льготы являются скрытыми дотациями из республиканского бюджета.

Поэтому, на наш взгляд, необходима разработка общего для всех областей критерия, по которому на основе *единой методологии дифференцированных нормативов* происходил бы процесс перераспределения бюджетных средств внутри бюджетной системы. В качестве такого критерия можно было бы предложить использовать отношение величины созданной добавленной стоимости региона или величины его валового внутреннего продукта и численности населения, проживающего на соответствующей административной территории в сопоставлении с аналогичным показателем по стране в целом. При этом процесс перераспределения не должен ущемлять территории с расчетным показателем выше среднего по стране, которые должны оставаться в лучшем положении, чем области, имеющие подобный показатель ниже среднего.

С нашей позиции, при ныне действующем в Республике Узбекистан налоговом механизме, имеются противоречия в функционировании бюджетной системы, а налоги, как основной источник госбюджета, обеспечивают его доходную часть. Увеличение объема производства в Республике Узбекистан, рост валового внутреннего продукта, повышение уровня доходов в госбюджет напрямую зависят от выбора рычагов, стимулирующих деятельность, как частных лиц, так и предприятий в части использования финансовых ресурсов.

Первоочередными мерами реализации новой бюджетной и налоговой политики являются оптимальное состояние размера финансовых ресурсов, концентрируемых в бюджетах разных уровней и объема расходов, финансируемых из бюджета каждого уровня и создание дееспособного механизма межбюджетных отношений между уровнями власти.

В мировой практике известны следующие подходы к решению проблемы разделения налогов между бюджетами:

- закрепление налогов по соответствующим уровням: федеральные, региональные и местные (в федеративных государствах) или центральные и местные (в унитарных государствах). При этом право на введение налогов

предоставляется каждому уровню управления с перечислением их полностью в свои бюджеты;

- долевое распределение налогов;
- совместное использование базы налогообложения (надбавки к налогам или дополнительные налоги);
- совпадающие права на обложение налогами.

В Республике Узбекистан целесообразно использовать все эти *способы разграничения доходов между бюджетами*, разумно сочетая их. Именно такое сочетание позволит учесть специфику конкретных видов налоговых поступлений, их функциональное назначение. Бюджетная практика развитых стран показывает, что ни одной из них не удалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом, всегда применялась их комбинация. В Республике Узбекистан разграничение доходов между бюджетами осуществляется двумя первыми способами. Поэтому система распределения налогов и доходов по видам бюджетов строго должна опираться на принципы единства (согласование ставок и видов налогов) и самостоятельности. Разумная реализация этих принципов, их синтез предполагают существование особого механизма перераспределения средств между регионами и внутри регионов.

На наш взгляд, этот механизм должен состоять из следующих компонентов: определение общего объема финансовых ресурсов, формируемых на территории областей, районов; оценка удельного веса бюджетных ресурсов с учетом существующего механизма распределения доходов по видам бюджетов (закрепленные доходы, регулирующие доходы, субвенции и т.д.); определение нижнего предельного удельного веса собственных бюджетных ресурсов, формируемых на их территории. По нашим расчетам значение этого показателя должно быть не ниже 45 %. В свою очередь, удельный вес закрепленных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов должен составлять не менее 55 %. С учетом этих критериев следует установить перечень закрепленных и регулирующих

доходов и использовать комбинированные способы разграничения доходов между бюджетами.

Преимуществом налогового квотирования является простота и наличие гарантий в получении определенной части поступлений территориальными органами власти. Особенно ярко трансформация квотирования в распределении регулирующих доходов проявляется на местном уровне. Отчисления от республиканских налогов лишают местные органы власти возможности участия в налоговой деятельности государства.

Местные надбавки к государственным налогам широко применяются в странах с рыночной экономикой. Причем и для Республики Узбекистан эта система не является новшеством. Данный метод формирования доходов местных бюджетов при переходе к рынку служит одним из индикаторов расширения финансовой самостоятельности местных органов самоуправления. Он может быть использован наряду с местными налогами и сборами для эффективного решения как фискальной, так и регулирующей функций местных финансов. При этом сокращается трансфертное финансирование из центрального бюджета, не заинтересовывающее местные органы в эффективном использовании средств, лишаящее их финансовой самостоятельности. Использование метода "присоединенных ставок", на наш взгляд, имеет смысл лишь в том случае, когда территориям предоставлен некоторый простор в установлении размеров надбавок. Если же размер надбавок строго фиксирован, но максимум таков, что приходится устанавливать надбавки всегда в предельном размере, то тогда нет, по существу, никакой разницы между надбавочной стоимостью и квотированием налогов.

Все приведенные выше подходы к регулированию межбюджетных отношений не противоречат отечественному и зарубежному опыту и современным теоретическим представлениям. В то же время следует констатировать, что в мире нет идеальной формулы регулирования бюджетных взаимоотношений. Сложности возникают при определении таких

основополагающих элементов, как принципы распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней, критерии выделения дотаций, субвенций, трансфертов и другой финансовой помощи; оптимальный размер Фонда финансовой поддержки и источники его формирования и т.д.

Недостатки в существующей системе перераспределения финансовых ресурсов вызывают необходимость создания принципиально нового механизма межбюджетных отношений, который позволял бы эффективно регулировать местные бюджеты, оказывать финансовую помощь нуждающимся регионам. Если Узбекистанские традиции и условия не позволяют местному самоуправлению стать равноправным партнером в межбюджетных отношениях с Центром, следует в их взаимоотношениях юридически оформить подчиненную роль, четко разграничить доходы и расходы между ними, сформулировать права и гарантии их прав в отношениях с вышестоящими бюджетами. В любом случае, независимо от модели бюджетных взаимоотношений, концентрация огромного дефицита на нижнем бюджетном уровне требует пересмотра государственной региональной политики и системы бюджетной помощи регионам, более тесной увязки ее с объективными бюджетными потребностями территорий. Одним из первых перспективных шагов в этом направлении представляется, на наш взгляд, развитие системы прямой помощи местным властям из республиканского бюджета. Именно так сегодня определяются трансферты из республиканского бюджета в Республике Узбекистан — по единой формуле, в которую включаются одинаковые для всех территорий факторы, имеющие разное количественное выражение. На основании такой формулы устанавливаются дифференцированные доли местных органов власти в системе трансфертов из республиканского бюджета.

Ввиду сложности расчетов финансовых потребностей и бюджетных доходов регионов, мы предлагаем для Республики Узбекистан упрощенную формулу выравнивания налогового потенциала. При этом величина трансферта региона для базового периода будет равна:

$$T_i = (СНД - СНД_i * Ц_i) * N_i, (1)$$

где T_i - трансферт региона в базовом году;

$СНД$ - налоговый доход на душу населения в среднем по всем регионам Узбекистана;

$СНД_i$ - налоговый доход на душу населения в "i" регионе;

$Ц_i$ - индекс цен в " i " регионе;

N_i - численность населения в регионе.

В расчетах мы предлагаем использовать четыре общегосударственных налога – налог на добавленную стоимость, акцизный налог, подоходные налоги с юридических и физических лиц. При этом считаем необходимым провести корректировку территориального душевого налогового сбора на индекс цен в регионе с целью приведения этого показателя в сопоставимый вид со средним налоговым доходом по Узбекистану. Фактическая величина трансферта региона может определяться исходя из объема выделенных на эти цели средств в республиканском бюджете и доли местных бюджетов в совокупности трансфертов в базовом периоде. На наш взгляд, эта формула не будет ущемлять бюджетной самостоятельности территорий, повысит заинтересованность местных властей в наращивании налогового дохода (за счет увеличения местных налогов и сборов); она предполагает не вмешательство в процесс принятия решений по расходам. В нее не требуется включать расчеты внебюджетных фондов и такие расходы предприятий, как, например, расходы на социально-культурные мероприятия.

На наш взгляд, внедрение механизма оказания финансовой помощи из республиканского бюджета в Республике Узбекистан обеспечит единую методологию бюджетного регулирования и устранил субъективный подход к решению проблем межбюджетных отношений территорий.

Научно обоснованная разработка принципов и методов регулирования межбюджетных отношений с учетом своего исторического и зарубежного

опыта, Узбекской модели рыночных реформ, а также законов рыночной экономики будет способствовать реализации принципа самостоятельности бюджетов каждого уровня.

Исходя из вышеизложенного, в настоящее время требуются глубокое осмысление эволюции финансово-бюджетных отношений в Республике Узбекистан, дальнейшие теоретические разработки и практические выводы по решению проблем бюджетного устройства, межбюджетных отношений и укрепления доходной базы бюджетов.

Бюджетная реформа должна быть направлена:

- на децентрализацию решений бюджетных вопросов;
- повышение роли, значения и принципов построения бюджетной системы;
- создание дееспособного бюджетного механизма; совершенствование нормативно-правовой базы общегосударственного и местного уровней, обуславливающей законодательное разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы.

Поиск новых конструктивных подходов к построению обновленной бюджетной системы и бюджетного устройства, формированию качественно новой системы межбюджетных отношений и оптимального сочетания их методов и форм позволят стабилизировать процесс укрепления узбекской государственности, будут способствовать равноправию различных уровней власти, развитию рыночной экономики.

Контрольные вопросы

1. Какова роль организации бюджетной системы Республики Узбекистан в условиях переходной экономики?

2. Характеристика тенденции формирования бюджетных систем, моделей местного налогообложения и форм организации межбюджетных отношений?

3. Что нового внес Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» в систему межбюджетных отношений?

4. Цель и задачи межбюджетных отношений в решении социально-экономических проблем регионов?

5. Основные противоречия межбюджетных отношений и пути их решения в современных условиях?

Глава 3. Взаимодействие республиканского бюджета и местных бюджетов

- 3.1. Взаимодействие бюджетов как новый тип межбюджетных отношений в Республике Узбекистан**
- 3.2. Взаимодействие республиканского бюджета и местных бюджетов в реализации конкретных направлений бюджетно-налоговой политики**

3.1. Взаимодействие бюджетов как новый тип межбюджетных отношений в Республике Узбекистан

Мировой опыт показывает, что формирование бюджетных систем в каждой стране — процесс длительный и сложный, а идеальных моделей бюджетного устройства нет и не может быть. В самом общем виде можно выделить два типа моделей - децентрализованные, с пониженной степенью централизации власти (например, США) и кооперативные - с повышенной степенью централизации власти (например, скандинавские страны).

Анализ процесса формирования региональной политики и новой модели бюджетного устройства позволил сделать следующие выводы:

1. В Республике Узбекистан складывается прагматическая модель бюджетного устройства кооперативного типа, характеризующаяся, с одной стороны, предоставлением региональным властям большей самостоятельности и ответственности в социально-экономическом развитии территорий и более широким их участием в распределении национального дохода, а, с другой - повышенной ответственностью центра за состояние региональных финансов и развитие регионов.

2. Процесс формирования бюджетного устройства происходит пока стихийно при острых столкновениях интересов центра и местных органов власти.

3. До настоящего времени законодательно не отрегулированы прин-

щипы бюджетного устройства.

4. Развитие межбюджетных отношений как идеи территориальной формы демократии должно идти в направлении совершенствования системы распределения доходов по разным бюджетным уровням путем укрепления собственной доходной базы регионов, предоставления регионам права самостоятельно использовать производственный, природно-ресурсный и трудовой потенциал, т.е. все производительные силы в самом широком смысле.

5. Несмотря на разнообразие моделей бюджетного устройства, любая из них основывается на трех основных принципах:

- на четком разграничении полномочий между всеми уровнями власти по расходам,
- на наделении соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий доходными ресурсами,
- на сглаживании бюджетных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов.

Именно на этих принципах в работе базируется разработка методических положений по формированию местных бюджетов и механизма межбюджетных отношений.

Анализ социально-экономического развития Андижанской области и ее экономического потенциала позволил выявить следующее:

1. По сравнению с 1991 г. в 1996 г. объем промышленной продукции в целом по области вырос (в сопоставимых ценах) на 31,8 %, продукции сельского хозяйства - на 31,5 %. Отмечается, что Андижанская область выглядит неплохо по темпам роста в промышленности среди других регионов только благодаря автомобильной промышленности, удельный вес которой в общем объеме составляет почти половину, а рост невысокий, да и то произошел лишь в 1996 г. Рост производства в промышленности, сельском хозяйстве, и строительстве, на транспорте в конечном итоге отразился на уровне жизни населения. Экономические проблемы переходного периода,

сужающие налоговую базу, несовершенство налоговой системы и увеличивающаяся задолженность по налоговым платежам область, бывшую до 1995 г. регионом-донором, превратили в регион-реципиент, нуждающийся в республиканской бюджетной помощи.

2. В структуре доходов местных бюджетов в 1997 г. низка доля местных налогов - 18,9 %. Вместе с местными налогами и сборами эта доля составила 54,6 %, тогда как для таких регионов, как Андижанская область (с нормальными «средними» условиями), она должна быть на уровне около 70 %. Структура налогов и сборов в местных бюджетах нижеобластного уровня значительно отличается: в городах и крупных населенных пунктах преобладает налог на имущество предприятий, в сельских районах - продовольственный налог. Но везде очень низок удельный вес местных налогов.

3. В структуре расходов местных бюджетов расходы на социально-культурную сферу составляет 63,5 %, на народное хозяйство - 31,6 %, в том числе на содержание ЖКХ - 18,9 %. На инвестиции приходится всего 5,7 % бюджетных средств, а на поддержку промышленности средств вообще не предусматривается.

4. В 1997 г. из 12 ниже областного уровня области 7 имеют дефицит бюджета. При этом районы с городами областного подчинения или не имеют дефицита, или являются донорами. Именно эти бюджетные звенья ниже областного уровня имеют высокую бюджетную самообеспеченность в расчете на душу населения.

Если же душевую бюджетную обеспеченность рассчитать с учетом дотаций, положение районов резко меняется. Занимавший по уровню самообеспеченности 4-е место Баликчинский район переместился на 7-е; Пахтабадский - с 5-го на 10-е; Алтынкульский - с 6-го на 11-е; и т.д. В то же время произошли и обратные перемещения: Асакинский - с 12-го на 2-е; Андижанский - с 11-го на 3-е; Ходжабадский - с 10-го на 4-е и т.д. Это говорит о том, что действующий порядок дотирования, построенный на

простом (часто субъективном) учете доходов и расходов, не является стимулирующим инструментом для повышения экономической самообеспеченности территорий, а лишь закрепляет сложившееся неравенство в уровне их развития.

5. Определена степень использования экономического потенциала по районам области. По своему содержанию экономический потенциал близок к категории «национальное богатство» и «производительные силы». Составляющими компонентами экономического потенциала являются инвестиционный, трудовой и природно-ресурсный потенциалы. Экономический потенциал занимает ключевое положение и является основой решения повседневного и непрерывного материально-технического и трудового обеспечения функционирования экономики территории и реализации экономических и социальных проблем ее развития.

Учитывая довольно длительный срок освоения природно-ресурсного потенциала и практическое отсутствие в ближайшей перспективе инвестиций на их освоение, в работе при оценке и степени использования экономического потенциала учитывался лишь инвестиционный потенциал (основные производственные и непроизводственные фонды, запасы и резервы производственного и непроизводственного назначения) и трудовой потенциал (трудоспособное население в трудоспособном возрасте, лица старших возрастов, способные к труду, подростки до 16 лет).

Анализ экономического потенциала Андижанской области и состояние местных бюджетов показал, что существует довольно тесная связь между показателями степени использования экономического потенциала и бюджетной самообеспеченностью: у 9-ти районов, располагающих 87 % экономического потенциала и производящих 93,3 % валового регионального продукта (ОРП) области, с повышением степени использования экономического потенциала повышается и бюджетная самообеспеченность.

6. Андижанская область в целом и подавляющее большинство ее районов имеют достаточный экономический потенциал, эффективное

использование которого в условиях экономического подъема в стране позволит достигнуть бюджетной самообеспеченности. Объективными причинами низкой бюджетной самообеспеченности отдельных районов являются общий экономический кризис и неравномерность социально-экономического развития районов, сложившаяся в предыдущие десятилетия господства плановой экономики (исторический фактор). К числу субъективных причин такого положения следует отнести неспособность, неумение или даже нежелание отдельных руководителей местных органов власти эффективно использовать имеющийся потенциал.

7. В рамках новой модели бюджетного устройства в Республике Узбекистан повышение роли местного самоуправления и бюджетной самообеспеченности местных органов власти как воплощение в жизнь идеи территориальной формы демократии должно осуществляться по следующим основным направлениям:

- законодательное закрепление собственности местных органов власти;
- совершенствование налоговой системы и усиление роли местных налогов;
- совершенствование механизма межбюджетных отношений в регионе.

В целях повышения эффективности управления местными органами власти подведомственными им территориями и устранения иждивенческих настроений в отношении финансовой помощи механизм межбюджетных отношений должен учитывать величину и степень использования экономического потенциала, имеющегося на территории местных органов власти.

Весь перечень предложений, приведенных в работе, группируется по трем основным направлениям:

1. Формирование собственности местных органов власти и основные принципы управления этой собственностью.

2. Совершенствование налоговой системы.

3. Совершенствование механизма межбюджетных отношений.

Предложения по формированию собственности местных органов власти предусматривают:

- разграничение и законодательное закрепление земель местных органов власти и объектов недвижимости;
- создание государственной системы регистрации прав и порядка распоряжения и пользования землями местных органов власти;
- принципы приватизации;
- создание системы (института) оценки земель и объектов недвижимости;
- развитие ипотечного кредитования;
- формирование системы публичных торгов и др.

Предложения по совершенствованию налоговой системы предусматривают четкое разделение налогов на две группы:

- на налоги, которые закрепляются за соответствующим бюджетом полностью или в виде квоты, обеспечивая финансовую самостоятельность органов власти всех уровней, включая и местное самоуправление;
- на налоги, которые используются для перераспределения в целях межбюджетного регулирования.

Предложен конкретный перечень местных налогов и платежей, которые законодательно в полном объеме нужно закрепить за доходами в местные бюджеты, и доли государственных налогов направляемые в местные бюджеты. Цель совершенствования налоговой системы: во-первых, стимулировать развитие на местах собственной налоговой базы, а, во-вторых, обеспечить уровень собственных доходов в местных бюджетах не менее 70 % в общей их сумме (вместе с отчислениями от регулирующих налогов).

В работе проведен анализ «Методики расчета сумм финансовой помощи (трансфертов) из республиканского фонда поддержки субъектов

Республики Узбекистан в 1997 г, а также механизмов трансфертов, применяемых республиканским бюджетом во взаимоотношениях с местными бюджетами. Сделан вывод, что и методика Минфина РУз и попытки субъектов РУз в своей практике по совершенствованию бюджетного регулирования, построенные лишь на учете среднедушевых доходов и расходов, не являются стимулирующим инструментом выравнивания бюджетной самообеспеченности территорий, они лишь закрепляют сложившееся неравенство в их развитии.

Поэтому совершенствование механизма межбюджетных отношений в регионе предложено строить на основе учета стоимости степени использования экономического потенциала, которым обладает каждое конкретное местное образование.

3.2. Взаимодействие республиканского бюджета и местных бюджетов в реализации конкретных направлений бюджетно-налоговой политики

Как уже указывалось, с повышением степени использования экономического потенциала территории повышается и ее бюджетная самообеспеченность.

С учетом этой выявленной закономерности предложена методика корректировки бюджетных дотаций нуждающимся районам, суть которой заключается в следующем:

1. По каждому району определяется коэффициент использования экономического потенциала (K_i) как отношение произведенного валового продукта к стоимости потенциала:

$$K_i = VRP_i / EP_i, (2)$$

где VRP_i - валовой региональный продукт i -го района;

EP_i - экономический потенциал i -го района;

i - порядковый номер района.

2. Таким же способом определяется коэффициент использования

экономического потенциала в целом по области - K_o :

$$K_o = \frac{\sum_{i=1}^n VRP_i}{\sum_{i=1}^n EP_i}, \quad (3)$$

где n - количество районов в области.

3. Определяется искатель корректировки бюджетных дотаций (P_i). Этот интегральный показатель, как видно из формул (2) и (3), учитывает и долю района в областном экономическом потенциале и долю района в областном валовом продукте, определяя тем самым долю участия района в использовании экономического потенциала области. Эта доля оценивается в баллах:

$$P_i = K_i/K_o, \quad (4)$$

где P_i - показатель корректировки бюджетных дотаций i -го района.

4. Определяется дотационная цена одного балла (3). Суммарный дефицит местных бюджетов делится на сумму баллов по всем районам. При этом имеется в виду, что весь дефицит местных бюджетов будет покрываться бюджетными дотациями из областного бюджета - трансфертами (T), т.е., $\sum D_i = \sum T_i$:

$$S = \frac{\sum_{i=1}^n D_i}{\sum_{i=1}^n P_i}. \quad (5)$$

5. Определяется расчетная величина трансфертов, но каждому району, прямо пропорциональная балльной оценке района по использованию экономического потенциала (T_i^{pac}). Чем выше балльная оценка района, тем больше расчетная сумма трансферта:

$$T_i^{pac} = S \times P_i. \quad (6)$$

6. Определяется сумма корректировки дотаций каждому району. Разница между расчетной величиной трансферта и дефицитом может быть положительной или отрицательной, большой или маленькой в зависимости от величины расчетной суммы трансферта и дефицита бюджета:

$$\Delta T_i = (T_i^{\text{pac}} - D_i) \times C, \quad (7)$$

где ΔT_i - сумма корректировки дотации i -му району;

C - понижающий коэффициент.

Понижающий коэффициент (C) устанавливается специалистами по бюджету на уровне республики исходя из конкретной экономической ситуации в бюджетной сфере и таких пределах, чтобы, с одной стороны, сделать корректировку дотаций достаточно ощутимой для создания реальной заинтересованности территорий в повышении степени использования экономического потенциала, а, с другой, не поставить район в безвыходное положение. Экспериментальные расчеты показывают, что он может иметь значение в пределах от 0,05-0,1.

7. Определяется сумма трансферта i -му району, скорректированная с учетом степени использования экономического потенциала:

$$T_i^I = D_i \pm \Delta T_i. \quad (8)$$

В общем виде модель корректировки бюджетных дотаций нуждающимся районам в зависимости от степени использования экономического потенциала имеет вид:

$$T_i^I = D_i + \left(\sum D_i + \sum \frac{VRP_i * \sum EP_i}{EP_i * \sum VRP_i} * \frac{VRP_i * \sum EP_i}{EP_i * \sum VRP_i} - D_i \right) * C. \quad (9)$$

В работе приведен условный пример корректировки бюджетных дотаций. На основе исходных данных с применением предложенной методики произведены расчеты корректировки бюджетных дотаций с учетом степени освоения районами экономического потенциала. Результаты расчетов показывают, что районы, имеющие коэффициент использования экономического потенциала выше среднего по группе, получают повышенные дотации, а ниже - пониженные. Общая сумма дотации при этом остается без изменения.

Результаты апробации методики на примере областей показали, что районы, степень использования экономического потенциала в которых превышает среднюю по области, должны получить повышенные дотации в

общей сумме 3726 млн. сум. На такую же сумму должны быть снижены дотации остальным нуждающимся районам с показателем степени использования ниже средне областного уровня.

Таким образом, предложенная методика четко ориентирует органы местного самоуправления на быстрейшее освоение имеющегося экономического потенциала.

С учетом всего вышеизложенного дана принципиальная схема местного бюджета в системе бюджетного устройства Республики Узбекистан.

Контрольные вопросы

1. Основная цель и задачи взаимодействия звеньев бюджетной системы в Республике Узбекистан в современных условиях?
2. Основные принципы и критерии определения размеров трансфертных платежей?
3. Бюджетно-налоговые аспекты управления региональной экономикой?
4. Основные показатели определения бюджетного потенциала регионов?
5. Значение и роль показателя "уровень использования экономическим потенциалом" для организации межбюджетных отношений?

Глава 4. Формирование механизма межбюджетных отношений регионов на основе оценки и использования экономического потенциала

- 4.1. Региональная политика и процесс формирования новой модели бюджетного устройства**
- 4.2. Значение, условия совершенствования взаимоотношений между звеньями бюджетной системы**
- 4.3. Экономический потенциал и местные бюджеты. Потенциал местных бюджетов в системе новой модели бюджетной системы**

4.1. Региональная политика и процесс формирования новой модели бюджетного устройства

Целью изучения данной темы является разработка методических основ формирования местных бюджетов и совершенствование механизма межбюджетных отношений в регионе на основе оценки и степени использования экономического потенциала.

Цель исследования обусловила необходимость постановки и решения следующих задач:

- выявления проблем формирования новой модели бюджетного устройства;
- анализа зарубежных моделей бюджетного устройства;
- уточнения задач и функций местного самоуправления и местных бюджетов в условиях новой государственной региональной политики;
- анализа социально-экономического развития и состояния местных бюджетов Андижанской области;
- исследования степени использования местными органами власти

Андижанской области экономического потенциала территорий и выявления зависимости бюджетной самообеспеченности местных органов власти от степени использования ими имеющегося экономического потенциала;

- определения путей и методов формирования местных бюджетов;
- разработки методических основ совершенствования механизма межбюджетных отношений, стимулирующего повышение степени использования местными органами власти имеющегося экономического потенциала.

В изложении основных положений, обосновании выводов и предложений, практических рекомендаций необходимо использовать научные исследования отечественных и зарубежных ученых-экономистов и специалистов-практиков в области региональной политики и управления народным хозяйством, оценки экономического потенциала регионов. В качестве исходных данных можно использовать официальные статистические материалы, нормативно-законодательные, инструктивные и расчетные документы по бюджетам всех уровней, результаты научных исследований экономического потенциала Андижанской области, другую экономическую информацию.

Обобщая вышеизложенное можно отметить, что изучив данную тему слушатели могут:

- комплексно исследовать проблемы формирования местных бюджетов в условиях новой модели бюджетного устройства в Республике Узбекистан;
- определить основные принципы и направления формирования собственности местных органов власти как основы бюджетных взаимоотношений в регионе;
- разработать рекомендации по повышению эффективности управления собственностью местных органов власти;
- предложить основные направления и методы построения взаимовыгодных экономических отношений местных органов власти с

хозяйствующими субъектами;

- предложить концепцию налогово-бюджетной системы, способствующую повышению бюджетной обеспеченности местных органов власти;

- доказать зависимость бюджетной обеспеченности местных органов власти от степени использования экономического потенциала, имеющегося на территории;

- предлагать принципиально новую методику распределения бюджетных дотаций нуждающимся местным органам власти с учетом степени использования экономического потенциала.

Практическая значимость изучения данной темы учебного курса заключается в том, что использование предложенного методического инструмента совершенствования межбюджетных отношении, учитывающего величину и степень использования экономического потенциала, позволяет активизировать усилия местных органов власти по наиболее полному и эффективному освоению всех ресурсов, имеющихся на территории.

Разработанные методические положения и практические рекомендации имеют универсальный характер и могут быть с учетом местной специфики и местных особенностей использованы в регулировании бюджетных процессов других регионов страны.

Провозглашенная 31 августа 1991 г. суверенным, независимым самостоятельным государством, Республика Узбекистан имела бюджетную систему, характерную для унитарного государства. Бюджетная система состояла из республиканского бюджета и местных бюджетов.

В Законе Республики Узбекистан "О бюджетной системе», принятом 14 декабря 2000 года и введенным в действие с 1 января 2001 года, дано определение местного бюджета, как часть Государственного бюджета, составляющая фонд денежных средств соответствующей области, района, города, предусматривающий источники доходов и размеры поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на

конкретные цели в течение финансового года. Исходя из этого определения, термин, определенный в бюджетном законодательстве как «местный бюджет», в сложившейся практике понимается как консолидированный бюджет регионов Республики Узбекистан, включающий в себя как собственный бюджет региона - Каракалпакской Республики, областей и г. Ташкента, так и бюджета всех составляющих органов местного самоуправления (городов областного подчинения, районов, городов районного подчинения), которые находятся на его территории.

Мы предлагаем использовать понятие "региональный бюджет" для определения единичного бюджета региона республики, так как, во первых, географические границы региона совпадают с конституционными, во-вторых, по нашему мнению, наиболее точно отражает сложившееся изменение в бюджетном устройстве страны, показывает существование в бюджетной системе Узбекистана бюджетов второго и третьего уровня; бюджет области, бюджет Республики Каракалпакстан и г. Ташкента - второго уровня и бюджеты районов, городов областного подчинения - третьего уровня.

Особенности реализации бюджетной политики на разных уровнях государственного управления федеративного государства (Германия, Великобритания, США, Россия и др.) исследуются в рамках теории бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм - это особая организация бюджетных отношений в стране, имеющей два и более уровней управления, позволяющая в условиях самостоятельности бюджетов всех уровней сочетать интересы в определенной мере самостоятельных административных единиц (штабы в США, земли в Германии, республики, края, области и автономные округа и районы в России) с интересами регионов и местностей.

Организация системы формирования доходов местных бюджетов и межбюджетных отношений тесно связана с моделью государственного устройства. В унитарных государствах бюджетным системам свойственен высокий уровень централизации бюджетных ресурсов и незначительный

объем бюджетных прав и обязанностей местных бюджетов. В государствах с федеративным устройством межбюджетные отношения являются частью бюджетного федерализма, предполагающего более сбалансированное распределение полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы, относительную самостоятельность бюджетов.

В настоящее время в большинстве стран, особенно в странах с переходной экономикой, имеющих как федеративное, так и унитарное государственное устройство, реформа межбюджетных отношений осуществляется на фоне бюджетной децентрализации, предполагающей предоставление более высоких уровней самостоятельности регионам, и соответственно, более высоких требований и ответственности. Децентрализация сама по себе не является конечной целью. Это лишь способ, позволяющий оказывать социальные услуги наиболее эффективно, результативно и в соответствии с запросами населения на местах. Кроме того, к выгодам децентрализации можно отнести и то, что обеспечивается заинтересованность в эффективном формировании доходов местных бюджетов органами власти на местах и в рациональном расходовании этих средств.

Естественно, что в разных странах выбирается различная степень децентрализации в зависимости от многих факторов. Наряду с политическими, социальными и демографическими параметрами на степень предрасположенности страны к децентрализации существенное влияние оказывает уровень развития государственных экономических структур, которые определяют уровень ответственности в системе государственного управления. Выбор уровня децентрализации также зависит от того, в какой степени существующие правовая и институциональная системы обеспечивают независимость и подотчетность органов местного самоуправления.

Анализ принятых мер в проведении бюджетной децентрализации в странах Восточной Европы и Прибалтики, где достигнуты наиболее

существенные результаты, показывает достаточную эффективность действий органов государственного управления этих стран в достижении экономических реформ в целом.

Трудности в процессе бюджетной децентрализации почти идентичны в странах СНГ. Например, в Республике Казахстан только в последнее время начали обсуждаться проблемы децентрализации бюджетной системы, в некоторой степени стимулированные определенной самостоятельностью местных властей в решении социальных задач. Также, задачи создания инфраструктур новой столицы Республики Казахстан, требующие огромные централизованные ресурсы, в основном бюджетные, ускорили рассмотрение бюджетной самостоятельности регионов. В Кыргызстане, начиная с 1996-1997 годов, предприняты широкомасштабные действия по проведению бюджетной децентрализации, законодательному оформлению и укреплению статуса органов местного самоуправления.

Соответственно и реформы в области формирования доходов местных бюджетов в различных странах с переходной экономикой имеют как общие направления, так и специфические черты. Но в решении проблем эффективного формирования доходов местных бюджетов и установления рациональных межбюджетных отношений приходится решать в основном следующие вопросы: как распределить доходы между бюджетами различных уровней, как разграничить полномочия по финансированию расходов и межбюджетное регулирование, включающее перераспределение средств из бюджетов одного уровня в другой в разных формах.

Существует множество методов распределения доходов между бюджетами различных уровней и множество систем формирования доходов местных бюджетов. Эти методы различаются по степени бюджетной самостоятельности, которая предоставляется местным бюджетам, по степени сложности их практической реализации, по степени справедливости, а также по степени межрегионального перераспределения.

Как известно основным источником в формировании доходов центральных и местных бюджетов являются налоги. По распределению налоговых полномочий, все широко известные модели децентрализации бюджетной системы, можно сгруппировать на три основных вида:

- распределение налоговых источников и их раздельное использование;
- разделение части полученных налоговых доходов;
- совместное использование налоговых баз.

В экономически развитых странах распределение налоговых полномочий, как правило, устанавливается стабильно, и на долгие годы, что позволяет властям регионов прогнозировать поступления доходов и принять долгосрочные меры по их увеличению. Ниже приведено распределение налоговых полномочий по основным категориям налоговых платежей в США, Канаде, Германии и России (табл. 1).

Таблица 1

Распределение налоговых полномочий по основным категориям налоговых платежей

	Виды налоговых платежей	Раздельное использование налоговых источников	Совместное использование налоговых баз	Разделение полученных налоговых доходов
1	Налог на прибыль		Канада, США, Россия	Германия
2	Налог на доходы физических лиц		Канада, США	Германия, Россия
3	НДС	Канада		Германия, Россия
4	Налог с продаж	Канада, США		
5	Акцизы		Германия, Канада, США	Россия
6	Налоги на имущество	Германия, Канада, США, Россия		
7	Налоги на природные ресурсы	Канада, США	Россия	

Из таблицы видно, что в Германии доминирует разделение получаемых налоговых доходов между бюджетом федерации и бюджетами земель, в то время как в Канаде и США разделение налоговых доходов не применяется. В России используются все три формы распределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы. При этом доминирует разделение федеральных налогов между бюджетами всех уровней. Второй по значимости формой является совместное использование доходной базы и незначительно используется раздельное использование источников. Практически все федеральные налоги распределяются между центром и субъектами федерации. Как следствие возникают значительные перераспределительные потоки и постоянные согласования по поводу зачисления налогов в различные уровни бюджета и нормативов их распределения, что является показателем переходного периода экономического реформирования и становления страны.

Необходимостью для большинства стран, осуществлявших реформирование межбюджетных отношений стал отход от дифференцированных и ежегодно меняющихся нормативов к стабильным нормативам. Стабильные нормативы используются в странах Восточной Европы. Попытки использовать стабильные нормативы делают Россия, Казахстан, Кыргызстан.

Например, в России, для обеспечения единой методологии бюджетного регулирования регионов и устранения субъективного подхода к формированию стабильных нормативов был разработан порядок перераспределения бюджетных ресурсов. В соответствии с этим порядком, на первом этапе за территориальными бюджетами закрепляются определенные доли основных федеральных налогов по единым для всех субъектов Федерации нормативам отчислений. Так, как налоги, закрепляемые по единым нормативам, не могут в полной мере выполнять регулируемую функцию, то вся нагрузка по бюджетному регулированию переносится на другие формы, в частности на трансферты, выделение

которых позволяет осуществить выравнивание бюджетных доходов территорий на душу населения.

В Кыргызстане по нормативам распределяются три налога (налог на прибыль юридических лиц, подоходный налог с физических лиц и акцизы), в местный бюджет зачисляются; налог на доходы (прибыль) юридических лиц - 35%, налог на доходы физических лиц - 35%, акцизный налог - 35%, а НДС, как наиболее стабильный источник налоговых поступлений полностью зачисляется в республиканский бюджет и используется для перераспределения необеспеченным регионам.

Объясняется это прежде всего тем, что ежегодное изменение нормативов затрудняет местным бюджетам прогнозирование своих доходов и подрывает стабильность их доходной части, допускает согласование нормативов между Министерством финансов и региональными органами управления, что создает вероятность субъективного подхода в отношении отдельных регионов. Одновременно с положительными моментами данного подхода необходимо учитывать возможные негативные элементы. В этом отношении опыт соседних государств может быть использован в целях избежания повторения их ошибок и извлечения уроков из их практики.

Во-первых, как подтверждает опыт Кыргызстана, установление фиксированных нормативов вызывает необходимость значительного перераспределения финансовых ресурсов: сначала в виде отчислений от налогов в республиканский бюджет, а затем в виде субвенций всем без исключения местным бюджетам. Очевидно, это создает значительные встречные финансовые потоки, что усложняет финансовую систему в целом. Во-вторых, проблематичным остается определение размера единого норматива. В Кыргызстане установление норматива в размере 35% местным бюджетам привело к ситуации, когда перечисляется в республиканский бюджет 65% регулирующих налогов и при этом местный бюджет получает субвенции. В связи с этим в настоящее время встает вопрос об изменении нормативов.

В отдельных странах Восточной Европы подобные последствия были учтены заранее и нормативы установлены на уровне, который рассчитан исходя из возможностей покрытия расходов самого обеспеченного региона за счет местных и необходимой части общегосударственных (регулирующих) налогов. Такой подход позволяет исключить взаимные потоки финансовых ресурсов для данного региона.

Распределение налогов между бюджетами на основе нормативов, прежде всего, касается плановых налоговых показателей. Однако, с точки зрения стимулирования укрепления доходной базы местных бюджетов, увеличения их налоговых поступлений немаловажным является механизм распределения сверх запланированных налогов. Подобный механизм задействован в Кыргызской Республике. Для налоговых поступлений, получаемых сверх плановых показателей, норматив отчислений в местный бюджет составляет не 35%, а 75%, т.е. из всех налогов, собираемых сверх запланированных показателей, 75% остается местным бюджетам, что заинтересовывает их в улучшении сборов налогов.

Определяющим фактором в рассмотрении и развитии формирования доходов местных бюджетов и системы межбюджетных отношений является четкое и стабильное распределение полномочий по финансированию расходов между бюджетами различных уровней. Помимо четкой регламентации и стабильности, распределение расходов должно также отвечать общепринятым правилам, в соответствии с которыми ответственность за выполнение определенных социальных функций должна возлагаться на те органы государственного управления, которые имеют возможности обеспечивать их с наибольшей эффективностью. Наряду с этим распределение ответственности за выполнение расходных статей между различными уровнями зависит от географических и демографических характеристик страны, степени развития институциональных механизмов и традиций.

В странах с переходной экономикой роль и степень полномочий и ответственности, характерные для различных уровней управления, существенно отличаются. В одних случаях ответственность за исполнение расходных статей меняется в соответствии с широкой программой бюджетной реформы и развития институциональной базы, в других случаях, в основном, в странах СНГ, неустойчивость системы распределения расходов в большей степени определяется общей нестабильностью. Односторонняя передача ответственности, не обеспеченные в финансовом отношении обязательства, перекладывание социальных обязательств с сектора предприятий на местные бюджеты, сохранение жесткого контроля со стороны центра за формированием и исполнением местных бюджетов, а также общее отсутствие информационной открытости формирования бюджета - все это характерно для стран СНГ. Кроме того, все перечисленные факторы ясно свидетельствуют о том, что в большинстве этих стран до сих пор отсутствует четко регламентированный и стабильный порядок распределения расходов, необходимый для обеспечения подотчетности в финансовых аспектах государственного сектора.

Существующие различия позволили классифицировать страны с переходной экономикой по степени достижения реформ в области межбюджетных отношений и, в частности, в сфере распределения полномочий по финансированию расходов между бюджетами различных уровней. Учитывая имеющуюся информацию о порядке распределения расходов, степени развития институциональных механизмов, подотчетности в вопросах финансирования государственного сектора, специалисты Мирового банка отнесли к числу лидеров страны Центральной и Восточной Европы, наиболее ориентированные на проведение реформ (Словения, Венгрия, Чехия и Польша), а также страны Балтии. К странам, отстающим в развитии системы распределения расходов относятся другие страны с переходной экономикой (Албания, Болгария, Румыния), страны Балканского

полуострова и большинство стран бывшего содружества (Украина, Россия, республики Закавказья и страны Центральной Азии).

Наиболее важной характеристикой является структурное разнообразие распределения расходов в разных странах, отражающее наличие различных подходов к децентрализации, как в федеративных и более децентрализованных странах, так и в унитарных и более централизованных странах.

В странах Восточной Европы в последние годы расходные полномочия законодательно распределены между бюджетами различных уровней, часть расходов стабильно закреплена за местным уровнем. Например, в Болгарии, Венгрии и Польше из местных бюджетов осуществляется финансирование образования (начальной школы и детских садов), транспорта (местного и городского), природоохранных мероприятий, а также жилья и жилищных услуг. Местные органы власти отвечают также за расходы в таких сферах, как внешкольное образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Однако, как правило, структура таких расходов определена недостаточно четко. В законодательстве не оговорено, включают ли ответственность за финансирование начального образования расходы на капитальное строительство и модернизацию школьных зданий, или только текущие расходы.

В странах с переходной экономикой, входящих в состав СНГ, текущее распределение расходов во многом согласуется с принципами закрепления расходных обязательств в системе государственных финансов. В этих странах, в частности, наблюдается широкое соответствие между географическим масштабом выгоды от конкретной услуги и уровнем государственной власти, ответственным за ее предоставление. В целом, функции, закрепленные за центральными органами власти, имеют национальный масштаб. Сюда относятся оборона, вопросы внутренней безопасности, судебная система, внешнеэкономическая деятельность и научная деятельность. Некоторые расходные статьи макроэкономического и

перераспределительного значения, такие как пенсии и пособия по безработице, также находятся в ведении центральных органов власти. Их финансирование производится за счет внебюджетных фондов. Соответственно, большинство расходных обязательств местных органов власти связано с услугами, предусматривающими региональный или местный уровень получения услуг, такие как медицинские услуги, начальное образование, транспорт.

Например, опыт России показывает, что отсутствие строгого распределения полномочий может оказаться дестабилизирующим фактором в межбюджетных отношениях. На начальных этапах переходного периода распределение расходных обязательств постоянно пересматривалось центральными органами государственной власти просто в качестве инструмента сдерживания бюджетного дефицита удобным для бюджетного процесса способом. Это оказалось возможным только из-за отсутствия четкой системы распределения расходных обязательств. С точки зрения бюджетного управления официальный механизм распределения расходных обязательств также вносит немаловажный элемент определенности в бюджетное планирование на всех уровнях.

Разделение ответственности может оказаться приемлемым, если конкретные функции и задачи четко распределены между различными уровнями государственной власти. Однако чаще встречается неопределенность полномочий, разделяемых несколькими уровнями государственной власти. Речь идет об области, так называемой общей компетенции или общих функциях, которые часто порождают противоречивые подходы к организации услуг и приводят к недостаточному финансированию. В затрудненных финансовых условиях сокращение расходов или даже отказ от участия в общих обязательствах представляется оправданным как для центральных, так и для местных органов власти.

При отсутствии конкретной схемы распределения расходов расходные обязательства каждого уровня бюджетной системы определяются наличием

бюджетных поступлений. Это приводит к институциональной нестабильности и неэффективному предоставлению государственных услуг.

Важной чертой распределения расходов является то, что функции местных бюджетов значительно отличаются в разных странах и отражают сложившиеся традиции. Например, одной из особенностей, характерных для стран СНГ, является то, что из местных бюджетов финансируется основная часть расходов на социальное обеспечение или социальную защиту. Это противоречит оптимальным принципам и практике, принятой в большинстве других стран (стран Восточной Европы). С другой стороны, страны СНГ отличаются также концентрацией расходов на образование и здравоохранение на местном уровне, что характерно и для многих других стран, особенно в отношении образования.

Расходы на социальную сферу стали доминирующими в общих расходах местных бюджетов в Кыргызстане. В частности, в Казахстане они составляют около 50% общих расходов местных бюджетов, в Кыргызстане - почти 80%.

Международный опыт показывает, что оптимального способа определения уровня государственной власти, отвечающего за предоставление конкретных государственных услуг, не существует. Нельзя говорить об "оптимальном" для всех стран распределении расходных обязательств. Государственная стратегия и приоритеты меняют значимость таких целей, как эффективность, справедливость и стабильность. Однако в каждый отдельно взятый момент необходимо обеспечить конкретное распределение расходных обязательств, которое могло бы считаться оптимальным. Отсутствие такого конкретного распределения может привести к нестабильности межбюджетных отношений и неэффективности предоставления государственных услуг. Без явного распределения расходных обязательств будет гораздо сложнее достичь консенсуса и стабильности в распределении налоговых доходов и прийти к действенной системе выравнивающих трансфертов.

Неоптимальное межбюджетное распределение доходов может привести к возникновению как вертикального (превышение расходов над доходами данного местного бюджета), так и горизонтального (означающий различия в балансе доходов и расходов между различными регионами) бюджетного дисбаланса, выравнивание которых осуществляется посредством бюджетных трансфертов.

В большинстве стран с переходной экономикой совокупный объем трансфертов определяется центральным правительством. В Венгрии он рассчитывается ежегодно в рамках бюджетного процесса и в значительной мере зависит от бюджетных ограничений и жесткости политики, проводимой центральным правительством. Аналогичная ситуация наблюдается в Польше, где объем трансфертов относительно прозрачен и предсказуем, поскольку рассчитывается по формуле. В других странах с переходной экономикой (Болгария, Латвия, Литва, Грузия, Кыргызстан, Россия) были предприняты меры по обеспечению большей информационной открытости и обоснованности распределения межбюджетных трансфертов.

Специалистами Мирового банка проведен анализ конкретных формул определения размеров трансферта в странах с переходной экономикой. Анализ показал, что каждая из них требует определенной корректировки, после которой они могут оказаться более эффективными. Положительным является то, что в большинстве стран формулы учитывают соответствующие показатели реального уровня расходов, например, численность и возрастную структуру населения. В двух странах (Латвия, Литва) в некоторой степени учитывают горизонтальное выравнивание.

Наряду с положительными моментами практика выделения трансфертов по формуле имеет и негативные аспекты. В частности, показатели доходов, включаемые в большинство формул, отражают величину реальных сборов, а не потенциальные возможности по мобилизации доходов.

Конституционная схема межбюджетных отношений определяет лишь общие, формальные контуры бюджетно-налоговых отношений в стране. В реальной жизни система межбюджетных отношений - это взаимодействие экономических и политических интересов властных структур государства, направленных на формирование, распоряжение и использование денежных ресурсов посредством системы налогов, платежей и сборов, а также системы бюджетных ассигнований и расходов, бюджетных трансфертов одного уровня бюджетной системы другим.

Как распределяются первоначально средства между республиканским и местными бюджетами показывают данные следующей таблицы.

Система межбюджетных отношений является регулируемым государством процессом финансового обращения между структурами самого государства. Специфика этого обмена состоит в том, что само государство предстает не как единое целое, а сложной структурой. Межбюджетные отношения выступают как система финансовых связей республиканского бюджета и совокупности бюджетов более низкого уровня, оставляя за своими рамками не менее важную сферу - взаимоотношения органов власти с источниками бюджетных средств и конечными их потребителями - получателями бюджетных средств, т.е. юридическими и физическими лицами.

Таблица 2

Нормативы отчислений от поступлений общегосударственных налогов в бюджет Республики
 Каракалпакстан, местные области г. Ташкента на 2002 г.

(в процентах)

Регион	НДС	Налог на доходы (прибыль) предприятий	Налог на доходы физических лиц	Акцизный налог					Рис-крупа
				Алкогольная продукция	Табачные изделия	Бензин	Диз топливо		
Республика Каракалпакстан	100	100	100	50					50
Андижанская область	100	100	100	50					50
Бухарская область	32	20	50	25		35		35	50
Джизакская область	100	100	100	50					50
Кашгарьинская область	100	99	100	25					50
Навоийская область	72	54	50	25					50
Наманганская область	100	100	100	50					50
Самаркандская область	100	100	100	50					50
Сурхандарьинская	100	100	100	50					50
Сырдарьинская область	100	100	100	50					50
Ташкентская область	61	56	50	25					50
Ферганская область	80	65	100	25		40		40	50
Хорезмская область	100	100	100	50					50
г. Ташкент	6	6	17	25	16				50

Межбюджетные отношения выполняют функции централизации, распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями государственной власти. А внешние бюджетные кругообороты выражают общественную предназначенность бюджетных отношений как таковых обслуживание не самого по себе государства как надстройки, а обслуживание государственной машиной гражданского общества (юридических и физических лиц, институтов местного самоуправления).

Система межбюджетных отношений в Республике Узбекистан включает:

- республиканский бюджет и систему местных бюджетов;
- налоговые отношения как разделение налоговых полномочий и налоговой базы между уровнями бюджетной системы;
- блок финансовых трансфертов;
- блок взаимных расчетов; блок республиканских программ;
- блок дотаций и субвенций и блок целевых внебюджетных фондов.

Особую подсистему межбюджетных отношений образуют межбюджетные связи внутри местных бюджетов.

4.2. Значение, условия совершенствования взаимоотношений между звеньями бюджетной системы

Одной из центральных проблем межбюджетных отношений является проблема бюджетного выравнивания (сбалансированности). Различаются понятия *вертикальной и горизонтальной сбалансированности*. Их смысл может быть различным.

Вертикальное выравнивание представляет собой процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов. В случае, если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполнения функций, то республиканское правительство должно предоставить этому

нижестоящему уровню власти недостающие бюджетные ресурсы.

Когда речь идет о «вертикали», имеется в виду устранение несоответствия между расходными функциями местных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. Такое несоответствие на практике устранить невозможно, поэтому республиканское правительство, обладая гораздо большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования, должно компенсировать дисбаланс местных бюджетов, направляя в их доходы какую-то часть средств, аккумулируемую на уровне республиканского бюджета.

При этом местные власти должны:

- а) нести ответственность за финансовое обеспечение закрепленных за ними функций;
- б) эффективно и ответственно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного потенциала.

Вертикальное выравнивание не решает всех проблем бюджетной сбалансированности. Оно должно сочетаться с процессом горизонтальной сбалансированности бюджетов. *Горизонтальное выравнивание* означает пропорциональное распределение между регионами по определенной формуле для устранения их неравенства в налоговых возможностях. В процессе горизонтального выравнивания необходимо принимать во внимание и дифференциацию населения по уровню получаемых денежных доходов, региональные различия в уровне цен региональных потребительских рынков.

К общегосударственным налогам относятся:

1. Налог на доходы (прибыль) юридических лиц.
2. Налог на доходы физических лиц.
3. НДС.
4. Акцизный налог.
5. Налог за пользование недрами.

6. Экологический налог.

Общегосударственные налоги распределяются между соответствующими бюджетами по нормативам, устанавливаемым ежегодно в законодательном порядке.

К местным налогам и сборам относятся:

а) налог на имущество;

б) земельный налог;

в) налог на рекламу;

г) налог на перепродажу автотранспортных средств. В настоящее время данный вид налога был отменен и включен в стоимость горючего;

д) сбор за право торговли, включая лицензионные сборы на право торговли отдельными видами товаров;

е) сбор за регистрацию юридических лиц, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

ж) сбор за парковку автотранспорта;

з) сбор на благоустроительные работы.

При этом налоги и сборы, предусмотренные пунктами а) и б) являются обязательными, вводятся республиканским законодательством и взимаются на всей территории. Остальные налоги и сборы вводятся территориальными органами власти и взимаются только на соответствующей территории. Предельные размеры этих налогов и сборов устанавливаются Кабинетом Министров Республики. Местные налоги и сборы целиком зачисляются в местный бюджет. Введение новых местных налогов и сборов подлежит согласованию с Правительством республики.

Средства государственного бюджета перераспределяются между бюджетами разных уровней путем:

(1) отчисления части общегосударственных налогов и других общегосударственных доходов в бюджеты разных уровней согласно утвержденным нормативам;

(2) предоставления нижестоящим бюджетам бюджетных субвенций

и бюджетных дотаций через вышестоящие бюджеты;

(3) направления средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет, а также из нижестоящего в вышестоящий бюджет, по взаиморасчетам, возникшим в процессе исполнения бюджета;

(4) выделения бюджетных ссуд.

Бюджетные субвенции и дотации из республиканского бюджета в бюджеты Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента выделяются в пределах, установленных Законом «О бюджетной системе». Размер таких выплат определяется исходя из:

(1) финансового положения территорий, включая достаточность их собственной доходной базы;

(2) социально-экономических, экологических, демографических и других общегосударственных задач и программ;

(3) различий в стоимости товаров (работ, услуг) по территориям;

(4) численности населения по каждой территории;

(5) потребности организаций, расположенных на территориях, в бюджетных ассигнованиях;

(6) других факторов, которые учитываются для устранения финансового дисбаланса между регионами.

Бюджетные субвенции и дотации из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты, входящие в их состав, выделяются в пределах размеров, утвержденных в вышестоящих бюджетах.

Бюджетам Республики Каракалпакстан, областям, районам и городам запрещается:

(1) пополнять свои бюджеты или создавать целевые фонды за счет источников, не предусмотренных законодательством Республики Узбекистан;

(2) осуществлять заимствования, за исключением получения бюджетных ссуд из бюджетов;

(3) осуществлять расходы своих бюджетов сверх утвержденных

ассигнований, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;

(4) выдавать финансовые гарантии и поручительства в пользу других лиц;

(5) выдавать бюджетные ссуды юридическим и физическим лицам.

Из республиканского бюджета финансируются расходы на следующие цели:

(1) обеспечение деятельности органов государственной власти и управления, официальных и дипломатических представительств и миссий Республики Узбекистан за рубежом;

(2) обеспечение деятельности судебных органов и прокуратуры;

(3) обеспечение обороны, национальной безопасности и общественного порядка;

(4) закладку и содержание Государственного и мобилизационного резервов, утверждаемых Законом о государственном бюджете;

(5) социальное обеспечение;

(6) науку, образование, культуру, здравоохранение и спорт (по организациям и учреждениям республиканского подчинения);

(7) осуществление государственных централизованных инвестиций;

(8) содержание бюджетных организаций агропромышленного комплекса;

(9) обеспечение функционирования водохозяйственных систем и региональных водоводов;

(10) реализация землеустроительных, природоохранных и противоэпизоотических мероприятий;

(11) мероприятия по лесному, рыбному хозяйству;

(12) борьбу с сельхозвредителями;

(13) разработку нормативов, правил, стандартов, технической документации в области архитектуры, строительства и проектирования;

(14) государственные испытания техники;

(15) гидрометеорологию, противогодавые мероприятия;

(16) другие цели в соответствии с законодательством.

Из бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов финансируются расходы на следующие цели:

(1) обеспечение деятельности органов государственной власти и управления на местах;

(2) дошкольное, среднее и средне специальное, профессиональное образование;

(3) содержание объектов социальной сферы, находящихся в ведении органов государственной власти на местах;

(4) обеспечение мероприятий по науке, культуре, здравоохранению, физической культуре и социальному обеспечению, проводимых бюджетными организациями Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента;

(5) обеспечение деятельности жилищно-коммунального хозяйства;

(6) осуществление централизованных инвестиций органами исполнительной власти на местах;

(7) стимулирование индивидуального и кооперативного жилищного строительства путем возмещения части расходов на приобретение необходимых стеновых материалов;

(8) осуществление финансирования организаций и мероприятий по агропромышленному комплексу;

(9) другие цели в соответствии с законодательством.

Формирующиеся новые экономико-правовые отношения в бюджетно-налоговой сфере привели к возникновению новой категории, определяемой как взаимодействие бюджетов. Сущность нового типа межбюджетных отношений состоит в самостоятельности, обособленности, взаимозависимости субъектов межбюджетных отношений и их ориентированности на реализацию интересов, как каждого уровня бюджетной системы, так и бюджетных интересов государства в целом.

Взаимодействие бюджетов - это не только отношения, но и процессы возникновения денежных потоков, финансовых ресурсов, их регулирование и использование по назначению в соответствии с бюджетной классификацией и росписью бюджетных расходов, определенных ежегодно принимаемыми законодательными актами о бюджете. В процессе взаимодействия бюджетов сначала разделяются финансовые ресурсы (налоговые потоки) и они направляются по соответствующим каналам на формирование республиканского и местных бюджетов, а потом регулируется их поток юридическим и физическим лицам. В ходе взаимодействия бюджетов осуществляется вертикальное и горизонтальное выравнивание бюджетов и обеспечивается реализация целей социально-экономической, в том числе бюджетно-налоговой политики.

В системе взаимодействия бюджетов сохраняется определенная связь, исходя из направленности бюджетных потоков в системе межбюджетных отношений преимущественно «сверху вниз», поскольку бюджетные трансферты идут в основном из республиканского бюджета.

4.3. Экономический потенциал и местные бюджеты. Потенциал местных бюджетов в системе новой модели бюджетной системы

Содержательная сторона взаимодействия бюджетов как финансовой категории выражается системой следующих принципов:

- самостоятельность бюджетов в образовании и распределении доходов в соответствии с действующим законодательством;
- необходимая согласованность между бюджетами в процессе их формирования, распределения и использования;
- солидарная ответственность бюджетов в выполнении бюджетных функций и обеспечении целей бюджетного финансирования, прежде всего в отношении гарантированных социальных норм и нормативов;
- приоритетность государственного бюджета в формировании бюджетной базы и бюджетно-налоговой политики;

- достижение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как результат взаимодействия бюджетов;

- подконтрольность и ответственность бюджетов нижестоящего уровня перед бюджетом вышестоящего уровня в части целевого и адресного использования финансовой помощи;

- прозрачность бюджетных потоков между уровнями бюджетной системы.

Самостоятельность и обособленность бюджетов разных уровней означает:

- право органов государственной власти и управления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

- наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня;

- законодательное закрепление регулирующих доходов бюджета, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов;

- право самостоятельно определять направления расходования средств соответствующих бюджетов, источники финансирования их дефицитов, недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета;

- недопустимость компенсации потерь в доходах и дополнительных расходов за счет бюджетов других уровней.

В Республике Узбекистан в настоящее время формируется новая региональная политика и соответствующая этой политике модель бюджетного устройства. Два главных и по сути противоположных процесса являются характерными для сегодняшнего этапа становления бюджетного устройства Республики Узбекистан: с одной стороны, борьба регионов (местных бюджетов) с бюджетными традициями долгого предыдущего периода тоталитарного государства, а, с другой - стремление сохранить Республику Узбекистан как единое государство, не допустить

превалирования местных (национальных) интересов над общественными. Эти процессы, сложные сами по себе в силу экономических, социальных, национально-культурных, природно-климатических, географических и прочих различий отдельных территорий, осложняются экономическими противоречиями переходного периода.

Начавшийся в 1992 г. процесс передачи многих функций государственного бюджета нижестоящим органам власти принял бессистемный характер, к тому же он не сопровождался адекватной передачей бюджетных ресурсов и прав по их формированию. В результате большинство звеньев местного бюджета имеют бюджетный дефицит и нуждаются в финансовой помощи — трансфертах.

Механизм бюджетных отношений ни на республиканском, ни на региональном уровне не отработан, и основной его недостаток заключается в том, что он не стимулирует органы управления к эффективному использованию экономического потенциала территорий.

Налоговая система не соответствует принципам организации местного самоуправления, провозглашенным Законом о местном самоуправлении, формирование муниципальной собственности еще не завершено, и по сути дела на местном уровне органы управления имеют те же проблемы при формировании бюджетов и построению отношений, что и на межрегиональном.

Сложность решения этих проблем объясняется тем обстоятельством, что отечественных фундаментальных научных исследований в этой области в силу молодости как самой новой модели бюджетного устройства, так и Республики Узбекистан, еще нет, а западный опыт в силу специфики условий переходного периода в нашей стране пока использовать нецелесообразно. Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности данной темы учебного курса.

Контрольные вопросы

1. Особенности и проблемы организации межбюджетных отношений?
2. Новая роль государства и местных органов власти в системе межбюджетных отношений?
3. Особенности и задачи региональной политики в свете формирования новой модели бюджетного устройства?
4. Значение и условия совершенствования взаимоотношений между звеньями бюджетной системы?
5. Экономический потенциал местных бюджетов в системе новой модели бюджетной системы?

Глава 5. Механизм распределения налогов между звеньями бюджетной системы

- 5.1. Роль налогов в организации бюджетной системы**
- 5.2. Формирование налоговой системы, проблема распределения и перераспределения налогов между экономическими субъектами**
- 5.3. Перераспределение налогов между бюджетами регионов. Роль налогов в организации бюджетной системы**

5.1. Роль налогов в организации бюджетной системы

Перемены в социально-экономическом и политическом устройстве общества, усиление самостоятельности регионального и местного уровня власти делает необходимым совершенствование бюджетно-налоговой системы, в первую очередь, совершенствование распределения налогов между ее отдельными звеньями. В настоящее время при формировании доходной части бюджетов основное внимание уделяется проблеме распределения налоговых поступлений по вертикали, между бюджетами разных уровней, и практически не учитывается распределение налогов по горизонтали (между звеньями местных бюджетов).

Учитывать данное распределение необходимо, т.к. дифференциация доли косвенных налогов в цене продукции и межрегиональная торговля, обусловленная отраслевой специализацией регионов, объективно приводят к такому явлению как экспорт налогов, который означает перемещение налогового бремени за пределы территории и уплату налогов в определенное звено местных бюджетов нерезидентами. Это служит причиной образования существенных различий в условиях формирования доходов различных звеньев местного бюджета, для компенсации которых возникает необходимость увеличения перераспределения средств через вышестоящий бюджет.

Действующий порядок перераспределения средств через

республиканский бюджет (трансферты) основан на выравнивании доходов местных бюджетов в расчете на душу населения вне зависимости от того, чем вызвана дифференциация этих доходов. Однако отсутствие в механизме распределения налогов между республиканским и местными бюджетами учета межрегионального экспорта налогов снижает эффективность функционирования налоговой и бюджетной систем, препятствует созданию единого экономического пространства на территории Республики Узбекистан.

Данная проблема еще не получила достаточного освещения в работах отечественных экономистов. Однако без ее решения будет существовать неравенство между местными органами власти в условиях сбора налогов, потребность в значительном объеме средств, перераспределяемых через республиканский бюджет. Эти обстоятельства доказывают актуальность данной темы курса «Межбюджетные отношения».

Целью изучения данной темы является разработка методологического подхода и конкретных рекомендаций, направленных на совершенствование механизма распределения налогов между бюджетами местных органов власти и республиканским бюджетом, учитывающего экспорт налогов между звеньями бюджетной системы.

При изучении данной темы ставятся следующие задачи:

- исследовать теоретические вопросы построения налоговой системы и бюджетного устройства;
- проанализировать влияние налоговой политики на перераспределение налогов между звеньями бюджетной системы;
- изучить зарубежный опыт в области взаимодействия бюджетной и налоговой систем и возможности его применения в Республике Узбекистан;
- выявить возможности совершенствования налоговой системы и бюджетного устройства для учета перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы.

Кроме того, изучив данную тему можно получить определенную

теоретическо-методологическую и практическую ценность:

- теоретическое исследование роли налоговой системы в формировании доходов местных бюджетов;
- комплексный анализ экономических факторов, обуславливающих экспорт налогов между звеньями бюджетной системы;
- сформулированы и теоретически обоснованы принципы организации бюджетно-налоговой системы, учитывающие перераспределение налогов между бюджетами одного уровня.

Наиболее существенными результатами практического характера могут быть:

- раскрытие влияния социально-экономических условий и процессов, проходящих в стране, на реализацию фискальной функции налоговой системы и обеспечение доходов бюджетов различных уровней;
- обоснование необходимости совершенствования межбюджетных отношений и создания бюджетного устройства, отвечающего особенностям государственного устройства Республики Узбекистан;
- выявление и анализ механизма перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы, связанный с отраслевой специализацией отдельных регионов, и уменьшения доходов местных бюджетов, обусловленный порядком налогообложения продукции, экспортируемой за пределы страны;
- предложен вариант изменения механизма распределения налогов между бюджетами местных органов власти и республиканским бюджетом, учитывающий перераспределение налогов между звеньями бюджетной системы.

Научно-прикладная значимость изучения данной темы характеризуется следующими обстоятельствами:

- предложением о совершенствовании межбюджетных отношений за счет уменьшения перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы через экспорт налогов, направленное на повышение эффективности

деятельности местных органов власти и налоговой системы Республики Узбекистан;

- методикой оценки влияния налоговой политики страны (косвенного налогообложения) и отраслевой специализации регионов на перераспределение налогов между звеньями бюджетной системы;

- методикой расчета норматива отчислений части НДС в бюджеты местных органов власти, учитывающей экспорт налогов.

Рассматриваемые в данной теме проблемы можно объединить в три большие группы вопросов.

В первой группе раскрываются проблемы становления налоговой системы и бюджетного устройства в Республике Узбекистан, изучаются предпосылки, определившие необходимость создания налоговой системы, анализируются результаты первых лет функционирования налоговой системы, рассматривается развитие бюджетного устройства и роль налогов в организации бюджетного устройства.

К моменту начала реформ в экономике Республики Узбекистан сложилась сложная, противоречивая ситуация, обусловленная, главным образом, нерациональностью системы жесткого централизованного планирования. В целях выхода из данного положения было принято решение о радикальном реформировании хозяйственного механизма и широком использовании рыночных отношений, что потребовало изменения методов государственного регулирования экономики.

Одним из противоречивых моментов Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе» является функционирование принципа самостоятельности бюджетов всех уровней в условиях ограничений, налагаемых на бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты. Согласно Закона, для бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов всех уровней не допускается:

- дефицит бюджета;

- создание фондов за счет источников, не предусмотренных законодательством;
- осуществление заимствований, за исключением получения ссуд из вышестоящих бюджетов;
- осуществление расходов своих бюджетов сверх утвержденных бюджетных ассигнований, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;
- выдача финансовых гарантий и поручительств за счет средств бюджета в пользу других лиц;
- выдача бюджетных ссуд юридическим и физическим лицам.

Перечисленные выше ограничения, наряду с отсутствием полномочий по определению параметров местных налогов (ставки, база, льготы), вряд ли являются подтверждением самостоятельности местных бюджетов.

Еще одним неопределенным местом Закона являются заниженные требования к контролю за Государственным бюджетом: предусматривается лишь методика осуществления контроля Министерством финансов за деятельностью получателей бюджетных средств. В то же время, в законе упущен из виду такой важный инструмент контроля как независимый аудит.

Источники формирования доходов местных бюджетов определены Налоговым Кодексом Республики Узбекистан, утвержденным Олий Мажлисом от 24 апреля 1997 года Законом «Об утверждении Налогового кодекса Республики Узбекистан».

В Налоговом Кодексе предусмотрена классификация налогов (республиканские и местные) и частично определены органы и их полномочия по введению местных налогов и утверждению их параметров.

В вопросах формирования доходов местных бюджетов, по нашему мнению, определенный прогресс внесет внедряемая практика утверждения базовых нормативов бюджетного финансирования. Приказом Министерства финансов Республики Узбекистан от 18 января 2001 года №15 «Об утверждении Положения об установлении ежегодных базовых нормативов

бюджетного финансирования по организациям социальной сферы», принятого в соответствии с постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 года №414 «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций», от 26 декабря 2000 года №500 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2001 год», утверждены:

- Положение об установлении ежегодных базовых нормативов бюджетного финансирования по организациям социальной сферы;
- временные базовые нормативы бюджетного финансирования по организациям социальной сферы.

Упомянутым Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 года «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций» в целях углубления экономических реформ в отраслях, финансируемых за счет государственного бюджета, совершенствования механизма финансирования бюджетных организаций, эффективного и адресного использования бюджетных средств предусматриваются расширение самостоятельности и повышение ответственности руководителей бюджетных организаций за экономное, эффективное и адресное использование бюджетных средств и укрепление бюджетной дисциплины. Также предусмотрено упрощение механизма финансирования получателей бюджетных средств и создание условий для маневрирования имеющимися средствами с целью достижения максимальной результативности от их использования и создание условий для стимулирования труда работников бюджетных организаций, повышения результативности их деятельности и закрепления кадров.

Признано целесообразным расширить источники финансирования бюджетных организаций, имеющих статус юридического лица, за счет получения дополнительных доходов от:

- производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности;

- представления бюджетными организациями в аренду сторонним организациям временно неиспользуемых помещений и другого государственного имущества;

- спонсорской (безвозмездной) помощи бюджетным организациям, оказываемой юридическими и физическими лицами.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 декабря 2001 года № 490 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2002 год» утвержден норматив распределения арендной платы, уплачиваемой арендаторами, за переданные в аренду нежилые помещения, являющиеся государственной собственностью; в местный бюджет 50 % от арендной платы, а остальные 50% остается на счету балансодержателя.

Данное решение является ярким примером представления самостоятельности местным властям в увеличении доходной части местного бюджета, так как в настоящее время в связи со структурными преобразованиями в экономике существуют огромные возможности представления в аренду временно пустующих помещений принадлежащих государству.

Утвержденный данным постановлением Порядок финансирования бюджетных организаций дает возможность местным властям самостоятельно расширить возможность формирования доходов, позволяющих финансирование первоочередных расходов, не предусмотренных в росписях бюджета, путем создания Фонда развития бюджетной организации, средства которого расходуются на:

- приоритетное погашение имеющейся кредиторской задолженности;
- мероприятия по укреплению материально – технической базы бюджетной организации;

- мероприятия по социальному развитию и материального стимулирования работников.

Организирующим документом ведения учета доходов местного бюджета является Инструкция Министерства финансов Республики Узбекистан от 26 марта 2001 года № 29 (Регистрационный номер Министерства юстиций № 1025 от 12.04.2001 г.) «О порядке 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».

Данной инструкцией поквартальное распределение годовых плановых объемов доходов составляется по следующим подразделениям классификации доходов Государственного бюджета Республики Узбекистан с выделением параграфов в разделах:

- 1 – налог на добавленную стоимость,
- 2 – налог на доходы (прибыль) юридических лиц,
- 5 – налог на имущество физических лиц,
- 10 – местные налоги и сборы,
- 11 – государственная пошлина,
- 12 – сборы и разные неналоговые доходы,
- 16 – налоги и платежи за загрязнение окружающей среды,
- 26 – акцизный налог,
- 37 – земельный налог,
- 30 – средства полученные из вышестоящих бюджетов,
- 34 – бюджетные ссуды.

Распределение доходов доводится вышестоящими финансовыми органами до нижестоящих финансовых органов одновременно с показателями по бюджету, учтенными в вышестоящем бюджете.

Также доводятся суммы отчислений от общегосударственных налогов, поступлений местных налогов и сборов, а также плановой бюджетной

дотации (субвенции), выделяемой нижестоящим бюджетам в необходимых случаях для полного покрытия расходов по годовому бюджету, излишков доходов подлежащие изъятию в вышестоящие бюджеты.

Приведенные выше основные законодательные акты, регламентирующие вопросы формирования доходов местных бюджетов и взаимоотношения между бюджетами различных уровней не полностью отражают произошедших изменений, что настоятельно требует внесения определенных изменений и дополнений.

5.2. Формирование налоговой системы, проблема распределения и перераспределения налогов между экономическими субъектами

Налоговая система стала одним из главных инструментов экономического регулирования. При ее построении использовался опыт экономически развитых стран, с учетом специфики экономических и социальных условий страны. Результаты работы налоговой системы Республики Узбекистан выявили ряд проблем, связанных, во-первых, непосредственно с ее построением, и, во-вторых, со сложившимися в Республике Узбекистан экономическими условиями. К числу проблем построения налоговой системы относятся: определение суммы налоговых изъятий и структуры налоговой системы, нестабильность налоговой системы, неприспособленность налоговой системы к высоким темпам инфляции и неплатежам, низкая собираемость налогов, перераспределение налогов между звеньями бюджетной системы и резкая дифференциация по уровню налоговых доходов местных бюджетов в расчете на душу населения.

Совершенствование налоговой системы требует не только теоретического решения конкретных проблем, но и анализа возможности практической реализации этих решений в тот или иной момент времени. Представляется целесообразным на данном этапе в первую очередь уделить внимание вопросам улучшения сбора налогов и контроля за их уплатой, т.е. повышению обеспечения налоговых служб кадрами, развитию их

материальной базы, выявлению и устранению недостатков законодательства, позволяющих избегать налогообложения, отмене индивидуальных льгот. На наш взгляд, в сложившихся условиях обоснованным является стремление к упразднению множества местных налогов и замене их меньшим числом более значимых по величине поступлений налогов. Эти меры возможны и необходимы, т.к. они позволят увеличить поступления налогов и обеспечат практическую реализацию таких принципов построения налоговой системы, как равномерность распределения налогового бремени между различными субъектами экономики и справедливость налогообложения, прекратив практику, когда одни платят налоги, а другие нет.

Выполняя фискальную функцию, налоговая система участвует в формировании доходов бюджетов разных уровней. Унитарное устройство Республики Узбекистан определило наличие в налоговой системе двух видов налогов: *государственных* и *местных*. Согласно данному делению определяется компетенция органов власти соответствующего уровня в вопросах налогообложения и бюджета, в который зачисляются поступления от налогов. Налоговая система Республики Узбекистан насчитывает свыше двадцати налогов и сборов, но основная доля поступлений приходится на государственные налоги: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль предприятий и подоходный налог, поступления от которых распределяются между республиканским и местными уровнями. Значение же поступлений местных налогов и сборов в доходах соответствующих бюджетов минимально. В 1996 году менее трети доходов местных бюджетов формировалось за счет закрепленных налогов. Практика развитых стран подтверждает тот факт, что доля этих доходов должна достигать не менее 60 %.

Проблема взаимодействия налоговой системы и бюджетного устройства, а также вопрос о необходимости права налоговой инициативы органов власти разных уровней были и до сих пор остаются актуальны для Республики Узбекистан. Уменьшение роли государства в экономике,

экономические противоречия переходного периода и наличие центробежных тенденций в политической жизни страны приведут к тому, что трудность выполнения всех возложенных на местные органы власти функций с имеющимися финансовыми ресурсами могут стать причиной стихийной децентрализации. Отдельные регионы предпочитают отказ от перечисления налогов в республиканский бюджет, используя их на финансирование собственных бюджетных расходов. Объем средств, передаваемых из республиканского бюджета в местные, могут зависеть во многом от политического статуса регионов, в результате чего появляются привилегированные регионы.

В 1996 году в межбюджетные взаимоотношения были внесены значительные коррективы. Снова вернулись к единому нормативу отчислений от доходов части отдельных госналогов в местные бюджеты (25 %), регионам предоставили право самостоятельно устанавливать ставку местных налогов и дополнительные льготы в пределах своей ставки, появился механизм трансфертов, были расширены права в области налоговой инициативы.

Попытка использовать в качестве решения проблемы формирования доходной базы местных бюджетов увеличение прав налоговой инициативы не дала желаемых результатов. Произошла сегментация налогового пространства, однако доходы, полученные от введения новых налогов, составили незначительную часть и не решили проблему нехватки средств.

Действующее положение, определяющее порядок предоставления трансфертов за счет республиканского бюджета, предполагает выделение двух категорий местных органов власти, имеющих право на получение трансфертов: регионы "нуждающиеся в поддержке", чей бюджетный доход на 1 человека в предшествующем разработке бюджета году был ниже среднего показателя, и регионы "особо нуждающиеся в поддержке", чьи бюджетные доходы даже при наличии трансфертов по первой позиции (или без нее) недостаточны для финансирования текущих расходов базового года,

скорректированных на дополнительные расходы в плановом периоде, предусмотренные законодательством Республики Узбекистан.

5.3. Перераспределение налогов между бюджетами регионов

Необходимость регулирования финансового-экономического потенциала регионов сохраняется вследствие крайне неравномерной территориальной мобилизации налоговых и неналоговых платежей, большого количества разноплановых факторов, определяющих потребности регионов в бюджетных средствах.

В формировании доходной части местных бюджетов, на наш взгляд, определяющая роль принадлежит действующим законодательным и нормативным документам и уровню их исполнения на местах.

Местный бюджет - самостоятельное звено бюджетной системы государства. В условиях переходного периода уровень централизации средств бюджетной системы в части доходов характеризуется следующими данными.

Таблица 3

Структура распределения доходов по бюджетам разного уровня в %

Виды бюджетов	1999 г.	2000 г.	2001г.	2002 г.
Государственный бюджет:	100,0	100,0	100,0	100,0
- республиканский	58,7	64,9	65,1	65,7
- местные	41,3	35,1	34,9	34,3

Данные таблицы 3 свидетельствуют, что по сравнению с 1999 годом в 2002 году уровень централизации средств в государственном бюджете увеличился с 58,7% до 65,7%.

Как известно, доходы бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов формируются за счет:

- местных налогов, сборов и пошлин, а также обязательных платежей и других неналоговых поступлений, направляемых в местные бюджеты в соответствии с законодательством;

- общегосударственных налогов, сборов и пошлин, а также обязательных платежей и других общегосударственных поступлений, направляемых в местные бюджеты в соответствии с установленными законодательством нормативами;

- доходов от размещения, представления в пользование государственной собственности по нормативам, установленным законодательством;

- денежных средств, перешедших в собственность государства по праву наследования, дарения в соответствии с законодательством;

- бюджетных субвенций, дотаций и ссуд из вышестоящих бюджетов;

- безвозмездных денежных поступлений от юридических и физических лиц, а также иностранных государств;

- других доходов не запрещенных законодательством.

Также, доходы местных бюджетов могут формироваться за счет направляемых средств из вышестоящего бюджета по взаиморасчетам, возникшим в процессе исполнения бюджета.

По характеру распределения налогов доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов поступающих путем перераспределения средств между бюджетами разных уровней.

В соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 декабря 1998 г. № 541 в 1999 году в доходы местных бюджетов в полном объеме зачислены:

- налог за пользование водными ресурсами;

- экологический налог;

- акцизный налог на пиво, табачные изделия, бензин и дизтопливо, масло растительное, хрусталь и осветительные приборы из хрустала, мебель,

видео - аудио аппаратуру, ковры и ковровое изделие, столовые приборы из серебра;

- единый налог для малых предприятий;
- налог на доходы физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Доля местных налогов в доходах местных бюджетов Республики Узбекистан за 1997, 1998 и 1999 гг. приведены в таблице 4.

Таблица 4

Доля местных налогов в доходах местных бюджетов Республики Узбекистан, %

Показатели	2000	2001	2002
Удельный вес местных налогов в доходах местных бюджетов, всего	18,2	20,4	22,3
В т. ч.: - налог на имущество юридических лиц	6,1	5,2	9,1
- налог на имущество физических лиц	1	1,1	1,0
- земельный налог	7	8,1	7,4
- налог на развитие соц. инфраструктуры	2,5	2,2	3,8
- госпошлина	1	1	1
- другие местные налоги	1,7	3,8	3,1
- единый налог с малых предприятий	4,2	3,5	6,8
- от предпринимательской деятельности	3,5	4,9	7,2
- прочие неналоговые сборы	2,3	8,7	6,5

Как видно из таблицы, более трети поступлений от местных налогов обеспечены за счет налога на имущество и землю.

Анализ данных таблицы 4 показывает, что в 2001 году в полном объеме за счет местных налогов сформирован 20,4% дохода местного бюджета, а остальные поступили по установленному нормативу отчислений от общегосударственных налогов, а в 2002 году в полном объеме за счет местных налогов будут сформированы 22,3% дохода местного бюджета, а остальные будут поступать по установленному нормативу отчислений от общегосударственных налогов.

Таким образом, важнейшее условие достижения стабильности в формировании доходов местных бюджетов - увязка процессов формирования

финансовой базы бюджетов различных уровней, которая должна складываться из собственных доходов каждого бюджета, поступлений от регулирующих и закрепленных налогов, а также финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

В приведенных таблицах 3, 4 показана структура доходов республиканского и местных бюджетов. Учитывая передачу все больших полномочий по финансированию расходов на уровень местных бюджетов, их доходная база на протяжении последних лет составляет порядка 35 - 41% от доходов Государственного бюджета.

С целью учета всех налоговых поступлений в республике осуществляется централизованный сбор и поступление всех налогов в республиканский бюджет, а затем осуществляется их распределение по различным бюджетным уровням.

С точки зрения распределения доходов между бюджетами весьма важным является разграничение налогов и закрепление их за определенным уровнем бюджета. Налоговым Кодексом республики все налоги разделены на общегосударственные и местные. Таким образом, формирование доходов местных бюджетов осуществляется за счет общегосударственных и местных налогов. Часть общегосударственных налогов (налог на прибыль юридических лиц, налог на доходы физических лиц и налог на добавленную стоимость) отчисляется в местные бюджеты по нормативам, устанавливаемым ежегодно в законодательном порядке по областям республики. Остальные виды общегосударственных налогов зачисляются в полном объеме в доходы местных бюджетов. Удельный вес этих налогов в структуре доходов местного бюджета возрос с 5,2% в 1996 г. до 16,5% в 1999 г., в основном, за счет возрастающего объема акцизных налогов, введения экологического налога. В 1999 г. за счет этих поступлений было профинансировано 16,7% расходов местных бюджетов.

Местные налоги и неналоговые доходы, а также общегосударственные налоги, поступающие в местные бюджеты, определяют исходные условия

для формирования межбюджетных отношений. Налоговым Кодексом в республике к категории местных отнесены 9 налогов, в том числе:

- налог на имущество;
- земельный налог;
- налог на рекламу,
- налог на перепродажу автотранспортных средств;
- сбор за право торговли, включая лицензионные сборы на право торговли отдельными видами товаров;
- сбор за регистрацию юридических лиц, а так же физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- сбор за парковку автотранспорта;
- сбор на благоустроительные работы;
- налог на развитие социальной инфраструктуры.

Земельный налог и налог на имущество отнесены к местным налогам с 1998 г. Это привело к значительному укреплению доходной базы местных бюджетов: доля местных налогов увеличилась с 10,7% в 1997 году до 18,2% в 1999г.

Дальнейшее укрепление доходной базы местных бюджетов является одним из основных направлений реформирования межбюджетных отношений. Важную роль в этом направлении может сыграть совершенствование налогообложения имущества, земли, природных ресурсов. Реальное увеличение поступлений от налога на имущество можно задействовать при сокращении льгот по данному налогу, предоставление которых находится в компетенции центральных органов власти.

Следующим перспективным источником является закрепление за местными бюджетами подоходного налога с физических лиц на долгосрочной основе. Наряду с налогами, важнейшим источником их бюджетов должны стать неналоговые доходы, особенно учитывая ограниченные возможности повышения налогового бремени.

Местные органы власти должны научиться использовать закреплённую за ними собственность в целях зарабатывания бюджетных средств, прежде всего на основе развития рынка государственных платных социальных услуг.

Из местных налогов слабо задействованы налог на рекламу (удельный вес в структуре местных налогов составляет (0,2%), налог на перепродажу автотранспорта (0,04%), сбор за парковку автотранспорта (0,01%), разовый сбор с дехканских рынков (в пределах 1%). Основные параметры (ставки, налогооблагаемая база, льготы) по этим налогам определяются Кабинетом Министров, а сбор этих налогов осуществляется в регионах. Поэтому возникают случаи, когда отдельные налоги просто невозможно собрать, так как проблематичным остаётся определение налогооблагаемой базы или же административные издержки превышают налоговые поступления. В частности, трудно собираемым является налог на перепродажу автотранспортных средств, объектом обложения которым является сумма сделки от перепродажи автотранспорта. На уровне многих районов поступление по этому налогу остаётся нулевым. Высокие издержки характерны для сбора с дехканских рынков. Поэтому, с точки зрения реального укрепления доходной базы местных бюджетов эти налоги вряд ли могут быть действенным источником.

В этом направлении наиболее важными являются вопросы усиления заинтересованности органов местной власти в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов путем увеличения числа налогоплательщиков - малых предприятий, усиления и повышения эффективности контрольных функций за сбором налогов на доходы физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Так как поступления от местных налогов и неналоговых доходов покрывают лишь незначительную часть расходов местных бюджетов (18,2% в 1999г.), основная часть суммарных доходов местных бюджетов формируется по каналам межбюджетного регулирования, основным из которых являются регулирующие налоги. Нормативы отчислений

регулирующих налогов дифференцированы по областям и видам налогов и ежегодно пересматриваются. Устанавливаются нормативы до начала финансового года, после того как были приняты решения относительно объема расходов, необходимых для обеспечения общегосударственных нужд. Ежегодное их увеличение обосновывается необходимостью покрытия расходов местных бюджетов за счет налогов, собираемых в данном регионе и соответственно сокращением доли финансовых средств, передаваемых из вышестоящего бюджета. При определении нормативов исходят из прогнозов поступления местных и общегосударственных налогов, прогнозов минимальных расходов местных бюджетов. В большинстве областей, в связи с этим, нормативы увеличены до 100%.

Минимум оставляется тем областям, где ожидаются наибольшие суммы поступлений. В этих областях в силу развитой индустрии, торговли и доходов населения сложился более высокий налоговый потенциал.

В 1999г. нормативы отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты были увеличены практически для всех областей. В Навоийской области норматив отчисления в местные бюджеты налога на прибыль увеличился до 100% против 20%, в Ташкентской и Ферганской областях до 70% против 15% и 20%, и по г. Ташкенту до 25% против 15%. Такая же тенденция сложилась в вышеперечисленных областях и по налогу на добавленную стоимость. В связи с этим, объемы перечислений общегосударственных налогов в 1999 году возросли и составили 53,3% против 51,7% в 1998 г. По прогнозным показателям на 2000 г. нормативы отчислений в местный бюджет по налогу на прибыль и НДС несколько снижаются по отношению к истекшему году.

Основным недостатком ежегодно меняющихся нормативов, как уже отмечалось в предыдущей главе, является то, что эта практика основана на согласовании. Кроме того, при действующей практике установления нормативов отсутствует достаточно четкое обоснование размеров нормативов для высокоразвитых регионов, в частности, г. Ташкента.

Ежегодное изменение нормативов снижает стимулы в повышении собираемости налогов в областях с высоким экономическим потенциалом. Данные свидетельствуют о снижении уровня собираемости налогов по Навоийской области с 4,5% в 1997г. до 4,0% в 1998г., по г. Ташкенту с 10,6% до 9,5%, по Ферганской с 12% до 9,1%. Исключение составили Бухарская и Ташкентская области, где удельный вес поступления налогов, собираемых на территории, несколько вырос.

Обобщая механизм распределения доходов между бюджетами различных уровней можно констатировать, что он основан на разделении налогов на общегосударственные и местные, что характерно для многих стран с переходной экономикой. Основная доля доходов местных бюджетов формируется по каналам межбюджетного регулирования, на основе отчислений регулирующих налогов, нормативы по которым ежегодно пересматриваются. При этом отсутствует единый методологический подход в определении и обосновании нормативов по регионам и по видам налогов, что соответственно приводит к значительной их дифференциации по областям. При действующем механизме распределения налогов сохраняется значительная дифференциация областей по доходам бюджета на 1 жителя. Субвенции, предоставляемые на покрытие дефицита местных бюджетов, практически не меняют эти различия.

Кратко рассмотрим основные моменты использования доходов местных бюджетов сформированных из местных налогов, и направления их использования. Это раскрывает причину мотивации местных властей влиять на собираемость установленных налогов, на действия расширяющие базу местных налогов.

Исключительно из местных бюджетов осуществляется финансирование расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства. Все остальные категории расходов осуществляются совместно из бюджетов различных уровней.

Потоки финансовых ресурсов из республиканского и местного бюджетов для финансирования закрепленных за ними расходов и возникающие в связи с этим взаимные расчеты между бюджетами значительные. Одна из целей данного исследования, рассмотреть возможность уменьшения объема этих финансовых потоков.

Структура расходов республиканского и местных бюджетов позволяет констатировать следующие тенденции:

- финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение) все больше передается местным бюджетам. Местные бюджеты финансируют 86% общих расходов по социальной сфере;

- тенденция увеличения доли расходов на финансирование социальной сферы в общих расходах местных бюджетов обусловлена ростом расходов на финансирование образования;

- финансирование расходов по социальной защите населения с 1997г полностью осуществляется из местных бюджетов. Такой подход противоречит подходам к разграничению полномочий по финансированию социальных выплат, рекомендованным международными экспертами для стран с переходной экономикой. В частности, в соответствии с концептуальной основой распределения расходных полномочий ответственность за социальные расходы должна распределяться между всеми уровнями власти. При этом финансирование социальной защиты должно быть прерогативой центральных органов власти. Основным аргументом в пользу этого является то, что уровень жизни населения, финансовые возможности регионов существенно различаются. Соответственно передача ответственности за политику в социальной сфере местным органам может привести к неравномерному распределению социальных услуг и, соответственно, миграции населения в наиболее благополучные регионы. Однако, учитывая ограничения на рынках труда и жилья, миграция населения в Узбекистане не может быть серьезной угрозой. В данном случае негативным моментом передачи полномочий по финансированию

социальной защиты местным бюджетам может стать неадекватная доходная база местных бюджетов;

- происходит ежегодное сокращение в общих расходах местных бюджетов доли расходов на содержание органов управления, что явилось результатом сокращения управленческого персонала;

- в бюджетах обоих уровней сохраняется значительная доля прочих расходов, что подтверждает непрозрачность бюджета, так как все больше расходов включается в данную статью.

Расходы местных бюджетов увеличиваются, в связи с передачей ведомственных объектов социальной сферы на балансы местных бюджетов.

С началом экономической реформы проблема ведомственной социальной инфраструктуры, и прежде всего тех ее объектов, которые находятся на балансе предприятий, приобрела качественно новое содержание. Эти объекты создавались в свое время в качестве альтернативы недостаточно развитой системы общедоступных учреждений социальной сферы. При бюджетном финансировании предприятий фактически не возникало проблемы покрытия текущих затрат на их содержание.

В результате нестабильности экономической ситуации в условиях перехода к рынку финансово-экономическое положение многих предприятий ухудшилось, что, естественно, ограничило их возможности содержать объекты социальной инфраструктуры. Однако и местные бюджеты не в состоянии принять на себя их содержание. Поэтому процесс передачи этих объектов не может быть одномоментным, так как необходимо изыскать дополнительные источники для их финансирования. В связи с этим в республике разработана Программа передачи объектов социальной сферы в ведение местных бюджетов на период до 2006г. В качестве источника финансирования передаваемых объектов введен налог на содержание социальной инфраструктуры, который уплачивают все предприятия, не имеющие на своем балансе подобные объекты. Данный налог полностью зачисляется в местные бюджеты. Однако этого источника недостаточно для

финансирования социальной сферы. Поэтому в финансировании социальной сферы весьма актуальной является задача разработки эффективного баланса предоставления бесплатного обслуживания и платных услуг в области медицинского обслуживания, образования и других секторах социальной сферы.

Выравнивание текущих доходов местных органов власти, нуждающихся в поддержке, предполагает доведение текущих доходов местных бюджетов до 95 % среднедушевых доходов по Республике Узбекистан и корректировку их на поправочный коэффициент, который рассчитывается как отношение бюджетных расходов на одного человека по экономическому району (теперь группе регионов) к среднему по всем регионам.

Выделение помощи по разделу «особо нуждающийся в поддержке», основанное на разрыве между расходами и доходами местного бюджета без применения методики оценки расходной части местного бюджета, служит косвенным стимулом к увеличению расходной части бюджета региона. Согласно исследованию, проведенному Экспертным институтом и Центром по изучению России и Восточной Европы Бирмингемского института (Великобритания), регионы, в значительной степени зависящие от республиканской помощи, стремятся как можно дольше удерживать низкие тарифы на жилищно-коммунальные услуги, фактически финансируя их из республиканского бюджета.

Хотя механизм трансфертов позволяет формализовать перераспределение средств между регионами через республиканский бюджет, он не в состоянии обеспечить сокращение объемов подобного перераспределения и не гарантирует эффективность использования средств на уровне местных органов власти. Сохранение же перераспределения в таких объемах неминуемо приведет к противостоянию между регионами-донорами и республиканским центром, регионами-реципиентами.

Вместе с тем, в действующий механизм распределения налогов между

республиканскими и региональными бюджетами не учитывает перераспределения налогов между бюджетами регионов и потери региональных бюджетов, вызванные действующей налоговой системой. Отсутствие подобного учета ставит в неравные условия в отношении сбора налогов различные регионы. Одни регионы теряют часть своих доходов, что затрудняет нормальное финансирование их бюджетных расходов, другие, наоборот, необоснованно получают дополнительные доходы. В итоге увеличивается потребность в перераспределении средств через республиканский бюджет. Оно же осуществляется не на основе учета перераспределения налогов между бюджетами регионов, что оправдано и с экономической точки зрения, и с точки зрения справедливости, а на основе выравнивания номинальных душевых бюджетных доходов и их соотношения с бюджетными расходами. Поэтому совершенствование межбюджетных отношений должно идти в первую очередь по пути изменения принципов, лежащих в их основе, а не простого совершенствования действующих методик расчета и предоставления финансовой помощи. В работе рассмотрены варианты бюджетного устройства, и сделан вывод, что наиболее оптимальным представляется "возможный вариант смешанного бюджетного устройства". Основными характеристиками данного варианта являются отсутствие прав налоговой инициативы у местных органов власти, расширенные права в определении ими расходной части местных бюджетов, отсутствие перераспределения налогов между местными бюджетами. Это позволяет направить деятельность местных органов власти, прежде всего на поиск структуры бюджетных расходов, наиболее соответствующей запросам населения данных территорий, и определения эффективных путей использования бюджетных средств.

Вторая группа вопросов, рассматриваемая в данной теме, посвящена проблемам построения налоговых систем развитых стран и перераспределения налогов между экономическими субъектами. В данной теме изучаются отдельные аспекты теории и практики государственного

регулирования экономики, связанные с использованием налоговой системы, исследуется проблема распределения и перераспределения налогов между бюджетами одного уровня, рассматривается опыт США и ЕС.

Исследование послевоенного периода экономического развития стран с рыночной экономикой показывает, что он характеризовался противостоянием двух школ экономической мысли: *кейнсианской* и *неоклассической*. Они стали основой двух направлений в решении проблемы о роли государства и, как следствие, роли налогообложения в хозяйственной жизни. Первое направление состоит в усилении активной роли государственного вмешательства в экономику. Второе направление отдает приоритет рыночным формам хозяйствования с ограничением государственного вмешательства.

Реализация кейнсианского подхода к государственному регулированию экономики стала теоретической основой постоянного роста налогов, измеряемого увеличением общей суммы налоговых поступлений в процентном отношении к ВВП в странах ОЭСР в послевоенный период до конца 1970-х годов. Одновременно происходило расширение использования налогов как инструмента государственного регулирования экономики, расширение налоговых льгот, использование методов ускоренной амортизации. Соотношение основных функций налоговой системы изменялось за счет увеличения относительной значимости регулирующей функции. Такой подход к роли налоговой системы в экономике приводит к увеличению перераспределения налогов между бюджетами территорий, т.к. растет дифференциация налогообложения отдельных производств и хозяйственных операций.

Экономические кризисы 70-х годов показали несоответствие кейнсианской модели государственного регулирования экономики реальным социально-экономическим условиям (быстрым темпам научно-технического прогресса, развитию инвестиционных институтов, способных аккумулировать и эффективно размещать средства растущего числа мелких и

средних частных инвесторов), существовавшим в развитых странах. В результате в 80-е годы в экономически развитых странах на смену кейнсианской школе приходит неоклассическая. Смена принципов государственного регулирования и изменение роли государства в экономике послужили причиной реформирования и отдельных её элементов, в частности, налоговой системы. Стержнем налоговых реформ стало снижение налогов и создание налоговой системы, в меньшей степени влияющей на поведение экономических субъектов, более нейтральной. Создание такой системы обусловлено не только принципами неоклассической экономической теории, но и негативным опытом налогового регулирования. Различного рода льготы, с помощью которых осуществлялась значительная часть налогового регулирования, на практике не приводили к планируемому изменению развития экономических процессов. Вместе с тем, они давали возможность легального ухода от налогообложения. В результате бюджет недополучал часть доходов, а налогоплательщики ставились в неравное положение, что порождало у них негативное отношение к налоговой системе.

Во многих развитых странах прошедшие изменения в налоговых системах в конце 80-х начале 90-х годов заключались в снижении ставок налогов, расширении базы налогов, отмене разного рода льгот. В первую очередь это коснулось прямых налогов, в частности, налога на прибыль. Во всех странах ОЭСР с 1986 по 1992 гг. были снижены ставки данного налога, в 13 странах из 21 (62 %) была расширена налогооблагаемая база, в 7 странах были отменены или ограничены льготы по данному налогу.

Рост государственного участия в экономической и социальной жизни развитых стран в послевоенный период до начала 80-х годов поставил на одно из первых мест проблему организации государственного управления, и в частности, вопрос о разделении прав и обязанностей между его уровнями. Налоговая система стала рассматриваться не только с позиции взаимодействия государства и экономики, но также с позиции взаимодействия разных уровней государственной власти, распределения и

перераспределения ресурсов между ними, влияния на развитие отдельных территорий внутри государства.

Одной из главных проблем построения налоговых систем и бюджетного устройства является обеспечение единого подхода к распределению налогов между бюджетами экономических субъектов одного уровня. Единый подход к распределению налогов между бюджетами регионов предполагает, что равные налоговые базы дают равные налоговые поступления в региональные бюджеты. Можно выделить два принципиальных вида распределения налогов между бюджетами одного уровня: *замкнутое и открытое*.

Замкнутое распределение аналогично распределению налогов между независимыми государствами, в которых все собираемые налоги остаются в распоряжении органов государственной власти. Поступления в бюджет в этом случае находятся в прямой зависимости от:

- объёма полученной в регионе прибыли;
- суммы доходов, полученных резидентами;
- объёма и структуры потребления в регионе;
- имущества, находящегося в регионе.

Величина доходов бюджета определяется данными факторами. Подобное распределение налогов в отношении региональных бюджетов позволяет поставить регионы в равные условия в вопросах сбора налогов и уравнивать налоговые доходы региональных бюджетов относительно имеющихся на их территории налоговых баз и реального налогового бремени, накладываемого на резидентов.

Открытое распределение налогов между бюджетами одного уровня представляет собой перераспределение налогов, вызванное действием органов власти одного уровня или вышестоящих органов власти. В условиях открытого распределения налоговые поступления местных бюджетов зависят от межрегиональной торговли, взаимодействия налогов данного уровня и налогов вышестоящего органа власти. Количественные (размеры взаимных

поставок) и качественные (удельный вес налогов, зачисляемых в бюджет территории, в цене продукции) характеристики межтерриториальной торговли, уменьшение сумм налогов, уплачиваемых в вышестоящий бюджет, путем учета налоговых платежей в местный бюджет служат основой перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы. *Перераспределение налогов* негативно влияет на функционирование бюджетно-налоговой системы и экономики в целом. Дифференциация местных органов власти по уровню налогообложения и налоговой стоимости для резидентов предоставляемых на уровне территории государственных услуг способствует перераспределению доходов между населением, основанному на территориальном признаке, и влияет на размещение производства, снижая его эффективность.

С 50-х годов ученые США активно исследуют явление *экспорта налогов* - одну из форм перераспределения налогов между территориями. Определение масштаба экспорта налогов между штатами США, произведенное экономистами Д.Матти и В.Морганом, показывает значимость данного явления. Существуют штаты, более половины налоговых доходов, которых составляют экспортируемые налоги. Изучение данной темы экспорта налогов позволили сделать вывод, что один из параметров оптимального налога регионального и местного уровней - его минимальная способность экспортироваться.

Исследование механизма экспорта налогов между звеньями бюджетной системы, уменьшения доходов местных бюджетов вследствие государственной налоговой политики, анализ возможности учета данных процессов в рамках бюджетно-налоговой системы, обоснование методики расчета норматива отчислений части госналогов в бюджеты местных органов власти, учитывающей перераспределение налогов между звеньями бюджетной системы, составляют третью группу вопросов, исследуемых в данной теме.

Между звеньями бюджетной системы существует экспорт налогов. Его

главными причинами являются межрегиональная торговля, отраслевая специализация регионов и принципы косвенного налогообложения, обуславливающие различие доли косвенных налогов в ценах на продукцию отдельных отраслей. Существование дифференциации доли косвенных налогов в ценах при одинаковых нормативах отчислений части косвенных налогов в бюджеты местных органов власти делает возможным экспорт налогов даже при нулевом торговом сальдо между регионами.

Перераспределение налогов является негативным по ряду причин. Во-первых, перераспределение средств происходит в пользу таких звеньев местного бюджета, в которых размещены предприятия отраслей, не являющихся приоритетными с позиций налогового регулирования отраслевой структуры, т.е. которым не предоставляются льготы отраслевого характера и которые являются плательщиками специальных акцизов, одновременно с потерей в доходах регионов со значительным числом производств, развитие которых определено как первоочередное и стимулируется налоговыми методами. Следовательно, *налоговые льготы*, предоставляемые тем или иным отраслям, частично нивелируются за счет перераспределения. Уменьшение доходов местных бюджетов приводит к необходимости сокращения бюджетных расходов, в том числе на развитие инфраструктуры, что препятствует нормальному развитию экономики местных органов власти. Реальная поддержка уменьшается, т.к. вместо планируемого увеличения доходов какой-либо отрасли за счет уменьшения налогового бремени при сохранении уровня обеспечиваемых государством услуг происходит увеличение доходов данной отрасли за счет снижения доходов в первую очередь регионального бюджета и снижения уровня государственных услуг, обеспечиваемых местными властями, в регионах, где располагается наибольшее количество предприятий данной отрасли. Можно сказать, что происходит не увеличение доходов предприятий поддерживаемой отрасли, а их трансформация из дохода предприятий в виде расходов местного бюджета на народное хозяйство и развитие

инфраструктуры в чистую прибыль предприятий, т.е. падает бюджетная обеспеченность в регионе (доходы экономических субъектов-резидентов в виде доходов местного бюджета) и на эту же величину увеличивается чистая прибыль поддерживаемых льготами предприятий.

Во-вторых, перераспределяется доход между населением в зависимости от места проживания. Граждане, живущие в регионах-импортерах налогов, платят налоги в бюджеты регионов-экспортеров налогов, которые в дальнейшем используются на обеспечение последними государственных услуг, потребляемых их резидентами. Если перераспределение дохода по имущественному признаку является неотъемлемой частью государственной политики, то территориальный признак никак не может служить основой перераспределения дохода.

Нельзя признать справедливым положение, при котором люди с равным доводом в виде заработной платы имеют разный доход в виде расходов местного бюджета на социальную сферу, и эта разница вызвана межрегиональным экспортом-импортом налогов.

В-третьих, искажаются данные о *налоговом потенциале* местных органов власти. Отсутствие механизма определения и учета перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы приводит к тому, что при оценке налогового потенциала местных органов власти используется только статистическая информация о сумме собранных в ее пределах налогов. Такой подход к оценке налогового потенциала представляется не совсем правомочным. Само понятие потенциал является оценкой внутренних характеристик того или иного объёма и их возможного проявления при изменении внешних условий.

Налоговый потенциал местных органов власти - это величина возможных налоговых поступлений в местный бюджет, определяемая размером налоговой базы(доход, прибыль, потребление, имущество)-внутренние характеристики данной территории, и порядком исчисления и уплаты налогов (ставки налогов, льготы, порядок зачисления налогов в

местный бюджет) - внешние условия. Поэтому при оценке налогового потенциала местных органов власти следует оценивать в первую очередь налоговую базу. Показатель суммы собранных налогов может использоваться для оценки налогового потенциала только скорректированный на размеры перераспределения налогов между территориями, основой которого выступают различия в налогообложении одного и того же объекта в зависимости от отраслевой принадлежности, несовпадения места получения дохода (прибыли) и его налогообложения. В этом случае мы можем проводить сравнительный анализ налоговых потенциалов местных органов власти. Не зная и не учитывая экспорт налогов между регионами, невозможно определить размер реальной помощи, необходимой данному звену местных бюджетов. Трансферты, исчисляемые без учета экспорта налогов, будут сначала компенсировать потери местных бюджетов от импорта налогов, а остаток будет реальной помощью данному звену местных бюджетов. Кроме того, действующая методика расчета трансфертов не исключает возможности предоставления помощи данному звену местных бюджетов, который является экспортером налогов, и не предоставления помощи региону-импортеру.

В-четвертых, появляется предпосылка на уровне местных органов власти к стимулированию создания и развития наиболее налогообъемных производств, в частности - подакцизных. С одной стороны, в этом можно увидеть положительное, т.к. будут расти доходы местных бюджетов и республиканского, с другой стороны, результатом этого станет обратное: государственная экономическая политика воздействует на уровне местных органов власти. Ориентиры развития отраслевой структуры экономики для местных органов власти и центра будут диаметрально противоположные. Налоговое регулирование отраслевой структуры экономики, осуществляемое государственными властями, становится неэффективным.

Следовательно, перераспределение приводит к уменьшению возможности государственных органов власти использовать налоговую

систему в качестве инструмента макроэкономической политики.

Помимо возникновения экспорта налогов действующая бюджетно-налоговая система приводит к уменьшению доходов местных органов власти из-за освобождения от НДС товаров, экспортируемых за пределы СНГ.

Решение проблемы перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы теоретически возможно тремя путями: через изменение налоговой системы, через изменение бюджетного устройства или через соединение первого и второго пути. При этом наиболее целесообразным решением является выработка соответствующего механизма распределения налогов, т.е. использование потенциала бюджетного устройства. Нормативы отчислений части государственных налогов следует использовать как инструмент нейтрализации перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы и обеспечения равенства всех органов власти в получении налоговых доходов, а неравенства налоговых доходов в расчете на душу населения.

Предлагаемый подход заключается в установлении единых для всех нормативов по акцизам и расчёт норматива отчислений части НДС в местные бюджеты на базе единой методики. Установление единых для всех нормативов отчислений по акцизам служит упрощению расчета норматива отчислений части НДС и позволяет достичь более точного результата.

Основой методики должна стать нейтрализация действия экспорта налогов между местными органами власти на доходы местных бюджетов и компенсация потерь местных бюджетов, вызванных государственной налоговой политикой.

Собрав требуемые данные и задав базовый норматив, норматив отчислений для каждого звена местных бюджетов можно рассчитать по приведенной ниже формуле. Норматив отчислений части НДС в бюджет местных органов власти будет равен базовому нормативу, увеличенному (уменьшенному) на выраженное в процентах отношение суммы прогнозируемых в плановом году потерь регионального бюджета,

обусловленных влиянием государственной налоговой политики, и разницы в объемах импорта-экспорта косвенных налогов данным регионом к общей сумме сбора НДС в регионе, прогнозируемой в плановом году:

$$n_i = n_b + (P_i + n_b * t_{imp} + n_a * t'_{imp} - n_i * t_{exp} - n_a * t'_{exp}) / T_i, (10)$$

где n_b - базовый норматив НДС;

n_i - норматив НДС для i -го региона;

n_a - норматив отчисления акцизов;

P_i - потери i -го региона;

t_{imp} - импорт НДС i -ом регионом;

t_{exp} - экспорт НДС i -ом регионом;

t'_{imp} - импорт акцизов i -ом регионом;

t'_{exp} - экспорт акцизов i -ом регионом;

T_i - сумма налога, собираемого в i -ом регионе;

i - (1,2,3,..., m);

m - число регионов.

$P_i, t_{imp}, t'_{imp}, t_{exp}, t'_{exp}$, и T_i - прогнозные данные на планируемый период.

Преимущества данной методики заключаются в следующем:

а) прекращается перераспределение доходов между звеньями местных бюджетов, каждый местный орган власти получает налоговые доходы в соответствии с замкнутым распределением;

б) дестимулируется поддержка на региональном уровне налогоёмких производств и стремление экспортировать налоги. Создаются условия для развития наиболее эффективных в каждом конкретном регионе производств вне зависимости от их отраслевой принадлежности;

в) местные бюджеты получают компенсацию потерь, вызванных налоговой политикой центра или её изменением. Центр свободен в области налоговой политики, т.к. создается механизм учета её влияния на бюджеты регионов;

г) выявляется реальная картина налогового потенциала и бюджетной обеспеченности регионов. Появляется возможность проведения чётко

обоснованной региональной политики;

д) становится реальной возможностью установления на длительный период времени базового норматива отчислений.

Обобщая вышеизложенное можно сделать следующие выводы:

1. Использование налоговой системы Республики Узбекистан в качестве механизма распределения ресурсов между разными уровнями власти и предоставление региональным уровням власти прав налоговой инициативы привело к возникновению перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы. Исследование разных моделей бюджетного устройства и формирования доходов местных бюджетов позволяет сделать вывод, что наиболее эффективным является устройство, в котором перераспределение налогов между бюджетами одного уровня отсутствует или его воздействие нейтрализуется с помощью бюджетных механизмов.

2. Изучение опыта построения бюджетно-налоговых систем промышленно-развитых стран и учета перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы показывает, что хотя наибольшее распространение получил учет перераспределения налогов в виде формирования доходов местных бюджетов за счет налогов, обладающих минимальной возможностью экспортироваться, он не является оптимальным решением и создание механизма распределения налогов между уровнями бюджетной системы, учитывающего экспорт налогов, определено как одно из перспективных направлений совершенствования бюджетного устройства.

3. Распределение налогов между звеньями местных бюджетов и Республики Узбекистан представляет собой открытое распределение, причем основой перераспределения налогов служат государственные налоги и бюджетное устройство Республики Узбекистан. Главными факторами, определяющими перераспределение налогов, являются: межрегиональная торговля, система косвенного налогообложения и отраслевая специализация регионов. Следствием действия этих факторов являются экспорт налогов между бюджетами регионов и уменьшение (увеличение) доходов отдельных

бюджетов.

4. В сложившихся условиях первостепенное влияние на сумму собираемых в регионе налогов начинает оказывать региональная специализация и объем экспортируемой продукции, а не объем валового продукта, создаваемого в нём, и не объем потребления. Создание механизма распределения налогов, учитывающего перераспределение налогов между звеньями местных бюджетов, -одно из условий обеспечения равноправия всех регионов в получении доходов, что позволит укрепить целостность Республики Узбекистан и создать условия для повышения эффективности ее экономики. Создание подобного механизма только путем изменения структуры налоговой системы невозможно. Предлагаемый подход заключается в изменении бюджетного устройства и установлении единых для всех нормативов по акцизам и индивидуальных для каждого региона нормативов отчислений части НДС на базе единой методики.

5. Предложенная методика учитывает при определении норматива отчислений части НДС в региональный бюджет суммы экспорта и импорта налогов в регионе и соответственно уменьшает установленный базовый норматив отчислений при превышении величины экспорта налогов над величиной их импорта на разность этих двух показателей, выраженную в процентном отношении к сумме НДС, собираемого в регионе, или увеличивает его в обратной ситуации. Ее применение позволит изменить характер взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами. Доходы бюджета на уровне региона будут зависеть от объема производства в регионе, объема и структуры потребления в нем. Размеры и характер обеспечиваемых на уровне региона государственных услуг будут определяться доходами бюджета и эффективностью их использования. При этом данный механизм не ограничивает ни возможности федеральных органов власти в проведении налоговой политики и изменении налоговой системы, ни возможности изменения соотношения сумм налоговых доходов, зачисляемых в федеральный и региональные бюджеты.

6. С внедрением предложенной методики будет целесообразно уменьшить программы финансового выравнивания, которые сейчас частично компенсируют потери региональных бюджетов от перераспределения налогов. Предоставление дополнительной финансовой помощи региону следовало бы осуществлять только, если это служит интересам республики в целом.

Контрольные вопросы

1. Взаимосвязь бюджетно-налоговой системы страны?
2. Какова роль налогов в существовании бюджетной системы?
3. Основы формирования налоговой системы, проблемы распределения и перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы?
4. Основная цель, задачи, формы и методы перераспределения налогов между звеньями бюджетной системы?
5. Сущность механизма экспорта и импорта налоговых платежей?
6. Основные задачи, значение и методика определения налогового потенциала местных органов власти?
7. Основные противоречия механизма распределения налогов между звеньями бюджетной системы?

Глава 6. Взаимодействие звеньев бюджетной системы

- 6.1. Цель, задачи и методические вопросы изучения системы взаимодействия звеньев бюджетной системы**
- 6.2. Принципы и финансово-экономические формы взаимодействия звеньев бюджетной системы**
- 6.3. Анализ современного состояния межбюджетных отношений и пути их оптимизации**

6.1. Цель, задачи и методические вопросы изучения системы взаимодействия звеньев бюджетной системы

Реформа бюджетной системы Республики Узбекистан получила нормативно-правовую основу с принятием Закона «О бюджетной системе», где особое внимание уделено проблемам взаимодействия звеньев бюджетной системы.

Целью изучения данной темы является исследование содержания и механизма взаимодействия бюджетов как объективной финансовой категории, формирующейся в условиях рыночной экономики, выработка рекомендаций и мер, способствующих повышению эффективности всех звеньев бюджетной системы Республики Узбекистан на основе научно-обоснованных принципов межбюджетных отношений и их последовательного применения в бюджетно-налоговой политике.

Реализация этой цели обусловила постановку и решение следующих взаимосвязанных задач:

- определить сущность и объективное содержание принципов взаимодействия бюджетов как новой финансовой категории;
- раскрыть специфику взаимодействия бюджетов в различных областях межбюджетных отношений;
- обосновать направления и условия оптимизации взаимодействия республиканского бюджета и местных бюджетов в сфере налоговой

политики, в процессе бюджетного финансирования и финансового выравнивания;

- выработать рекомендации по повышению эффективности функционирования бюджетной системы посредством развития и совершенствования механизма взаимодействия бюджетов в условиях рыночной экономики.

Объектом изучения данной темы является система бюджетных отношений Республики Узбекистан в условиях развития рыночной экономики.

Предметом изучения являются объективное содержание, принципы и механизм взаимодействия республиканского бюджета и местных бюджетов, современные особенности республиканского бюджета, его места и роли в бюджетной системе и бюджетной политике.

В качестве исходной предпосылки служит положение, согласно которому основой эффективных социально-экономических преобразований в Республике Узбекистан является развитие рыночной экономики, формирование новых бюджетно-налоговых отношений, повышение эффективности деятельности и укрепление экономических функций государства.

Теоретической основой являются научные труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, финансистов и разработки практических финансовых работников по проблемам финансовой политики, бюджетного устройства, налогов, взаимодействия бюджетов различных уровней, межбюджетного регулирования перераспределения доходов бюджетным расходам: В.В. Барчука, А.В. Бачурина, О.В. Богачевой, С.Д. Валентей, М.В.Васильевой, Э.А. Вознесенского, В.П. Горегляда, Т.Ю. Горьковой, Л.А.Дробозиной, А.Г. Игудина, И.И. Конника, М.И. Кротова, А.В. Лаврова, Ю.И.Любимцева, Л.Н. Лыковой, А.К. Орлова, Л.П. Павловой, Л.Н. Павловой, В.Т. Панскова, Б.Е. Пенькова, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляк, В. В. Радченко, В.М.Родионовой, Б.М. Сабанти, В.К. Сенчагова, М.П. Ходоровича,

Д.Г.Черника, Г.К. Шеховцова, Н.А. Ширкевич, П. Самуэльсона, Р. Мюллера, Х.Г. Райтера, Х.Гроссмана, Роберта У. Рафьюза, Дж. Хиви, специалистов Всемирного банка под руководством Кристин Валлих, и др.

Теоретическая ценность изучения темы заключается в том, что в ней:

- обосновывается правомерность понятия "взаимодействие бюджетов" как самостоятельной финансовой категории, поскольку новое правовое поле, созданное Конституцией, дало возможность рождения новых экономических и бюджетных отношений между республиканским и местными органами власти. Для определения характера этих отношений требуется введение нового категорийного аппарата, одним из которых является "взаимодействие", затрагивающее широкий спектр финансовых связей между бюджетами разных уровней бюджетной системы, включая местное самоуправление;

- выделена объективная основа такого типа бюджетных отношений, заключающаяся в относительно или полностью независимой базе финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы и, исходя из этого, сформулировано определение сущности взаимодействия бюджетов;

- в результате сравнительного анализа имеющихся в экономической литературе различных вариантов принципов бюджетного устройства предложены следующие принципы взаимодействия бюджетов: самостоятельность, необходимая согласованность, солидарная ответственность, приоритетность, сбалансированность и единство, подконтрольность;

- представлен вариант структуры механизма взаимодействия бюджетов, состоящий из нескольких финансовых блоков межбюджетных отношений;

- показана новая специфическая, координирующая, балансирующая и стабилизирующая роль республиканского бюджета в условиях рыночного развития и формирования нового типа межбюджетных отношений в Республике Узбекистан;

- в результате анализа принципиальных подходов к взаимодействию бюджетов в налоговой сфере, рекомендуется более последовательное использование принципа полного разделения налоговой базы между бюджетами, в частности, предлагается поощрять прирост налоговых поступлений, идущих в местные органы власти, поиск оптимального взаимодействия бюджетов при разделении налоговой базы отдельных субъектов местного бюджета, определив общие принципы налогообложения и сборов, а перечень местных налогов и сборов оставить открытым (для решения вопросов на местном уровне);

- предложен вариант разделения расходных статей бюджета на несколько категорий по степени приоритетности в процессе бюджетного финансирования, рекомендуется определить взаимную ответственность бюджетов за невыполнение обязательств в области как доходов, так и расходов;

- анализ системы бюджетного выравнивания показал целесообразность восстановления практики проведения ревизий исполнения бюджетов регионов и местных органов, развития практики совместного финансирования инвестиционных расходов из республиканского и местных бюджетов;

- раскрыты принципиальные направления совершенствования практики взаимодействия республиканского бюджета с местными бюджетами в реализации налоговой политики, решении целей финансового выравнивания и бюджетного финансирования.

Практическая значимость изучения состоит в том, что основные научно-методические положения данной темы служат совершенствованию бюджетного и налогового законодательства. Исследование направлено на рационализацию взаимосвязей республиканского бюджета и бюджетов местных органов власти. Последовательная реализация обоснованных принципов взаимодействия бюджетов повысит их сбалансированность и реальность, уровень самостоятельности при сохранении необходимой

устойчивости и единства бюджетной системы. Выводы и рекомендации, полученные в результате изучения темы, служат упорядочению отношений бюджетного устройства, достижению системности и взаимной согласованности действий органов власти в формировании и исполнении бюджетов и реализации их бюджетных полномочий, направлены на обеспечение взаимной ответственности в целевом и эффективном использовании бюджетных средств.

6.2. Принципы и финансово-экономические формы взаимодействия звеньев бюджетной системы

Организационной формой функционирования бюджета любой страны является *бюджетная система*, существование которой обусловлено важностью обеспечения аккумуляции, достаточной гибкости, маневренности, перераспределения и эффективности использования бюджетных ресурсов.

Наличие в ней республиканского и местного уровней, как неотъемлемых элементов финансовой системы и финансовой политики, отражает объективно существующую потребность воспроизводства и регулирования социально-экономических процессов в масштабах республиканского и местных образований.

Структура и механизм функционирования ранее действовавшей бюджетной системы соответствовали принципам единства и жесткого централизма. Характерные черты бюджетной системы, сохранившиеся до 90-х годов:

- аккумуляция финансовых ресурсов в едином государственном бюджете;
- деление всех доходных источников на закрепленные, передаваемые в ведение среднего и низового уровней власти и регулирующие, объем которых определял вышестоящий орган власти;
- широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы, предопределившие постепенное возрастание

доли регулирующих доходов в местных бюджетах;

- администрирование при решении вопроса об объеме средств, передаваемых конкретному нижестоящему бюджету, ориентированное на расходы;

- методология формирования местных бюджетов, воспитывавшая у нижестоящих управленческих структур иждивенчество;

- ежегодный пересмотр процентов и размеров отчислений от регулирующих доходов, предоставлявший возможность держать в зависимости нижестоящий орган власти;

- множественность и бессистемность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, позволявшие нередко применять субъективный подход при решении вопроса о выделении финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Эти свойства бюджета и бюджетной деятельности в настоящее время существенно изменяются именно в направлении, определяемым категорией "взаимодействие бюджетов". Формирование отношений, выражаемых этой категорией, активно началось с конца 1992 года, когда произошло обособление бюджетной системы Республики Узбекистан, была сформирована налоговая система, определены основы бюджетного устройства и бюджетного процесса. Однако во время распада бывшего союза самостоятельными были провозглашены только республиканский бюджет и бюджеты административно-местных образований. А положение бюджета местного уровня осталось неопределенным. В существенной степени это положение сохраняется до сих пор.

6.3. Анализ современного состояния межбюджетных отношений и пути их оптимизации

Известно, что любые межбюджетные распределения доходов и расходов могут приводить к возникновению как вертикального, так и горизонтального бюджетного дисбаланса.

Существование бюджетного дисбаланса не является исключительной особенностью стран с переходной экономикой. В частности, горизонтальный бюджетный дисбаланс является следствием неравномерного географического распределения экономической активности, природных ресурсов и демографических факторов, влияющих на величину доходов и расходов. Как известно, в целях выравнивания горизонтального и вертикального бюджетного дисбалансов используются различные формы финансовой помощи из вышестоящего бюджета. Наряду с распределением общегосударственных налогов, финансовая помощь является одним из инструментов межбюджетного регулирования.

В Узбекистане в областях с низким экономическим потенциалом общегосударственных и местных налогов недостаточно для формирования доходной части местных бюджетов. Эти области получают дотации.

Стандартной практикой является выделение дотаций на покрытие разницы между оценкой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на планируемый год и их расходами, т.е. на покрытие или снижение дефицита местных бюджетов. Для каждого региона размер дотации определяется в процессе согласования между местными органами власти и Министерством финансов. Эти согласования отнимают у обеих сторон много времени и побуждают местные органы власти занижать свои доходы и завышать “защищаемые” расходы. Кроме того, такой подход не достаточно обеспечивает учет региональных различий.

Действующая практика выделения дотаций не создает заинтересованности областей доноров в максимальном росте своего налогового потенциала, и не стимулирует их получателей в увеличении собственных доходов и сборов.

Таблица 5

Степень фактического финансирования областей

Наименование областей	Доля дотаций в общем объеме доходов местных бюджетов, в %				Бюджетная обеспеченность, включая дотации, но без взаиморасчетов			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Каракалпакстан	59	55	35,9	41,9	9989	17961	14971	18071
Андижанская	27	19	14,4	29,4	7070	9352	11748	15088
Бухарская	-	-	-	-	7233	12500	12639	17057
Джизакская	44	47	29,4	48,7	7121	10689	12675	15892
Кашкадарьинская	-	-	-	-	5555	7602	11026	13822
Навоийская	-	-	-	-	9877	8837	20589	20833
Наманганская	28	37	17,4	42,3	7417	11378	11484	15162
Самаркандская	28	22	22,6	23,7	6757	8788	10619	13513
Сурхандарьинская	26	33	11,2	39,9	6488	10543	10500	15046
Сырдарьинская	13	30	16,6	23,9	8390	16145	17490	21595
Ташкентская	-	-	-	-	7358	7167	13335	13852
Ферганская	-	-	-	-	6728	7276	11948	14232
Хорезмская	0,6	9,0	-	19,7	7919	11990	12915	16088
г. Ташкент	-	-	-	-	22081	24879	31218	23246
В целом по республике	12,4	16,5	8,1	17,1	8593	11398	14160	16056

Несмотря на все сложности распределения и перераспределения средств между бюджетами, многие государства СНГ начинают отходить от стандартной практики распределения финансовой помощи и уже добились некоторых успехов в распределении на основе единой методики (формулы), учитывающей налоговый потенциал и оценку расходных потребностей.

Очевидно внедрение системы финансовой помощи, рассчитываемой на основе формулы, учитывающей количественные показатели бюджетного потенциала и минимально необходимые расходы, более эффективно. Однако разработка этих показателей и на их основе формулы, всегда трудная задача. В связи с этим необходимо отметить, что на первом этапе должна использоваться наиболее простая и понятная методика расчетов.

При расчете доходов местных бюджетов исходя из практики последних лет, недостающая часть средств в мировой практике регулируется методом

выделения дотации и/или субвенции. Дотация выделяется для покрытия недостающей части средств, а субвенция относится к целевой помощи. В случае выделения субвенций местные бюджеты играют роль транзитного счета, поскольку решения относительно размера субвенций и конкретных получателей средств по ним предписываются законами вышестоящего уровня (например, на выплату детских пособий, финансирование региональных целевых программ).

В республике дотации получают 8 областей (2000г.) и направлены они на финансирование бюджетных расходов, без указания на какие конкретные расходы они используются.

Наряду с финансовой помощью, межбюджетное регулирование включает взаимные расчеты, объем которых остается достаточно высоким и составил 17,8% в доходах местных бюджетов в 1999г.

В соответствии с действующим законодательством средства, передаваемые по взаимным расчетам, представляют собой суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов, возникающие в результате решений, принятых органами государственной власти и неучтенных при составлении бюджета. Подобная категория существует еще с дореформенного периода и используется для балансировки нижестоящих бюджетов в тех случаях, когда дефицит обусловлен изменениями налогового законодательства или принятием законов, увеличивающих расходы местных бюджетов. В основном по статье "взаимные расчеты" передаются средства на финансирование расходов, связанных с увеличением заработной платы работников бюджетной сферы в результате ее индексации. Кроме того, по этой статье может проходить дополнительная (не предусмотренная в бюджете) целевая помощь на другие виды расходов.

Практика применения взаиморасчетов в республике показывает, что этот путь не решает принципиальных вопросов снижения и ликвидации проблем неплатежей.

Обобщая сложившуюся систему межбюджетных отношений в республике можно сделать следующие выводы:

⇒ **первый блок межбюджетных отношений:** распределение доходов и расходов между бюджетами имеет законодательную основу.

Однако, устаревшая нормативная база обоснования и расчета расходов бюджетов на всех уровнях приводит к недофинансированию расходов местных бюджетов, допускает неэффективные расходы бюджета и задолженность бюджета перед бюджетными организациями;

⇒ **второй блок межбюджетных отношений:** межбюджетное регулирование обеспечивает формирование основной части доходов местных бюджетов (79,32%).

Однако, инструменты межбюджетного регулирования не стабильны, отсутствует единая методология и критерии определения размеров и распределения финансовой помощи различным регионам.

Межбюджетное регулирование основано на принципах согласования, что допускает значительный субъективизм и не позволяет ориентироваться на бюджетную обеспеченность в расчете на 1 одного жителя и устранять дифференциацию по регионам.

Действующее законодательство предусматривает деление доходов, образующих региональный бюджет, на закрепленные и регулирующие. За анализируемый период происходили изменения в законодательстве, регулирующем порядок образования доходов региональных бюджетов. Это и бюджетное законодательство, действующее на республиканском уровне, регулирующее долю отчислений от регулирующих республиканских доходов, и налоговое законодательство, на республиканском уровне определяющее принципы налогообложения. За рассматриваемый период значительные изменения произошли в порядке исчисления налога на прибыль предприятий и организаций.

Наиболее неопределенными как до принятия в 1992 году Конституции Республики Узбекистан, так в определенной степени после ее принятия, т.е.

до сих пор, остаются сферы межбюджетных отношений в области налогов и бюджетных расходов, а также полномочия и отношения республики и местных органов власти в выработке и реализации бюджетной и налоговой политики, ответственности за ее результаты.

Важнейшими причинами такого положения стали экономические и бюджетные сложности и то, что в течение всего периода бюджет играл в Республике Узбекистан очевидно подчиненную роль в политике коренных радикальных реформ. При определенных условиях такое положение является оправданным и неизбежным, но оно допустимо лишь на короткое время в связи с чрезвычайными, форс-мажорными политическими обстоятельствами.

Разработка и принятие в августе 2000 года Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе» и принятого в 1993 году Закона Республики Узбекистан «Об органах местного самоуправления» явились важным шагом на пути совершенствования межбюджетных отношений в условиях рыночных реформ.

Положительными элементами этих законодательных актов явились:

- наличие четких юридических определений таких важных понятий, как «закрепленные доходы», «регулирующие доходы», «консолидированный бюджет», «местный бюджет» и т.д.;
- формирование элементов механизма полной, либо частичной корректировки распределения налогов и других платежей по уровням бюджетной системы;
- присутствие в законе статей, запрещающих «порочную практику перекачки» бюджетных средств в различные внебюджетные фонды.

В то же время данный закон нельзя рассматривать как оптимальный вариант решения всех сложных вопросов межбюджетных отношений. Этот закон базировался на действовавшем в настоящее время налоговом законодательстве, которое, в свою очередь, нуждалось и нуждается в коренном совершенствовании. Отсутствовало четкое распределение властных полномочий как "по вертикали" между республикой и регионами,

так и внутри регионов.

До сих пор нет соответствующего решения этой весьма сложной в практическом и политическом отношении проблемы. Рассматриваемый закон стал лишь начальным моментом длительного и не всегда последовательного законодательного решения вопросов бюджетного устройства. Наибольшее значение в реформировании бюджетных отношений имело принятие новой Конституции Республики Узбекистан и формирование рыночной экономики, а также формирование различных форм собственности на землю, недра и другие природные ресурсы, радикальная компания разгосударствления и приватизации.

Структурная перестройка бюджетной системы привела к изменению ее функций и функций бюджетов всех уровней, что реализуется в новой системе межбюджетных отношений, характерной сущностью которых выступает *взаимодействие бюджетов*.

Бюджетная система Республики Узбекистан функционирует под воздействием трех групп факторов: факторы бюджетной реформы, связанные с Налоговым Кодексом, новым бюджетным законодательством; факторы бюджетного устройства в Республике Узбекистан, государственного реформирования структур и механизмов власти, разграничения полномочий и предметов ведения между республикой властью ("республиканским центром") и местными органами власти; факторы обострения экономического, платежного, бюджетного противоречий. Поэтому бюджетная система должна обладать в данный момент необходимой степенью устойчивости и стабильности, должна остерегаться от противоречивого процесса, должна выступать не только и не столько источником и средством финансового оздоровления и не должна стать "черной дырой", поглощающей финансовые ресурсы реального сектора (производства), финансового сектора (банки, рынок ценных бумаг), населения.

В правовом и экономическом отношении ощущается недостаток

объединяющей категории, которая бы служила потребностям единой бюджетной системы. Поэтому, начиная с 1996 года, в практике Республики Узбекистан используется такая финансовая категория, как консолидированный бюджет.

Качественно новая роль консолидированного бюджета виделась, во-первых, в аккумулировании и оценке бюджетного потенциала страны, во-вторых, в долгосрочном финансовом планировании, в-третьих, в обеспечении сбалансированности бюджетных пропорций, в-четвертых, в согласовании интересов центра и местных органов власти.

В рамках новой структурно-функциональной системы бюджетных отношений требуется новый тип межбюджетных отношений, в котором отразятся процессы, происходящие как в самой экономике, так и в политической системе и гражданском обществе. В целом, можно сделать следующие выводы:

- во-первых, с исчезновением единого, обобщенного понятия государственного бюджета из экономической и финансовой практики, не исчезла потребность в единой категории бюджета государства, реализуемая теперь в более сложной системе отношений;

- во-вторых, реконструкция бюджетных отношений не умаляет, а *видоизменяет* функции бюджета, меняет роль и функции *республиканского бюджета*;

- в-третьих, в бюджетной системе возникали новые отношения между уровнями этой системы, способствующие появлению новой категории "местные бюджеты", которая отражает не только изменение правовых форм местных органов власти, но и его экономическое положение и его специфические экономические интересы и задачи в рыночной экономике.

На наш взгляд, формирующиеся новые экономико-правовые отношения и характеризует такая категория как *"взаимодействие бюджетов"*.

Практика жесткого административного подчинения бюджетов

нижестоящего уровня бюджетам и ведомствам более высокого уровня *сменилась взаимодействием бюджетов различных уровней. Сами бюджеты стали иметь иное финансовое содержание.* Это новое явление недостаточно осознается не только в теории финансовых, бюджетных и налоговых отношений, но и в практике межбюджетных связей и бюджетно-налоговом законодательстве.

Во-первых, не изжита "идеология" и рецидивы бюджетной "психологии" подчинения бюджетов, что проявляется не только во взаимоотношениях республиканского бюджета с местными бюджетами, но еще в большей степени звеньев местных бюджетов, находящимися в нынешних сложных условиях и при неразработанности законодательного обеспечения местного самоуправления в практически полной зависимости от органов центральной власти.

Во-вторых, не решены вопросы создания новых механизмов взаимодействия: в сферах налоговых отношений (раздел налоговой базы), бюджетных расходов (раздел объектов финансирования и обязательств по предоставлению услуг в соответствии с государственными, региональными и местными социальными стандартами), деятельности финансовых, налоговых служб (республиканская и местная налоговая служба и т.д.).

Мы считаем, что методология изучения данной темы взаимодействия бюджетов как новой финансовой категории, раскрывающей *сущность нового типа межбюджетных отношений*, должна включать в себя научный диализ следующих вопросов:

- а) объективные причины и условия возникновения данной категории;
- б) ее сущность и объективную основу;
- в) совокупность отношений, специфически выражаемых категорией взаимодействия бюджетов;
- г) принципы и механизм взаимодействия как конкретный способ новых межбюджетных отношений;
- д) целевую направленность и пути совершенствования взаимодействия

бюджетов.

Не ставя перед собой задачу рассмотрения в данном материале этих вопросов в полном объеме, мы, тем не менее, стремились реализовать системный подход к обоснованию ряда научных выводов, а также рекомендаций практического характера.

Экономические, политические и финансовые условия взаимодействия бюджетов должны *воспроизводиться* в практике, они не могут быть решены только путем установления тех или иных *юридических правил*; экономическая политика и "финансовый обмен" в обществе - вот что воспроизводит условия существования нового типа межбюджетных отношений, постоянное воспроизводство их сущностного содержания.

Мы старались сформулировать свое понимание сущности взаимодействия бюджетов как новой финансовой категории. Она, по нашему мнению, состоит *в самостоятельности, обособленности, взаимозависимости бюджетных фондов и ориентирована на реализацию, как целей бюджетной политики, так и интересов каждого из бюджетных фондов.*

Взаимодействие бюджетов - это не только отношения, но и процессы возникновения денежных потоков, финансовых ресурсов. Этот процесс возникновения, формирования и использования бюджетных ресурсов происходит в единой системе взаимоотношений, которая сначала разделяет финансовые ресурсы и направляет их по соответствующим каналам на формирование республиканского бюджета и местных бюджетов, а потом регулирует их направление к юридическим и физическим лицам. В ходе взаимодействия бюджетов осуществляются процессы вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов и обеспечивается реализация целей социально-экономической политики.

Таким образом, сама категория "взаимодействие бюджетов" сложна, она структурирована, динамична, имеет определенный момент начала; формирующая в результате сами бюджеты, включает в процессе

использования этих бюджетов и сами их финансовые источники. Взаимодействие выступает и как рычаг, инструмент финансово-бюджетной политики.

Мы считаем, что категория "взаимодействие бюджетов" является более глубоким подходом к межбюджетным отношениям, чем просто отношения бюджетного устройства, в котором на передний план выдвигаются отношения государственного (юридического) характера.

Бюджетное устройство - это понятие, в котором в значительной степени *акцентируется внимание на взаимоотношениях органов власти*, а во взаимодействии бюджетов проявляются отношения в рамках системы финансовых отношений в государстве и в обществе в целом. Следовательно, взаимодействие бюджетов относится к самостоятельной финансовой категории.

В ходе изучения мы пришли к пониманию того, что взаимодействие бюджетов отражает:

- во-первых, самостоятельность бюджетов;
- во-вторых, их значительную обособленность;
- в-третьих, определенное единство бюджетной системы, взаимозависимость бюджетов друг от друга;
- в-четвертых, требование их единства и совместного использования бюджетных ресурсов для обеспечения социальной защиты населения, инвестиционных вложений, развития базовых отраслей, обеспечения общих функций, таких как оборона, безопасность и т.д.

В системе взаимодействия сохраняется определенная детерминированная связь, определенная система иерархии.

Иерархия бюджетов, так или иначе, может порождать элемент их некоего подчинения исходя из их взаимозависимости, которая может носить определенно направленный характер "сверху вниз", когда местные бюджеты зависят от республиканского бюджета, что проявляется в различных аспектах, в том числе и в направленности финансовых трансфертов от

республиканского бюджета к местным бюджетам и соответствующих дотаций, субвенций или бюджетных ссуд.

Но в то же время, при более тщательном анализе, можно выделить и определенную зависимость республиканского бюджета от других блоков и звеньев бюджетной системы, прежде всего от местных бюджетов. Этот момент некоего подчинения "снизу вверх", когда «положение вышестоящего звена зависит от нижестоящих звеньев», является совершенно новым элементом, присущим категории взаимодействия бюджетов.

Таким образом, сущность категории взаимодействия бюджетов весьма многогранна и проявляется как в механизме формирования бюджетов, так и в практике реализации бюджетно-налоговой политики на разных уровнях бюджетной системы.

Во взаимодействии бюджетов проявляется определенная *направленность*. Эта направленность реализуется, прежде всего, положением республиканского бюджета. Республиканский бюджет нельзя рассматривать как совместно формируемый местными бюджетами единый финансовый фонд. Республиканский бюджет целиком отнесен к полномочиям и потребностям государства в целом Конституцией Республики Узбекистан и системой экономических и политических отношений.

Взаимодействие бюджетов должно воспроизводить эту природу и финансовую роль республиканского бюджета и соответственно финансово-экономические полномочия и возможности республиканского центра, а законодательство, регулирующее отношения собственности, формирование доходов, налоговых отношений, землепользования должно воспроизводить соответствующую систему отношений, которая формируется в Республике Узбекистан, и выражать интересы как республики в целом, а также органов местного самоуправления.

Подводя итоги анализу категории "взаимодействие бюджетов" и выявления ее сущности, следует сделать следующие выводы:

- во-первых, о самостоятельности этой категории и наличие ее

специфического содержания;

- во-вторых, об отличии от понятия бюджетного устройства и наличии определенного соотношения и взаимосвязи этих понятий и соответствующих категорий *"взаимодействия" принципов;*

- в-третьих, о важности проблемы иерархии бюджетов, их специфических функциях и положении в этой системе;

- в-четвертых, о важности условий, факторов и источников воспроизводства системы отношений взаимодействия бюджетов, имеющих объективный характер в экономических связях и зависимостях при существенном воздействии факторов политического и правового характера.

Постановка вопроса о принципах взаимодействия бюджетов Республики Узбекистан имеет актуальное значение, когда формируется соответствующий блок бюджетного и налогового законодательства.

Бюджетные принципы - это обязательные и закрепленные в законодательстве правила составления и исполнения проекта бюджета. В процессе принятия решений эти принципы выполняют нормативную функцию целей. Они служат мерилom поведения в принятии решений.

Мы считаем, что принципы межбюджетных отношений, включая их более специфическое выражение принципами бюджетного устройства, более подробно разработаны именно с правовой точки зрения и в меньшей степени - с экономической (финансовой) стороны, хотя обе эти грани в действительности функционируют в единстве формы и содержания.

Юридические принципы межбюджетных отношений должны основываться на финансовых принципах взаимодействия бюджетов как фондов денежных ресурсов и соответствующих финансовых отношений, выражающихся системой финансовых потоков.

Необходимо, прежде всего определиться с методологическим и методическим подходом в трактовке финансового (экономического) содержания принципов взаимодействия бюджетов в Республике Узбекистан. Представляется, что такому подходу отвечают следующие посылки:

а) учет и отражение в принципах взаимодействия бюджетов функций финансов как экономической категории;

б) реализация в них экономических интересов субъектов межбюджетных отношений;

в) реализация в принципах целей бюджетной и социальной политики;

г) отражение принципами взаимодействия бюджетов собственных свойств категории "взаимодействия".

В результате проведенного анализа мы предлагаем следующую систему принципов, раскрывающих, содержательную (финансовую) сторону взаимодействия бюджетов как финансовой категории: **самостоятельность** бюджетов в образовании и распределении доходов в соответствии с действующим законодательством; **необходимая согласованность** между бюджетами в процессе их формирования, распределения и использования; **солидарная ответственность** бюджетов в выполнении бюджетных функций и обеспечении целей бюджетного финансирования, особенно в отношении гарантированных социальных норм и нормативов; **приоритетность** республиканского бюджета в формировании бюджетной базы и проведении бюджетно-налоговой политики; **достижение** сбалансированности и единства бюджетной системы как результат взаимодействия бюджетов; **подконтрольность** бюджетов нижестоящего уровня бюджету вышестоящего уровня в части целевого использования передаваемых финансовых трансфертов (субвенций).

Исследование вопроса о принципах взаимодействия бюджетов приводит к следующим важным выводам:

1. Правовой принцип бюджетного устройства основывается на объективном экономическом содержании, который присущ взаимодействию бюджетов;

2. Принципы взаимодействия бюджетов в целом должны использоваться для оптимизации функционирования бюджетной системы, её эффективности;

3. Принципы взаимодействия бюджетов отличны от их правовой формы (принципов бюджетного устройства) и служат объективной основой той или иной правовой модели бюджетного устройства.

Нарушение принципов взаимодействия бюджетов ослабляет всю систему бюджетного устройства и может служить причиной нежелательных тенденций к унитаризации межбюджетных связей. На практике нарушение принципов взаимодействия бюджетов ведет к росту противоречий в межбюджетных отношениях, столкновению интересов республики и органов местного самоуправления.

Новый тип межбюджетных отношений, возникший в Республике Узбекистан, находится в *стадии формирования своего финансового механизма, совершенствования его конкретных законодательных и организационно-методических форм.*

Поскольку бюджеты представляют собой сложную систему, то и механизм взаимодействия также является весьма сложным. Проведенный анализ позволяет нам сделать утверждение и выводы, что механизм взаимодействия бюджетов должен охватить как сферу формирования и аккумуляции бюджетных доходов, так и сферу финансирования бюджетных расходов и реализации целей бюджетной политики, выполнения функций бюджетной системы и соответствующих бюджетов, то есть целый комплекс налоговых и других финансовых отношений.

В современных условиях особо важным является рассмотрение некоторых ключевых моментов объективного финансового механизма взаимодействия республиканского и местных бюджетов, основные тенденции этих отношений, подход к некоторым принципиальным вопросам бюджетно-налоговой политики, реализуемой взаимодействием бюджетов друг с другом. Многие сферы этого механизма из-за неразработанности проблематики и сложности нуждаются в углубленных комплексных разработках научных коллективов, органов исполнительной и законодательной власти.

Представленный в данной теме механизм взаимодействия бюджетов отражает лишь принципиальную структуру этого механизма, его наиболее важные моменты, которые следует при этом подчеркнуть:

1) направленность потоков бюджетных ресурсов "сверху - вниз", что опровергает широко распространенное мнение *о наличии больших "встречных" потоков*;

2) *ведущую роль "блока" бюджетно-налоговой политики*, которая определяет содержательность, целевую направленность и специфику взаимодействия бюджетов;

3) известную *отдаленность местных бюджетов* от республиканского бюджета, что отражает действительность;

4) вместе с тем, республиканский бюджет имеет не только *опосредованные*, но и *прямые связи* с местными бюджетами.

Достижение оптимального взаимодействия бюджетов в области разграничения налоговой базы приобретает особое значение. Завышенный уровень централизации, проявлявшийся особенно сильно в налоговой сфере, говорит о том, что взаимодействие между бюджетами разного уровня в сфере налогов, предполагаемое бюджетным устройством, складывалось стихийно и в значительной степени больше под политическим влиянием, нежели под экономической необходимостью, имеет искаженную форму в сравнении с взаимодействием в рамках бюджетного устройства. Взаимодействие бюджетов основанное на принципах бюджетного устройства, предполагает взаимодействие самостоятельных, относительно доходов, бюджетов, но взаимосвязанных, исходя из общегосударственных интересов.

В реальных условиях, когда доходы от местных налогов и сборов составляют 12-15 % всех поступлений, все еще нет эффективного взаимодействия бюджетных уровней, а есть своего рода опосредованная подчиненность местных бюджетов республиканскому уровню, так как именно на этом уровне устанавливаются произвольно и без соответствующих расчетов, нормативы отчислений от государственных налогов, имеющих

характер регулирующих налогов. Мы считаем, что общая рационализация межбюджетных связей и решение вопросов бюджетного устройства в Республике Узбекистан возможны только на базе сознательного применения принципов взаимодействия бюджетов, адаптированных к конкретной сфере взаимодействия. В данном случае - сущность, принципы и механизм взаимодействия бюджетов определяют налоговые отношения бюджетов.

Проблема налоговых отношений бюджетов возникла именно в силу дезинтегрированности бюджетной системы, нового качества бюджетов всех уровней и бюджетных связей.

Введением в анализ проблемы бюджетного устройства, в том числе в анализ проблемы финансового выравнивания, идею налоговых отношений бюджетов, упорядочивается методологический и методический подход к этим сложным научным и практическим вопросам современной финансовой деятельности государства. До сих пор в финансовой теории (но не в политических баталиях) и законодательстве речь шла о налоговых отношениях государства (бюджета) и налогоплательщиков, а субъекты другого звена бюджета (республиканские и областные бюджеты) и органы местного самоуправления (местные бюджеты) налогоплательщиками не являются.

В налоговых отношениях бюджетов проявляется своя специфика, отличающаяся от специфики отношений бюджетов с налогоплательщиками - юридическими и физическими лицами. *Главными содержательными аспектами в налогоотношениях бюджетов и налогоплательщиков* являются: обязательность уплаты налогов в силу требований закона; уровень и тяжесть налогообложения; социальная справедливость налогообложения; ответственность налогоплательщиков.

Обратная связь носит подчиненный характер к первичной связи - обязанности уплаты налогов. Анализируя принципиальные подходы к взаимодействию бюджетов в налоговой сфере, можно рекомендовать более последовательное использование принципа полного разделения налоговой

базы между бюджетами, чтобы утвердить независимость, самостоятельность и ответственность бюджетов за свою доходную базу.

Налоговый Кодекс Республики Узбекистан в целом внедряет идею разделения налогов (государственных и местных), которые должны поступать в соответствующие бюджеты, однако, мы считаем, что в Налоговом Кодексе *непоследовательно* отражены принципы налоговых *отношений*, которые должны действовать между республиканским и местными бюджетами, так как неизвестно, какова закономерность дифференциации налоговых потенциалов местных бюджетов после введения Налогового Кодекса, отсутствует связь предлагаемой системы налогов с перспективами изменения методики финансовых трансфертов, этот блок оказался оторванным от Налогового Кодекса. Сохраняется огромное поле для административного регулирования взаимосвязей республиканского и местных бюджетов и заинтересованность местных органов власти в присвоении как можно большей доли республиканских налогов. Крупным недостатком остается то, что республиканский бюджет все больше будет базироваться на косвенных налогах, что уменьшает его возможности воздействовать на поведение предпринимателей и непосредственных участников производства. Эта область налоговых отношений все более переводится на регулирование регионов и местных органов, что таит в себе угрозу единству экономического пространства, подрывает базу формирования единых правил конкуренции капиталов на территории Республики Узбекистан.

Эффективность налоговой реформы снижается также тем, что республиканский центр взял на себя право слишком конкретно определять всю систему налогов на региональном и местном уровнях. Это подрывает как самостоятельность, так и ответственность соответствующих органов власти за формирование и исполнение бюджетов, развивает эффект иждивенчества.

Необходимо поощрять *поиск оптимального взаимодействия бюджетов при разделении налоговой базы*, который идет и в самих

регионах.

Анализ взаимодействия бюджетов в области налоговых отношений Республики Узбекистан позволяет сделать вывод, что система распределения налоговых платежей и налоговых отношений имеет ряд сложностей, связанных с переходным периодом. Для устранения недостатков предлагается:

- во-первых, учитывать наличие объективных границ и факторов в определении налоговых полномочий между субъектами республиканских отношений (центром и местными органами власти) как базы экономически обоснованного соотношения местных и государственных налогов в источниках формирования местных бюджетов. Такими границами выступают *общая налоговая (доходная) масса, потребности региона*, в том числе и в расходах социального характера и инвестициях, *возможности наращивания экономического и финансового потенциала*;

- во-вторых, обеспечивать усиление целевого воздействия налоговой политики на стимулирование экономического развития, как регионов-доноров, так и регионов-реципиентов, и формирования их собственного налогового потенциала;

- в-третьих, достигать стратегического единства бюджетной и налоговой политики, проводимой республиканскими органами власти и местными органами власти, что может быть реализовано при отказе от административно-централизованного управления, учете экономических интересов регионов как относительно самостоятельного партнера налоговых взаимоотношений и субъекта налоговой политики. Механизм взаимодействия бюджетов в сфере налоговых отношений должен обеспечивать оптимальную аккумуляцию бюджетных ресурсов как в республиканском бюджете (в соответствии с концепцией сильного республиканского бюджета), так и в местных бюджетах (на уровне обеспечения финансирования расхода в соответствии с нормативами минимальной бюджетной обеспеченности). Как следует из сказанного выше,

необходимым практическим критерием (условием) взаимодействия бюджетов в сфере налогов должно стать снижение налоговой асимметрии между местными бюджетами, установление их равенства в налоговых отношениях с республиканским центром.

Все это вместе взятое приводит к тому, что нужно преодолеть однонаправленность налоговой политики в сторону фискального (чисто казенного) подхода к налогообложению, повысить роль стимулирующей функции налогов и резко активизировать роль налоговой политики в развитии предпринимательства.

Рассматриваемые здесь принципы взаимодействия бюджетов формируют также систему их отношений в сфере бюджетного финансирования. Говоря о **взаимодействии бюджетов по линии расходов**, необходимо определиться с задачами и возможностями республиканского уровня и с задачами и возможностями местных уровней.

Прежде всего, целесообразно избежать "остаточного" принципа в функционировании расходов на местном уровне, сосредоточив приоритеты на республиканском уровне. В то же время, на местном уровне также должно осознаться, что расходы республиканского уровня не противостоят местным целям, а выступают лишь формой финансирования общих потребностей всех местных органов власти и граждан стран.

В настоящее время в Республике Узбекистан существенную проблему представляет **распределение функций и ответственности** по финансированию тех или иных категорий расходов между местными органами власти и республиканским центром в целом. Неупорядоченный процесс фактической передачи существенной части расходов, ранее осуществлявшихся за счет республиканского бюджета, на уровень местных бюджетов, не подкрепленный адекватным расширением доходной базы соответствующих бюджетов, могут привести к существенным объемам недофинансирования всей производственной, аграрной промышленности и социальной сферы в большинстве регионов Республики Узбекистан.

В условиях экономических и бюджетных реформ в Республике Узбекистан, на наш взгляд, необходимо сначала *законодательно определиться с реальным объемом доходов на каждом бюджетном уровне и исходя из этого формировать расходные функции на каждом бюджетном уровне.*

Практики и ученые-экономисты предлагают различные *варианты закрепления расходов за определенным уровнем бюджетной системы.*

В результате сравнительного анализа этих вариантов, мы пришли к выводу, что эффективное решение этой проблемы может и должно лежать в плоскости разделения всех расходных статей бюджета на несколько категорий по степени приоритетности.

Структуру категориальности (приоритетности) целесообразно составить и для республиканского и местного уровней власти.

Вся поддержка по текущим бюджетным расходам должна осуществляться только через республиканский бюджет по единой методике, что позволит свести на нет практику многоканального финансирования одних и тех же бюджетных потребностей местных бюджетов. Исходя из этого, естественно возникает необходимость совершенствования системы финансового выравнивания.

В целях реализации принципов взаимодействия бюджетов в сфере расходов предлагается: усилить координирующую роль республиканского бюджета в выработке и проведении политики расходов на местном уровне, обеспечив при этом дифференцированный подход к местным органам власти; обеспечить взаимодействие бюджетов в регулировании бюджетных дефицитов, устранить намечающуюся практику неконтролируемого и несогласованного финансирования местных бюджетов за счет заемных средств, что ведет к конкуренции государственных и местных ценных бумаг и снижению их ликвидности; принять меры к усилению "прозрачности" бюджетных расходов на уровне местных бюджетов и местных органов, усовершенствовать и сделать более полной, конкретной и открытой

бюджетную статистику и отчетность на всех уровнях бюджетной системы; создать систему общенационального мониторинга местных бюджетов в целях выработки государственной политики местных бюджетов, сравнения бюджетной обеспеченности и создания условий для финансовой взаимопомощи центра и звеньев местного бюджета, а также регионов-доноров и регионов-реципиентов.

Понимание и решение *проблемы финансового выравнивания* полезно начинать с определения принципов взаимодействия бюджетов и вытекающих из этого обязанностей бюджетов по отношению друг к другу, их взаимной субординации, взаимодействие бюджетов не должно носить характера взаимоотталкивания, что следует, как будто, из самостоятельного характера бюджетов. На самом деле, в отношениях *вертикальной сбалансированности* должен проявиться, во-первых, *момент приоритетности республиканского бюджета*, во-вторых, *момент его экономического содержания как общегосударственного фонда финансовых ресурсов, в функции которого входит и задача обеспечения вертикальной бюджетной сбалансированности*. Еще более существенен в отношении взаимодействия бюджетов *момент горизонтальной сбалансированности*.

Решение задачи *горизонтальной финансовой справедливости (сбалансированности)* представляет собой весьма сложную задачу с позиций финансовых возможностей; с технико-финансовой стороны в связи с большим количеством факторов, дифференцирующих местные органы власти, группы и слои населения и семьи по экономическому и налоговому потенциалу, уровню жизни, доходов, имущественной обеспеченности; с позиций учета факторов заинтересованности (незаинтересованности) регионов в бюджетном самообеспечении и наращивании своих доходов (проблема регионов-доноров и регионов-реципиентов). Все отмеченные выше аспекты имеют существенное значение. Однако исходным, как представляется, является *вопрос о финансовых возможностях*

республиканского бюджета (и местных бюджетов - по своей территории в отношении других звеньев местных бюджетов).

Механизм вертикальной и горизонтальной бюджетной сбалансированности включает в себя совокупность инструментов и форм (дотации, субвенции, трансферты и т.д.). Опуская подробный анализ всего этого комплекса, мы большее внимание уделили проблеме финансовых трансфертов как наиболее эффективному инструменту взаимодействия бюджетов в решении задач финансового выравнивания.

В экономической литературе трансферты обычно рассматривают как передачу финансовых средств от одного органа власти другому. В действительности за этим скрываются финансовые потоки и финансовые взаимосвязи между бюджетами, обслуживающие "работу" бюджетов по финансированию социальных расходов населению. Трансферт, как экономическая операция перераспределительного характера носит односторонний характер и не вызывает движения встречного эквивалента, как это обычно бывает с другими видами экономических операций.

Механизм (методики) финансовых трансфертов должен отвечать, на наш взгляд, трем главным целям финансовой помощи из республиканского бюджета местным бюджетам:

- обеспечивать реализацию общенациональных (республиканских) программ в области социальной защиты, образования, здравоохранения, хозяйственной и транспортной инфраструктуры, охраны окружающей среды и т.д.);

- решать задачи выравнивания уровня бюджетной обеспеченности депрессивных регионов и регионов-реципиентов по принятым критериям (например, уровню среднедушевых или среднегрупповых бюджетных расходов на душу населения);

- реализовывать программы инвестиционного развития регионов в соответствии с государственной региональной политикой и государственной инвестиционной и целевыми программами.

Обеспечение единства и взаимодействия в осуществлении социальной политики возможно лишь при достижении *адресности расходов*. В связи с этим целесообразно восстановить практику прямого финансирования (оказания финансовой помощи) местных бюджетов из республиканского бюджета.

Таким образом, научная методология и практическая проработка бюджетного выравнивания позволяет подтвердить важность последовательного применения принципов взаимодействия бюджетов, необходимость сильного республиканского бюджета и эффективной реализации его функций, при возрастающем значении бюджетной самообеспеченности местных органов власти.

Контрольные вопросы

1. Каковы организационно-экономические и правовые основы межбюджетных отношений в Республике Узбекистан?
2. Основные тенденции и противоречия развития межбюджетных отношений?
3. Содержание принципов и финансово-экономических форм взаимодействия звеньев бюджетной системы?
4. Сущность и значение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов?
5. Основные критерии и значение оптимального взаимодействия звеньев бюджетной системы?
6. Анализ современного состояния межбюджетных отношений и пути их оптимизации?

Глава 7. Финансовые ресурсы территорий - как фактор стабилизации экономики

7.1. Основы государственного регулирования экономики

7.2. Анализ основных тенденций в развитии экономики и финансов в Республике Узбекистан как сферы государственного вмешательства в рыночные процессы

7.3. Региональные проблемы проведения стабилизационной политики и ее финансовых аспектов

7.1. Основы государственного регулирования экономики

Экономика Республики Узбекистан вступила на путь рыночных преобразований. В переходный к новым принципам общественных отношений период возникло множество проблем не только практического, но и теоретического характера. Потребовали пересмотра приоритеты экономического и социального развития общества, обозначились принципиально новые требования, предъявляемые как к экономике, так и к государству как верховному координатору экономической политики.

Большое внимание в исследованиях современных ученых стало уделяться изучению роли государства в обществе, форм и методов государственного воздействия на реализацию рыночных отношений.

Необходимость государственного регулирования рыночных процессов дает основание говорить о неоценимом значении финансовых ресурсов как основы проведения преобразований: они выступают материальной базой выполнения государством его функций. В числе последних, с учетом реалий настоящего времени, наиболее актуальной выступает *стабилизационная функция*. Решение практической задачи ее выполнения подразумевает теоретическое исследование различных аспектов, касающихся возможностей государства с помощью финансов обеспечить стабильность в социальной и экономической сферах жизни общества, потенциала использования

финансовых ресурсов республики в целом и ее субъектов для регулирования микроэкономических процессов. Иными словами, речь идет о необходимости оценки экономики Республики Узбекистан в координатах теории финансов для формирования научной основы эффективной переходной экономической политики.

Вместе с тем следует отметить, что в экономической науке в настоящее время сложилась ситуация, суть которой заключается в том, что концептуальные основы программы социально-экономических реформ были разработаны в трудах главы страны И. А. Каримова под многочисленными исследованиями в области государственного регулирования экономических и социальных процессов - основы, увязывающей отдельные специализированные изыскания в систему, отвечающую насущным требованиям современного этапа развития нашего общества. Так, самые различные аспекты финансового регулирования экономики, регионализации рыночных реформ, проблем центральных и местных финансов в целом и бюджетов в частности составили объект интереса современной научной мысли и были исследованы в трудах многих ученых-экономистов.

Очевидно, разработка проблемы достигла той стадии, на которой насущным стало проведение комплексного анализа проблем формирования и использования государством финансовых ресурсов для достижения стабильности в экономике и обществе в целом.

Основной целью изучения данной темы является теоретическое обоснование проведения принципиальных преобразований в системе формирования и использования финансовых ресурсов государства как объективного условия создания стабильной социально ориентированной рыночной экономики.

Реализация цели изучения темы включала последовательные постановку и решение ряда логических задач:

- критический и конструктивный анализ позиций отечественных и зарубежных экономистов по проблемам государственного регулирования

экономики, в том числе и в условиях рыночного хозяйствования в переходный период;

- общую характеристику институциональных основ финансового регулирования экономики;

- анализ основных тенденций в развитии экономики и финансов Республики Узбекистан как сферы государственного вмешательства в рыночные процессы;

- изучение финансовой обеспеченности социального и экономического развития регионов и ресурсного потенциала государственной стабилизационной политики на опыте реформирования в отдельно взятой области Республики Узбекистан;

- определение новых подходов к процессу регулирования экономического развития посредством финансовых ресурсов в масштабах страны и в разрезе регионов.

Актуальные проблемы современности, такие как инфляция, обеспечение роста производства, повышение жизненного уровня населения и другие требуют осмысления происходящих процессов, их отражения в рамках целостной, обоснованной по всем позициям концепции реформирования хозяйства. Это служит основанием для пристального изучения методологического, теоретического и прикладного содержания разнообразных аспектов регулирования экономических процессов в масштабе государства.

7.2. Анализ основных тенденций в развитии экономики и финансов в Республике Узбекистан как сферы государственного вмешательства в рыночные процессы

Анализ альтернативных экономических доктрин свидетельствует о логичном соответствии возникающих концепций специфике общества, в котором они рождаются. В зависимости от характера и особенностей проявления, от глубины понимания экономистами тех или иных проблем

современности, выдвигаются различные точки зрения на масштабы государственной деятельности и ее способность влиять на стабильность и процветание общества. Сегодня можно констатировать наличие объективной потребности в деятельности государства, необходимости выполнения последним ряда функций на пользу всех граждан в целом и каждого в отдельности, что в современных условиях подразумевает обеспечение разумного синтеза государственного регулирования с действием конкурентно-рыночного механизма.

Целевые задачи макроэкономического регулирования весьма разнообразны: они обусловлены особенностями хозяйства страны, решаемых ею проблем, точкой зрения Правительства. Достаточно конструктивным является прагматический подход, в соответствии с которым деятельность государства направлена на создание и поддержание условий стабильности экономической ситуации, подход, получивший название стабилизационной политики. *Стабилизационная политика* направлена на решение тех задач, которые неподвластны рыночному механизму хозяйствования - в этом смысле сегодня она потенциально наиболее целесообразна.

Реализация стабилизационной политики подразумевает рост государственной активности, что, в частности, требует увеличения финансовых ресурсов, объем которых определяет возможности правительства воздействовать на общественные процессы, а также совершенствования способов формирования ресурсов в распоряжении властных органов и повышения эффективности их расходования.

Исследование институциональных основ мобилизации государством денежных средств в централизованные фонды и их использования, позволяет констатировать наличие значительного потенциала отношений, регулируемых категорией финансов, для эффективного регулирования экономических процессов. Он определяется обоснованным применением как форм перераспределения чистого дохода, так и методов финансирования затрат.

Анализ возможностей сочетания финансовых регуляторов свидетельствует о способности целенаправленно воздействовать на внутрихозяйственное, внутриотраслевое, межотраслевое и межтерриториальное распределение валового внутреннего продукта, создавать условия для обеспечения кругооборота средств в масштабах всего хозяйства, оказывать активное влияние на весь экономический базис общества, ускоряя или замедляя его развитие. Вместе с тем применяемые в финансовом регулировании методы требуют неременного обоснования с учетом адекватной оценки объективных особенностей общественного развития.

Степень соответствия рыночным реалиям разрабатываемых государством средств и способов воздействия на воспроизводственные процессы во многом обуславливает достижение поставленных целей, иными словами - определяет эффективность проводимой макроэкономической политики. Поэтому государство в своей деятельности обязательно должно руководствоваться определенными принципами, отвечающими специфике жизни общества на конкретном этапе, иметь четкие стратегию и тактику в области финансов, разработанные на базе комплексного анализа существующих потребностей.

Анализ основных тенденций в развитии экономики и финансов в Республике Узбекистан в 1992 - 1997 годах указывает на необходимость совершенствования научно-обоснованной стратегии развития экономики. Целый ряд особенностей макроэкономической политики этого периода указывает на *многовариантность государственных подходов* к регулированию общественных процессов, о сложных явлениях реализации, но положительных результатах принятого варианта экономических реформ в стране. Наиболее принципиальными из них являются следующие:

1. В условиях реформирования в стране возникла острая потребность в усилении государственного вмешательства в различные сферы деятельности общества. На практике это требует, кроме всего прочего, увеличения

расходов государства. Фактически финансовые ресурсы, аккумулируемые в централизованном фонде денежных средств - бюджете и во внебюджетных фондах, занимают с каждым годом все больший удельный вес в валовом внутреннем продукте, что свидетельствует об увеличении степени воздействия государства на макроэкономические процессы.

2. Стремление правительства увеличить денежные поступления в государственную казну проводилось с учетом механизмов стимулирования, что вызвало *снижение налогового прессинга* на субъекты экономики. Это, в условиях роста производства предотвращает противоречия переходного периода и увеличивает налогооблагаемую базу и дает эффект прямой цели - увеличение доходов государства в виде налоговых поступлений.

3. В условиях роста потребности в финансовых ресурсах - с одной стороны, и все возрастающей потребности в регулировании экономики государством - с другой, Правительство Республики Узбекистан нашло разумный компромисс между удовлетворением текущих запросов в обществе и строительством фундамента для развития экономики в будущем. Несмотря на необходимость наращивания *бюджета развития*, не остается без внимания использование финансовых ресурсов для решения текущих проблем. При этом обеспечивается рациональное и эффективное использование ресурсов. Расходование денежных средств отличается системностью и последовательностью, наличием определенных приоритетов.

4. *Комплексная поддержка местных органов власти* и территориального развития в Республике Узбекистан сочетается с общими задачами макроэкономического регулирования. Но вместе с тем данная мера имеет некоторые сложности, связанные с начальным этапом реформы бюджетной системы: системная оценка состояния регионов находится в зачаточном состоянии, что изначально не дает возможности ни правильно выбрать объекты первоочередной поддержки, ни взвешенно определить приоритетные направления использования финансовых ресурсов, ни корректно оценить получаемые результаты. Деформации на местном уровне

управления экономикой отчетливо проявляются в ходе анализа целевого регулирования развития отдельных регионов.

Очевидна назревшая потребность совершенствования принципов и ориентиров государственной политики, создания единой концепции реформирования.

Важным аспектом государственной политики должна стать смена приоритетов - от обеспечения финансовой стабилизации к достижению стабилизации макроэкономической. Необходимость в осуществлении подобного шага обусловлена не только достигнутым относительным оздоровлением финансов, но и пониманием того, что финансы, при всей их значимости, не существуют сами по себе, а выступают как средство, обслуживающее нормальный ход воспроизводственного процесса, и стабилизация в финансовой сфере, если она не подкрепляется реальным экономическим ростом, очень неустойчива, может привести в начальную точку реформ.

Обеспечение макроэкономической стабилизации в Республике Узбекистан подразумевает прежде всего *поддержку роста производства и стимулирование экономического роста.* Вместе с тем следует отметить, что обновление стратегически важных отраслей народного хозяйства страны - задача для Республики Узбекистан в настоящее время очень актуальная и сложная. В зависимости от ряда факторов (жесткости налоговой и бюджетной политики, состояния денежного обращения и т.п.) она примет форму более или менее выраженной селективной поддержки перспективных для дальнейшего развития страны производств и отраслей, создающих условия экономического роста в будущем. Несомненно, этот процесс связан с увеличением государственных расходов. Тем не менее, увеличение объема государственных расходов не обязательно должно вести к росту бюджетного дефицита в долговременном периоде.

Если речь идет о государственных закупках, то вызванное ими *«кратное увеличение продукции равносильно кратному повышению*

доходов, то есть налоговой базы, следовательно, налоговых поступлений. При надлежащем планировании госзакупок и небольшой корректировке налоговых ставок рост государственных расходов может происходить без увеличения бюджетного дефицита и при этом все же играть стимулирующую роль для экономики в целом».

7.3. Региональные проблемы проведения стабилизационной политики и ее финансовых аспектов

Важным, с точки зрения стабилизационной политики и ее финансовых аспектов является изучение тенденций расходной части государственного бюджета.

Несмотря на ограниченность возможностей бюджетов всех уровней по финансированию народнохозяйственного комплекса, решению социальных задач и обслуживанию государственного долга, рамками реальных доходов в сфере экономики, изменениями в налоговой политике, а главное, достаточно жесткими международными обязательствами и условиями предоставления кредитов Международного валютного фонда (МВФ) и других международных финансовых институтов (МБРР, ЕБРР, АБР и др.), были выполнены основные стратегические задачи бюджетной политики - увеличение инвестиций в экономику, целенаправленное и эффективное распределение кредитных ресурсов, социальная поддержка уязвимых слоев населения, сокращение темпов инфляции и бюджетного дефицита.

Не секрет, что финансовые потребности отраслей экономики и социальной сферы превышают реальные возможности государства по использованию создаваемого национального дохода, которые по мере повышения эффективности рыночных механизмов и в целях их стимулирования должны ограничиваться ресурсами, необходимыми для реализации внешнеэкономических программ, а также общественными потребностями развития производственной и социальной инфраструктуры.

При этом, нельзя не отметить тенденцию сокращения государственных доходов и расходов в валовом внутреннем продукте, что полностью соответствует реализации рыночных принципов поэтапного ограничения государственного вмешательства в экономику. Так, за истекшие 5 лет активных рыночных реформ доля доходов госбюджета в ВВП снизилась с 49,1% до 30,1%, а расходов с 52,7% до 33,1%.

В Республике Узбекистан уже в 1995 г. предприняты существенные позитивные сдвиги в структуре расходов госбюджета, позволившие приостановить темпы инфляции, создать в республике благоприятный инвестиционный климат и, тем самым, обеспечить предпосылки для экономического роста.

Действительно, несмотря на общее сокращение распределительных функций государственной финансовой системы и повышение финансовой самостоятельности хозяйствующих субъектов, общие бюджетные ассигнования в отрасли народного хозяйства выросли. Достаточно сказать, что уже в 1995 году отраслям народного хозяйства выделено на 1 млрд. 298 млн. сум больше, чем было запланировано в начале года. Доля бюджетных ассигнований на развитие экономического потенциала республики, и прежде всего, отраслей перерабатывающей промышленности выросла в структуре госрасходов с 3.7% до 12.3%, и достигла в 1995 г. 4.1% от ВВП.

Наиболее быстрыми темпами увеличиваются инвестиционные вложения в экономику, объем которых в 1993 - 1996 гг. вырос с 112.8 млн. сум до 20315 млн. сум., при этом их удельный вес в структуре расходной части вырос с 6.2% до 18%. А в 2000 году объем инвестиционных вложений составил 152000,0 млн. сум., с учетом расходов на экономику (69222,3 млн. сум) доля этих расходов в бюджете составила 31,1%.

В настоящее время доля госкапвложений в ВВП ограничена на уровне 10,6%, что обусловлено предоставлением дополнительных льготных кредитов и налоговых стимулов отечественным производителям ТНП, экспортерам и хлопководческим хозяйствам, а также привлечением

значительных иностранных инвестиций в машиностроительную и металлургическую промышленность и кроме того, дополнительными расходами на решение социальных проблем.

Не менее важное значение имеет регулирование расходов на содержание государственного управления и административных органов, которые удалось ограничить на уровне 2.5%, что соответствует 0.9% ВВП.

В настоящее время доля социальных расходов стабилизировалась на уровне 45% от общих расходов, что обеспечивает развитие социально значимых отраслей и государственную поддержку уязвимых слоев и групп населения.

В структуре социальных расходов наибольший удельный вес занимают ассигнования отраслям социальной инфраструктуры: 28.4% от всех расходов в 1991 г., 36.5% - в 1993 г., 35.2% в 1995 г. и 37% в 1999 г. Понимая огромную значимость этих отраслей для жизнедеятельности и развития нации, Правительство Узбекистана приняло решение увеличить долю бюджетных расходов на финансирование социально -значимых отраслей в 2000 г. до 40%, при общем росте социальных расходов с 45% (в 1995 г.) до 50.4%(в 2000 г.).

При этом, согласно параметрам госбюджета на 2000 г., объем средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на мероприятия по социальной защите населения составил 74075.8 млн. сум, что соответствует 10.4% всех бюджетных расходов против 9.8% в 1995 г.

Все большее значение придается прямым видам социальной помощи населению таким, как ежемесячные денежные компенсации семьям с детьми до 16 лет, денежные пособия малообеспеченным семьям через фонд "Махалля", что позволяет не только повысить адресность социальных выплат, но и их эффективность.

Осуществляемый, начиная с 1994 г., переход от системы бюджетных дотаций на поддержание цен по социально - значимым продуктам и услугам к системе ассигнований на адресную материальную поддержку

нуждающимся и социально -уязвимым слоям населения обеспечил не только соблюдение принципа социальной справедливости, но и повышение среднего уровня жизни населения в целом.

Если в 1994 г. на долю дотаций приходилось 4.8% всех расходов госбюджета, а на долю различных пособий 2.7%, то уже в 1995 г. пособия составляли 4.5% всех расходов, тогда как доля дотаций снизилась до 4.1%.

Оптимизация социальных расходов требует разработки научно-обоснованных нормативов по их определению. На сегодняшний день многие предприятия, предоставляя социальные услуги своим работникам и членам их семей, нерационально используют собственные ресурсы, так как некоторые из этих услуг предоставляются параллельно с повышением номинальной зарплаты, а другие -замещают бюджетные расходы. Осознавая, что такие меры скорее увеличивают расходы бюджета, государство должно с одной стороны обеспечивать некоторые гарантийные обязательства для населения, независимо от финансового состояния предприятий, а с другой - позволить предприятиям использовать собственные ресурсы на развитие производства, беря на себя дополнительные социальные издержки.

Только выявив главные направления расходов, можно определить параметры бюджета, степень покрытия расходов собственными доходами, объем необходимых займов и ожидаемого бюджетного дефицита.

Наряду с трудностями в финансировании социальных расходов, в целом для настоящего этапа экономических реформ характерно совершенствование механизмов государственного регулирования экономики. В частности, имевшая место практика регулирования цен на энергоносители, товары народного потребления, большинство сырьевых ресурсов вытесняется денежно-кредитными мерами стимулирования товаропроизводителей.

В бюджете на 1997 - 2000 г. было предусмотрено дальнейшее целенаправленное использование государственных ресурсов на укрепление финансовой системы страны, достижение финансовой стабилизации

народного хозяйства и ускорение экономического роста. Бюджетные средства прежде всего направлены на инвестиции, доля которых уже в 1997 г. составила 6.3% ВВП (18.9% всех расходов), а в 1999 году - 12% ВВП (34,2 % расходов бюджета). Государственные инвестиции, в первую очередь, должны обеспечить развитие высокоэффективных промышленных производств, финансируемых с привлечением частного и иностранного капитала и создание рыночной инфраструктуры.

Государственная поддержка структурной перестройки осуществлялась, как при помощи проведения льготной налоговой и кредитной политики, так и в виде прямых ассигнований в базовые отрасли экономики.

Таким образом, исходной точкой политики расходов должно быть обеспечение экономического роста.

При этом рост должен обеспечиваться не столько соответствующими народнохозяйственным потребностям объемами бюджетных расходов, сколько способствующей рыночной перестройке экономики структурой использования финансовых ресурсов, направляемых преимущественно в производственную сферу экономики за счет сокращения непроизводительных расходов.

При увеличении расходов государства за счет капитальных вложений прирост дефицита бюджета будет зависеть от принципов инвестирования. *Эффективное (производительное) вложение денежных средств*, имеющее своим результатом, кроме всего прочего, расширение налогооблагаемой базы, также принесет дополнительную отдачу, в виде налоговых поступлений в централизованный фонд государства.

Тем не менее, в сложных условиях переходного периода одних только мер по *рационализации структуры расходования средств* государственной казны будет недостаточно. В качестве принципиально важных *дополнительных факторов стимулирования расширенного воспроизводства*, на наш взгляд, вступают следующие:

1. Должна стать выгодной инвестиционная деятельность. В связи с

этим следует не допустить практику завышения доходности государственных ценных бумаг, приводящую к оттоку свободного банковского капитала с кредитного рынка. Это непереносимое условие формирования предпосылок наращивания долгосрочных капиталовложений.

2. Создание макроэкономических основ инвестирования в развитие экономики непременно связано с реформой в налоговой системе. Она должна привести к уменьшению налогообложения доходов от инновационной и инвестиционной деятельности. Перемещение при этом тяжести налогообложения на доходы от эксплуатации природных ресурсов и видов деятельности, связанных с негативными экологическими и социальными последствиями будет способствовать усилению регулирующего воздействия налогов на структуру общественного производства, что в совокупности с другими преобразованиями обеспечит повышение действенности проводимых реформ.

3. Особую важность имеет проблема специфики реформирования *бюджетного и экономического потенциала местных органов власти*, решение которой подразумевает создание стройной иерархической системы мер, объединенных общим концептуальным содержанием, не просто воплощающей в себе потенциал общественно значимых целей, но в разнообразии регионов черпающей мощный импульс для развития страны в целом. Подход к этой важной составляющей политики макроэкономической стабилизации государства определяется основополагающий, на наш взгляд, принцип: *централизация в подходе к решению проблемы стабилизации в обществе уместна в той степени, в какой она позволяет мобильнее и наименьшими затратами выполнять те или иные функции*. Избежать децентрализации принятия решений невозможно, если они имеют свою специфику в разных регионах или касаются только отдельных местных органов власти в составе государства, то есть если они локализованы. За основу принятия решений о централизации средств в распоряжении государственных органов того или иного уровня необходимо взять *принцип*

экономической целесообразности, то есть выполнение функций и закрепление соответствующих им доходов за конкретными властными структурами должно осуществляться только в том случае, когда это дешевле или требуется для обеспечения социально-политической стабильности, гарантии прав человека и установленных социальных стандартов. При этом ни одна функция не должна осуществляться тем или иным органом власти, если на другом уровне она может быть выполнена более эффективно. Подобная постановка вопроса обусловила изучение потенциала использования финансовых ресурсов отдельных регионов в ходе проведения ими стабилизационной политики, а, в частности - его теоретического и практического аспектов.

Одно из основных требований эффективного выполнения функций местными органами власти и управления - максимальная степень самостоятельности в вопросах формирования и использования финансовых ресурсов, ресурсное обеспечение проводимых мероприятий. Между тем, система государственных финансов в настоящее время не способствует реализации принципа самостоятельности местных органов власти. Собственные доходы местных бюджетов занимают незначительный удельный вес в общем объеме финансовых ресурсов в распоряжении соответствующих органов власти и управления, ставя их в зависимое от процесса перераспределения средств между звеньями бюджетной системы положение. Последний же, как свидетельствует проведенный анализ, характеризуется нерациональностью, высокой степенью субъективизма в определении объектов поддержки, известной неопределенностью, отсутствие стратегической направленности, ориентацией, в основном, на удовлетворение текущих потребностей местных органов власти.

Финансовые возможности местных органов власти проведения политики реформирования на местах еще более ограничивает сложившаяся *схема закрепления государственных функций за уровнями бюджетной системы*. Отсутствие четкого законодательного разграничения расходных

полномочий между республиканским и местными бюджетами вылилось в передачу последним целого ряда функций без соответственного ресурсного обеспечения.

Сегодня, в условиях дефицита финансовых ресурсов на уровне как местных органов власти, так и государства в целом, нестабильности межбюджетных отношений, возможности местных органов власти и управления по регулированию социально-экономического развития во многом определяются эффективностью самостоятельного, в рамках, определенных законодательно, использования финансовых регуляторов. О достаточно высокой результативности стабилизационных мероприятий на уровне отдельно взятого региона свидетельствует проведенный нами анализ практического опыта в этой сфере на примере Республики Каракалпакстан: там, где местные органы власти и управления компетентно и оперативно участвовали в рыночных процессах, своевременно реагировали на них, наблюдался очевидный прогресс. Вместе с тем по итогам исследования можно сделать вывод: при сохранении существующих принципов и форм концентрации и использования государством денежных средств возможности эффективного выполнения местными органами власти и государством в целом стабилизационной функции весьма незначительны.

В связи с этим можно отметить особое значение, имеющее принципиальную важность для обеспечения дальнейшего роста экономики, стабилизации процессов общественного развития, проведение комплекса общегосударственных мероприятий, основными из которых являются:

- пересмотр системы государственных расходов. Очевидно, первым шагом в упорядочении совокупности государственных расходов должна стать их полная инвентаризация, документальное, оформленное законодательно, фиксирование (например, в виде приложения к закону о бюджете). Это создаст условия для проведения четкого, конкретизированного разграничения ответственности между уровнями государственной власти;

- пересмотр *системы закрепления налогов* и перераспределения доходов между звеньями бюджетной системы, реальное обеспечение ее соответствия принципу самостоятельности бюджетов, разграничение доходов должно обеспечить местные органы власти постоянным источником бюджетных поступлений, гарантирующими нормативную часть расходов, законодательно закрепленных за каждым из звеньев бюджетной системы. Местные органы власти должны быть законодательно наделены собственными источниками финансовых ресурсов, возможностью привлекать к покрытию бюджетных расходов заемные средства и получать, в случае необходимости, финансовую помощь за счет перераспределения бюджетных средств. Дополнительное распределение средств между бюджетами должно быть сведено к минимуму и при этом вестись отдельно по текущим и капитальным расходам. Естественно, соответствующие фонды должны существовать независимо друг от друга, а их средства распределяться на основе разных методик;

- государственное регулирование инвестиционной деятельности в регионах должно базироваться на использовании *метода точечных вложений*. Критерии, лежащие в основе этого метода, будут иметь свою специфику как на уровне республики и ее субъектов, так и в разрезе отдельных регионов;

- обеспечение стабильности финансовой основы государственного вмешательства в экономику. Все процессы, касающиеся обеспечения соответствия финансовых ресурсов органов власти и управления разных уровней их полномочиям и выполняемым функциям, должны непременно характеризоваться *надежностью, предсказуемостью и устойчивостью*. Ведь стабильность в обществе, на которую нацелено государственное вмешательство, не может быть достигнуто без обеспечения стабильной основы такого вмешательства.

Контрольные вопросы

1. Сущность, необходимость, задачи и финансовые аспекты государственного регулирования экономики?
2. Характеристика основных тенденций в развитии экономики и финансов в Республике Узбекистан как сферы государственного вмешательства в рыночные процессы?
3. Сущность и финансовые основы стабилизации экономического роста?
4. Региональные проблемы проведения стабилизационной политики и ее финансовых аспектов?
5. Как определяется экономический и бюджетный потенциал местных органов власти?
6. Государственные меры по выравниванию бюджетных возможностей звеньев местного бюджета?

Глава 8. Взаимозависимость местных бюджетов в двухуровневой бюджетной системе

- 8.1. Социально-экономические основы формирования бюджетной системы
- 8.2. Проблемы формирования местных бюджетов в условиях перехода к рыночной экономике
- 8.3. Формирование базы местных бюджетов в условиях рыночной экономики

8.1. Социально-экономические основы формирования бюджетной системы

Важное место в системе экономических методов управления принадлежит местным бюджетам. Они играют активную роль в обеспечении комплексного развития отдельных регионов, установлении оптимальных территориальных воспроизводственных пропорций, повышении жизненного уровня населения.

Местные бюджеты, как и другие экономические категории, сознательно используются государственными органами власти для решения социально-экономических задач. Как *экономический инструмент управления* они характеризуются:

- во-первых, широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса;
- во-вторых, высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории;
- в-третьих, гибкостью, так как система бюджетных методов управления формируется не как заданная раз и навсегда система рычагов, а представляет собой динамичную, постоянно развивающуюся их совокупность, преобразующуюся в соответствии с изменением целей и задач

развития местных органов власти.

Осуществление программы реформы бюджетной системы направлено на децентрализацию решений по бюджетным вопросам, повышение роли и значения бюджетной системы Республики Узбекистан и ее составных частей: республиканского и бюджетов органов местного самоуправления. Первоочередной мерой в реализации новой бюджетной политики является создание дееспособного механизма межбюджетных взаимоотношений.

Взаимосвязи между звеньями бюджетной системы осуществляются через механизм межбюджетных отношений. Основным принципом этих отношений является сочетание общегосударственных и региональных интересов, включая интересы местных бюджетов, при относительно высоко регламентированной государством степени самостоятельности входящих в состав административно-территориальных образований и их бюджетов.

Вопрос межбюджетных отношений - один из принципиальных вопросов государственного строительства. Провозглашенные в Конституции Республики Узбекистан принципы унитарного устройства нашего государства потребовали коренного пересмотра межбюджетных отношений, которые со второго квартала 1994 г. строятся по классической схеме бюджетного устройства. В этом смысле в бюджетной системе произошли коренные изменения - центр перешел от бюджетных отношений с местными органами власти на основе индивидуальных переговоров с каждым из них, на общие принципы взаимоотношений по единой формуле. Но принципы, на которых строятся межбюджетные взаимоотношения остаются, можно сказать, прежними.

Исследованию проблем формирования и использования средств бюджетов различного уровня, их взаимодействию и роли в социально-экономическом развитии страны в разные периоды, проблемам межбюджетных отношений были посвящены труды русских ученых-экономистов: В.В.Барчука, Э.А.Вознесенского, М.И.Ходоровича, Г.К.Шеховцова, Н.А.Ширкевич, О.В.Врублевской, В.А.Петрова,

М.В.Романовского, А.Г.Игудина и других. Но этими авторами рассматриваются и изучаются лишь отдельные вопросы из всей совокупности проблем. В основном авторы обращаются к вопросам межбюджетных отношений с точки зрения определения оптимальных форм и достаточных размеров финансовой помощи из центра к низким звеньям бюджетной системы.

Вместе с тем, происходящие в Республике Узбекистан коренные социально-экономические преобразования требуют построения обновленной бюджетной системы и, в ее составе, создания адекватных межбюджетных взаимоотношений, развивающих инициативу местных органов власти и повышающих их заинтересованность в зарабатывании финансовых ресурсов.

Практикой установлено, что за каждым уровнем власти закрепляются те источники доходов, которые наиболее контролируемы и оказывают влияние на их развитие. Для местных властей такими источниками являются земля и недвижимое имущество.

Указанные обстоятельства предопределили актуальность данной темы, которая является важной из всей совокупности проблем межбюджетных отношений в стране, а также вопроса формирования оптимальных пропорций распределения бюджетных ресурсов между республиканским уровнем и местными бюджетами.

Целью изучения темы является разработка принципов совершенствования межбюджетных отношений на уровне Республики Узбекистан, разработка научных основ разграничения налогов и доходов между республиканским бюджетом и местными бюджетами, разработка оптимальной модели распределения бюджетных средств.

В изучении темы основное внимание было уделено постановке и решению следующих взаимосвязанных задач:

- исследованию методологических основ теории и практики бюджетного устройства;
- анализу роли местных бюджетов в экономическом развитии страны

и региона, и определению особенностей формирования местных бюджетов в условиях становления рыночных отношений;

- в контексте вопросов совершенствования бюджетного устройства изучению межбюджетных отношений в развитых странах;

- проведению сравнительного анализа современных концепций механизма бюджетного выравнивания и определение объективно-обоснованных принципов распределения бюджетных средств республики;

- исследованию взаимозависимости местных бюджетов в двухуровневой бюджетной системе Республики Узбекистан и выработка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами.

Бюджет является важнейшим инструментом осуществления экономической политики государства. С его помощью государственная власть, осуществляя перераспределение национального дохода, изменяет структуру общественного производства, влияет на результаты хозяйствования, осуществляет социальные преобразования. Организационной формой функционирования бюджета любой страны является бюджетная система. Её существование обусловлено *необходимостью соблюдения принципа социальной справедливости на всей территории государства, важностью обеспечения достаточной гибкости, маневренности и эффективного использования бюджетных ресурсов.* Наличие в ней звеньев местного бюджета, как неотъемлемых элементов финансового воздействия, отражает существующую потребность регулирования социально-экономических процессов в масштабах отдельных административных образований.

Основы бюджетной системы Республики Узбекистан сложились еще в составе бывшего союза и отвечали характеру и методам административно-распределительной системы управления народным хозяйством страны. Принципы единства, демократического централизма и национальной политики обусловили следующие ее характерные черты: концентрация

значительной доли финансовых ресурсов в центральном бюджете; разделение всех бюджетных источников на закрепленные и регулирующие; широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетов; «индивидуальный» подход при выделении финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Современная бюджетная система Республики Узбекистан, после обретения независимости строится на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему. Наиболее актуальным принципом организации бюджетной системы на сегодняшний день является *принцип самостоятельности*, который обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять объемы расходов и направления их использования.

Бюджетная система нашего государства представляет совокупность республиканского бюджета, бюджета республики Каракалпакстан и местных бюджетов. Являясь составной частью бюджетной системы Республики Узбекистан, и финансовой базой деятельности местных органов власти, местные бюджеты обеспечивают необходимыми денежными средствами финансирование мероприятий хозяйственного и культурного строительства, осуществляемых органами государственной власти и управления на соответствующей территории.

8.2. Проблемы формирования местных бюджетов в условиях перехода к рыночной экономике

Местные бюджеты это специфическая экономическая категория, дополняющая межбюджетные отношения в условиях нового бюджетного устройства; это совокупность экономических отношений в обществе, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, которыми распоряжаются местные органы власти с целью обеспечения социально-экономического развития данной территории.

В современных условиях особо важным является исследование становления и формирования местных бюджетов в историческом развитии, позволяющее выделить и понять источник противоречий в формировании местных бюджетов на отдельных этапах развития страны. Применение в анализе принципа историзма позволило показать ту базу, на которой целесообразно развивать бюджетные устройства в нашей стране в условиях становления рыночных отношений.

Анализ тенденций развития бюджетных систем в разных странах позволяет отметить следующее: сначала во всем мире преобладала макроэкономическая концепция регулирования социально-хозяйственных процессов, поэтому повышалась роль центральных бюджетов, где концентрировалась основная масса бюджетных средств. Однако, в связи с акцентом на микроэкономических принципах хозяйствования, более активным внедрением рыночных механизмов, центр тяжести в бюджетных расходах постепенно смещается на более низкие уровни управления. В прошлом десятилетии в странах Европейского Сообщества наблюдался рост доходов местных органов власти. Тенденции, характерные в межбюджетных отношениях в странах рыночной экономики, проявляются и в экономике Республики Узбекистан.

Переход к рыночным механизмам хозяйствования объективно потребовал существенного пересмотра функций бюджетов различного уровня. Бюджет должен быть освобожден от не свойственной ему в рыночной системе функции непосредственной организации производства. Мы считаем, реализация бюджетных методов управления развитием местных органов власти, может быть обеспечена только при совершенствовании действующего порядка формирования и использования средств местных бюджетов на основе их самостоятельного функционирования. Местные бюджеты как экономический метод управления имеют специфику, связанную с перераспределительным характером бюджетных отношений. Ни одна категория не участвует в таком многовидовом и многоуровневом

перераспределении финансовых ресурсов, как местные бюджеты. Через систему местных бюджетов перераспределяются средства между отраслями народного хозяйства, территориями, производственной и непроизводственной сферами, различными слоями населения, что определяет *масштабы и действенность влияния бюджетных рычагов на социально-экономические процессы в регионе.*

В обеспечении единства страны и развитии экономической реформы велика роль местного самоуправления. Его эффективность во многом зависит от того, какие бюджетные ресурсы получают в свое распоряжение местные хокимияты. Современный этап реформы бюджетно-налоговой системы предполагает определенный возврат к ранее существовавшей налоговой политике, прежде всего к основному принципу построения бюджетной системы: расходы должны производиться в меру поступления доходов. В современной финансово-бюджетной практике страны преобладающая доля доходной части местных бюджетов приходится не на местные налоги как таковые, а на отчисления от общегосударственных налогов и сборов, то есть на местный уровень реализации системы общегосударственного налогообложения. Длительное функционирование подобной системы формирования доходной части местных бюджетов неизбежно приводило к нарушению взаимосвязи финансовых ресурсов местных органов власти с его вкладом в произведенный национальный доход. Другим естественным следствием подобной системы выступала и выступает пассивность, незаинтересованность органов местного самоуправления, в том числе в получении максимального экономического и финансово-бюджетного эффекта хозяйственной деятельности всех расположенных на данной территории предприятий.

8.3. Формирование базы местных бюджетов в условиях рыночной экономики

Анализ особенностей формирования местных бюджетов позволяет

выделить следующие направления дальнейшего развития местных бюджетов:

- повышение роли местных бюджетов в финансировании регионального социально-экономического развития, а также в общей массе мобилизуемых на данной территории государственных доходов; последовательная переориентация системы местных налогов на доходы, непосредственно связанные с расширением и интенсификацией регионального воспроизводства, в том числе и благодаря более полному и эффективному использованию местных ресурсов, развитию внутрирегиональной производственной кооперации и активизации хозяйственной инициативы, ответственности и самостоятельности местных органов власти;

- полное выравнивание условий внесения местных налогов в местный бюджет для всех предприятий независимо от их ведомственной принадлежности, чтобы все хозяйствующие субъекты на данной территории в полной мере выполняли свои обязательства перед местным бюджетом;

- полный охват всеми видами местных налогов находящихся на данной территории филиалов, цехов, участков и прочих предприятий, расположенных в других регионах, за счет прибыли головного предприятия пропорционально численности работников, а также в размере фактически потребляемых региональных ресурсов;

- более широкое дополнение налоговых источников формирования доходной части местных бюджетов поступлениями неналогового характера (реализация местных займов, привлечение части ресурсов кредитной системы), а также формирование в больших размерах фонда внебюджетных средств местных органов власти, получение целевых договорных сумм от предприятий региона на решение конкретных хозяйственных и социальных задач.

Проведенный сравнительный анализ существующих современных *концепций механизма бюджетного выравнивания*, позволил выявить положительные элементы межбюджетных отношений в странах с развитой

экономикой, которые можно применить к нашим условиям.

Механизмы бюджетного выравнивания представляют собой один из краеугольных камней системы бюджетного устройства, и от того, в какой мере адекватно удастся решать в той или иной бюджетной системе проблему выравнивания, в значительной мере зависят экономические успехи страны и ее субъектов.

Здесь уместным, на наш взгляд, является изучение положительного опыта финансового выравнивания Российской Федерации.

Первая серьезная заявка на создание механизма финансового выравнивания была сделана в 1993 году. Исходя из принципа минимального бюджета предполагалось гарантировать территориальным бюджетам за счет корректировки нормативов отчислений от государственных налогов и различного рода дотаций, доходы в размере необходимом для покрытия минимального уровня потребностей в расходах. Аналогичная политика проводилась и на местах в отношении местных бюджетов. Для этих целей были дифференцированы нормативы отчислений от НДС в централизованный бюджет (в пределах от 20 до 50 %) и задействовались широкий спектр дотаций, субсидий и субвенций. Результатом данного подхода явилось установление практически индивидуальных нормативов отчислений от НДС, при постоянной тенденции к их пересмотру и нестабильности фактических поступлений сумм субвенций и иных форм финансовой помощи, такая практика наблюдалась до 1995г.

В настоящее время в нашей стране финансовое выравнивание фактически осуществляется исключительно на стадии формирования республиканского бюджета. Анализ процесса финансового выравнивания между уровнями бюджетной системы, дает возможность сделать заключение о том, что проблемы финансового выравнивания на уровне местных бюджетов ещё должны совершенствоваться.

Общеизвестно, что практика использования методов финансового выравнивания претерпела целый ряд модификаций, общая направленность

которых была связана с унификацией выравнивающих платежей и объективизацией на основе применения математического аппарата самой процедуры их распределения. *Разграничивают два основных аспекта выравнивания бюджетной системы: вертикальное выравнивание и горизонтальное выравнивание.* Первый связан с преодолением несбалансированности между бюджетами различных уровней властной вертикали (центральным и местными). В данном случае о выравнивании как о таковом можно говорить лишь условно. основополагающее значение здесь имеет четкое законодательное разграничение функций по уровням власти и обеспечение соответствия между выполняемой функцией и источниками финансирования, необходимыми для её выполнения. *Суть второго аспекта* заключается в сглаживании горизонтальных бюджетных диспропорций между местными органами власти и территориями. Объектом регулирования в данном случае становится *горизонтальная бюджетная дифференциация*, обусловленная объективными причинами. К их числу относятся: природно-климатические особенности, наличие или отсутствие природных ресурсов, численность, плотность и состав населения, уровень и характер специализации хозяйственного развития данной территории и др.

В мировой практике *сглаживание межбюджетных различий*, вызванных перечисленными выше причинами, осуществляется двумя основными способами: через подтягивание уровня доходности местных бюджетов до средних по стране (или группе регионов) показателей и (или) через гарантированное обеспечение определенных объемов расходов по установленному перечню государственных услуг. Основным принципом формирования *конкретных схем горизонтального выравнивания* является принцип сохранения самостоятельности бюджетов нижестоящего уровня. *Горизонтальное выравнивание посредством прямых платежей* (трансфертов) из бюджета может осуществляться в различных формах, включая дотации, субвенции, гранты. В этой области могут дать свои плоды исследования бюджетного выравнивания в Германии, в Канаде,

«американскую» и «японскую» модели выравнивающих трансфертов.

Становление и развитие местных бюджетов в условиях рыночных отношений является одной из главных проблем совершенствования межбюджетных отношений на уровне республиканский бюджет - местные бюджеты. Государство обязано за счет бюджетного перераспределения обеспечить минимально необходимую доходную базу для местных бюджетов. Анализ становления и формирования местных бюджетов в переходный период, даёт возможность сделать вывод о том, что необходимо *установление минимальных социальных стандартов* в тех сферах, где государство гарантировало своим гражданам определенные права, к примеру, в сфере образования, здравоохранения и иных. За местными бюджетами должны быть закреплены источники доходов, обеспечивающие содержание и развитие этих сфер. Доходная часть местного бюджета должна формироваться за счет местных налогов, вводимых самими органами местного самоуправления, отчислений от государственных налогов, взимаемых на этой территории, вплоть до полного зачисления их в местный бюджет, если без этого минимальный бюджет не может быть сформирован, а также за счет прямой передачи финансовых ресурсов из бюджета республики, если всех источников на территории для формирования бюджета недостаточно.

На наш взгляд, важнейшим принципом формирования доходов местного бюджета должен стать *принцип достаточности средств* для финансирования социальной инфраструктуры в размерах, обеспечивающих каждому жителю гарантированный минимум социальных благ. В случае нехватки средств для обеспечения гарантированного социального минимума помощь городам, районам должна оказываться из централизованных источников. Необходимость регулирования обусловлена крайним разнообразием экономических и естественно исторических условий, в которых развивается местное хозяйство городов, районов. Сгладить эти различия и обеспечить достаточно нормальные условия проживания для

населения - основная задача бюджетных форм регулирования социально-экономического развития регионов.

Сравнительный анализ различных бюджетных форм регулирования, позволяет сделать заключение:

- ассигнование государством доходов из определенных источников в качестве дотации к местным органам власти создает неопределенность и неустойчивость местных бюджетов;

- эта система должна уступить место или полной передаче доходных источников местным органам власти, или выдаче пособий из вышестоящих бюджетов в определенной сумме, рассчитанной на основе объективных показателей с использованием математических методов;

- общие субвенции и дотации не обеспечивают контроля и не дают возможности стимулировать развитие необходимых для данного региона отраслей;

- установление субсидий в сметном порядке зачастую носит субъективный характер; размер государственных пособий целесообразно соизмерять с объективно обусловленными, социально значимыми расходами региона;

- при определении доли участия вышестоящих бюджетов в расходах нижестоящих бюджетов, необходимо установить тот минимум, который желательно установить на всей территории республики, и согласовать с этим минимумом максимальный размер пособия отдельным районам, этот максимум не должен лишать территории стимула к экономному расходованию средств.

Распределительная система формирования местных бюджетов видимо еще долго будет существовать, однако если подходить к этому вопросу с позиции научного управления, то можно значительно уменьшить субъективный фактор при формировании местных бюджетов. Мы предлагаем следующую модель оптимального распределения бюджетных средств республики в процессе формирования местных бюджетов.

Пусть:

b^i - потребность в бюджетных средствах в i -м районе, $i = 1, 2, \dots, m$;

a_j^i - ожидаемый сбор налога j -го вида в i -том районе, $j = 1, 2, \dots, n$;

p_j^i - вероятность сбора налога j -го вида в i -том районе;

y^i - неизвестная сумма поступления бюджетных средств в i -ый район;

B^0 - бюджетные возможности республики. Нетрудно подсчитать уровень дефицита бюджета каждого района, он равен:

$$\left[b^i - \sum_{j=1}^n a_j^i * p_j^i \right]. \quad (11)$$

Дефицит бюджета каждого района должен равняться величине бюджетных средств, выделяемых центром каждому району, то есть:

$$y^i = \left[b^i - \sum_{j=1}^n a_j^i * p_j^i \right]. \quad (12)$$

Но как обычно,

$$\sum_{i=1}^m \left[b^i - \sum_{j=1}^n a_j^i * p_j^i \right] > B^0, \quad (13)$$

отсюда полное сбалансирование расходов и доходов в районах практически невозможно, следовательно, и структурный анализ дефицита каждого района. Ибо в бюджете каждого района имеют место социально-значимые расходы - зарплата врачей, учителей и другие острые социально-значимые программы. Поэтому, нужно знать величину дефицита бюджета, покрытие которого обязательно из республиканского бюджета.

Пусть d^i - такая величина для i -го района. Тогда целевая функция формирования бюджетов районов, отвечающая требованиям выполнения социально-значимых обязательств государства, запишется как достижение:

$$\min \sum_{i=1}^m |y^i| - d_i \quad (14)$$

при условиях:

$$\sum_{j=1}^n a_j^i p_j^i + y^i \geq b^i, \quad i = 1, 2, \dots, m, \quad (15)$$

$$\sum_{i=1}^m y' \leq B^0, \quad y' \geq 0, \quad i=1,2,\dots,m.$$

Таким образом, используя математические методы можно определить величину бюджетных средств, объективно необходимую каждому местному бюджету. Данная задача относится к классу задач кусочно-линейного программирования, для решения которой имеются специальные программные обеспечения.

Бюджетная система Республики Узбекистан включает республиканский бюджет, бюджет республики Каракалпакстан, областные, городские, районные, поселковые и сельские бюджеты. В течение исследуемого периода происходило увеличение доли республиканского бюджета как в структуре доходов, так и в структуре расходов бюджетной системы. Об этом свидетельствуют статистические данные по отчету об исполнении государственного бюджета Республики Узбекистан за 1996-1998 годы. За период с 1996 по 1998 год увеличилась доля республиканского бюджета с 37,4 % до 67,9 % в составе доходов государственного бюджета Республики Узбекистан. Это свидетельствует о том, что основная часть бюджетных расходов осуществляется на уровне республики. Значительная доля республиканского бюджета объясняется неравномерным распределением доходной базы бюджета республики по звеньям местных бюджетов. Анализ межбюджетных отношений в Республике Узбекистан, позволил выделить следующие *формы поступления финансовых средств* в области, сельские районы и города (если последние сами не являются "донорами" республиканского значения):

Во-первых, это прямое финансирование из республиканского бюджета целевых республиканских программ. При поступлении в местные бюджеты средств целевых республиканских программ или целевых внебюджетных фондов активизируется инвестиционная деятельность, создаются новые рабочие места, решаются вопросы занятости, повышаются доходы населения, насыщается товарами и услугами собственный рынок региона, что, в

конечном счете, отражается в доходах местных бюджетов.

Во-вторых, наряду с прямым финансированием из республиканского бюджета по целевым программам, используются всевозможные методы косвенного перераспределения, включающие налоговые, тарифные, лицензионные льготы. Для сельских регионов республики и городов устанавливается дифференцированная ставка отчислений от налога на добавленную стоимость, налога на прибыль предприятий, то есть, определены квоты поступающих средств в уровни бюджетной системы.

В-третьих, нельзя сбрасывать со счетов и разовые выделения крупных финансовых средств в связи с различными, чаще всего чрезвычайными обстоятельствами - наводнениями, крупными авариями, повреждениями нефти и газопроводов, и их экономическими последствиями, а также с различными юбилейными мероприятиями и другими событиями, требующими дополнительных средств.

В-четвертых, в стране осуществляется прямая финансовая поддержка. Это выделение дотаций из республиканского бюджета, предназначенных для пополнения местных бюджетов, не имеющих достаточной собственной доходной базы.

Анализ существующей методики выделения дотаций, позволяет сделать заключение о необходимости совершенствования данного процесса по следующим основным направлениям. Расчет размера дотации производить не как разницу между всей суммой бюджетных расходов и суммой закрепленных и регулирующих доходов. Учитывать отношение среднедушевых расходов бюджетных средств по району и к соответствующему показателю в масштабе республики. Это позволяет учитывать реальное размещение материально-технической базы социальной сферы, и позволяет поддерживать баланс между доходной и расходной частью бюджетов тех районов, в которых эта сфера менее развита. Для этого можно применить систему математических расчетов. Часть бюджетных средств, выделяемых в виде дотации из республиканского бюджета, должна

предназначаться для развития материально-технической базы социальной сферы, и рассчитываться исходя из показателей обеспеченности района основными непроектными фондами в сравнении с соответствующим средним показателем по области и Республики Узбекистан. Выделение целевых средств для развития социальной инфраструктуры, создаст предпосылки для более справедливого перераспределения средств республиканского бюджета, и реального выравнивания условий развития социальной сферы и в тех районах, которые уже смирились с их отсталостью.

Проведенный анализ особенностей формирования бюджета сельского района позволяет сделать вывод о том, что на уровне бюджетов сельских районов также идет процесс централизации бюджетных средств. Этот процесс имеет две особенности:

- во-первых, дальнейшая централизация бюджетных средств благотворно сказывается на финансировании основных статей расходов бюджета, легче решать вопросы районного масштаба;

- во-вторых, централизация денежных средств в районном бюджете формирует иждивенчество местных руководителей, которые привыкли и ждут, когда к ним поступят деньги из вышестоящего уровня.

На наш взгляд, совершенствование бюджетных отношений на уровне сельских районов должно осуществляться с учетом соответствия материальных и финансовых ресурсов местного бюджета его полномочиям. Рост доходов местных бюджетов может быть достигнут путем увеличения налогооблагаемой базы, путем развития и стимулирования производства на территории районов. Для этого нужно стимулировать предпринимательство, развитие рыночных структур, которые станут новыми налогоплательщиками, что адекватно стимулированию местных органов власти в поиске новых доходных источников. Здесь можно предложить развитие широкой сети муниципальных предприятий, финансово-кредитных учреждений (банков, страховых обществ) (рис. 1). Мы предлагаем пересмотреть систему отчисления от государственных доходов и налогов, то есть оставлять в

распоряжении местных бюджетов большую часть налоговых поступлений. Ставки должны быть стабильными, долговременными и отражать реальное финансовое положение сельских районов.

Тенденции, характерные в формировании бюджета сельского района, проявляются также при формировании бюджетов городов и бюджетов района города. В результате анализа особенностей формирования бюджета города и бюджета района города делаем заключение, что для обеспечения стабильного поступления налоговых отчислений и рационального использования бюджетных средств, нормативы отчислений от регулирующих доходов и налогов должны быть долговременными и отражать реальную картину бюджетной обеспеченности в данном регионе.

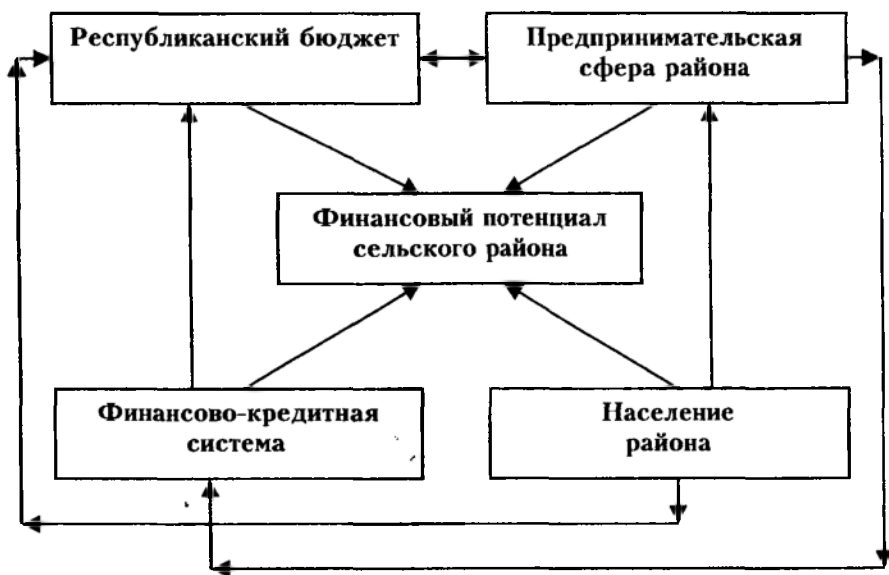


Рис.1. Формирование финансового потенциала сельского района

Особое внимание в изучении темы уделено исследованию взаимозависимости местных бюджетов в условиях двухуровневой бюджетной системы на примере Республики Узбекистан. В результате проведенного исследования сформулированы выводы и предложения. В их

числе можно выделить следующие основные моменты:

1. При современном состоянии развития экономики, характеризующемся ростом объемов производства, наличием дефицита бюджетов, выдвигаются повышенные требования к процессам управления экономикой региона, что предполагает повышение роли бюджета в условиях реформирования экономики региона, совершенствование существующей системы межбюджетных отношений, укрепление самостоятельности местных бюджетов.

С переходом к рыночным отношениям и децентрализацией управления происходят изменения в распределении собственности, возрождаются инициатива, заинтересованность и ответственность за результаты работы, растет нагрузка на местные бюджеты. Являясь составной частью бюджетной системы Республики Узбекистан и финансовой базой деятельности местных органов власти, местные бюджеты обеспечивают необходимыми денежными средствами финансирование мероприятий хозяйственного и культурного строительства, осуществляемых органами государственной власти и управления на соответствующей территории.

2. Ассигнование государством доходов из определенных источников в качестве дотации к местным органам власти создает неопределенность и неустойчивость местных бюджетов. Эта система должна уступить место или полной передаче доходных источников местным органам власти, или выдаче пособий из вышестоящих бюджетов в определенной сумме, рассчитанной на основе объективных показателей с использованием математических методов. При определении доли участия вышестоящих бюджетов в расходах нижестоящих бюджетов, необходимо установить тот минимум, который желательно установить на всей территории республики, и согласовать с этим минимумом максимальный размер пособия отдельным районам. Этот максимум не должен лишать территории стимула к экономному расходованию средств.

3. Совершенствование бюджетных отношений на уровне сельских

районов предлагаем осуществлять субвенции с учетом сети местных предприятий, финансово-кредитных учреждений (банков, страховых обществ). Мы предлагаем:

- осуществить закрепление доходных источников на долговременной основе;
- проводить четкое разделение налоговых источников по уровням государственной власти;
- исчисление объема обязательных расходов на основе государственных минимальных социальных стандартов и иных нормативов;
- стимулирование местных органов власти в поиске новых доходных источников;
- дополнительные доходы не должны изыматься.

4. По итогам анализа особенностей формирования местных бюджетов определены следующие направления развития местных бюджетов, позволяющие укрепить финансовую самостоятельность городов и сельских районов:

- повышение роли местных бюджетов в финансировании социально-экономического развития отдельных местных органов власти;
- последовательная переориентация системы местных налогов на доходы, непосредственно связанные с расширением и интенсификацией регионального воспроизводства;
- полное уравнивание условий внесения местных налогов в местный бюджет для всех предприятий независимо от их ведомственной принадлежности, чтобы все хозяйствующие субъекты на данной территории в полной мере выполняли свои обязательства перед местным бюджетом;
- более широкое дополнение налоговых источников формирования доходной части местных бюджетов поступлениями неналогового характера (реализация местных займов, привлечение части ресурсов кредитной системы), а также формирование в больших размерах фонда внебюджетных средств местных органов власти, получение целевых договорных сумм от

предприятий региона на решение конкретных хозяйственных и социальных задач.

5. Для обеспечения самостоятельности местных бюджетов расчет размера дотации производить не как разницу между всей суммой бюджетных расходов и суммой закрепленных и регулирующих доходов. Учитывать отношение среднедушевых расходов бюджетных средств по району и к соответствующему показателю в масштабе республики. Это позволит учитывать реальное размещение материально-технической базы социальной сферы, и позволяет поддерживать баланс между доходной и расходной частью бюджетов тех районов, в которых эта сфера менее развита. Для этого можно применить систему математических расчетов.

6. В целях обеспечения наиболее эффективного использования финансовых ресурсов республики, считаем возможным применение *нового концептуального подхода к формированию местных бюджетов и регулированию межбюджетных отношений в двухуровневой бюджетной системе Республики Узбекистан*, заключающееся в переходе от регулирования местных бюджетов через систему расчета абсолютной суммы дотации, к установлению долговременных стабильных нормативов отчислений от государственных налогов и доходов, и оптимальному перераспределению бюджетных средств республики между звеньями бюджетной системы.

Предлагаемая в данной теме экономико-математическая модель оптимального распределения бюджетных ресурсов республики в процессе формирования местных бюджетов позволит определить величину бюджетных средств, объективно необходимую каждому местному бюджету, унифицировать процесс распределения бюджетных средств, сделать его прозрачным и контролируемым вышестоящими и нижестоящими уровнями власти.

Контрольные вопросы

1. Характеристика особенностей и социально-экономических основ формирования бюджетной системы?
2. Изменение роли местных бюджетов как важного фактора региональной экономики?
3. Источники формирования доходов местных бюджетов в условиях перехода к рыночной экономике?
4. Факторы, влияющие на процесс формирования потенциала местных бюджетов в условиях рыночной экономики?
5. Особенности экономико-математической модели оптимального распределения бюджетных ресурсов?
6. Особенности нового концептуального подхода к формированию местных бюджетов и регулированию межбюджетных отношений?

Глава 9. Методы формирования местных бюджетов как инструмент реализации местной экономической политики

- 9.1. Методологические аспекты формирования налогово-бюджетных инструментов местной экономической политики в условиях современной бюджетной системы**
- 9.2. Налогово-бюджетные инструменты реализации экономической политики регионов**
- 9.3. Концептуальные подходы к трансформации налогово-бюджетной системы регионов**

9.1. Методологические аспекты формирования налогово-бюджетных инструментов местной экономической политики в условиях современной бюджетной системы

Налогово-бюджетные инструменты местной экономической политики традиционно рассматриваются в контексте их способности в виде конкретных налогов или налоговых льгот и расходов на конкретные цели формировать неравномерное налоговое давление и включать мотивационный механизм хозяйствующих агентов. Чрезмерно высокое налоговое бремя предприятий отдельных регионов разрушает процесс производства, снижает предложение и сокращает доходную базу этих территорий. По этой причине на первый план выступают вопросы балансирования местных бюджетов не за счет усиления бремени налогов на предприятия этих регионов, а за счет рационализации существующих межбюджетных схем взаимоотношений вплоть до бюджетов местного уровня. В процессе становления государственности в Республике Узбекистан должны быть сформированы все элементы местных уровней управления, включая механизмы

вертикального и горизонтального выравнивания, от которых будут зависеть действенность как государственной бюджетной политики, так и местной экономической политики. Практическое отсутствие собственной налоговой базы (собственные налоговые источники местных бюджетов способны аккумулировать около 10 % доходов) требует рассмотрения методов формирования бюджетного потенциала местного бюджета в качестве инструмента реализации местной экономической политики.

Целью изучения данной темы явилась разработка концептуальных подходов к реформированию звеньев местных бюджетов, способных к аккумуляции средств в объемах, достаточных для реализации активной местной экономической политики.

Поставленная цель определяет постановку и решение следующего круга задач:

1. Изучение особенностей формирования налогово-бюджетных инструментов местной экономической политики в условиях нового бюджетного устройства и анализ мировой практики сглаживания бюджетных различий на местном уровне.

2. Изучение методологических основ бюджетной теории, выработанной отечественной и зарубежной наукой. В качестве методов исследования использовались:

- системный подход к изучению проблем организации бюджетного процесса;
- обобщение и научный анализ теоретических, методологических и прикладных разработок в области организации бюджетно-налогового регулирования.

В ходе экономических реформ в Республике Узбекистан произошла резкая децентрализация системы управления территориями. В этих условиях крупные города и регионы, вне зависимости от уровня их готовности к самостоятельной экономической политике, вынуждены были взять на себя ответственность за ее формирование и последствия. Из вертикали

государственного управления выделяется и автономизируется местный уровень управления, законодательно получивший статус органа местного самоуправления. Законодательное оформление этого статуса в значительной степени отстает от фактической возможности местных властей формировать адекватную целям регионального и местного развития активную местную экономическую политику.

Необходимость в местной экономической политике обусловлена потребностью в регулировании рыночной экономики со стороны общества усилиями членов конкретного локального сообщества, потребностью в территориальной организации экономической жизни для обеспечения стабильного воспроизводства экономического, социального, демографического, экологического и природно-ресурсного потенциалов территорий, способных обеспечить более высокие стандарты жизни населения.

Возможности ее реализации в значительной степени ограничены затянувшимся процессом построения современной бюджетной системы Республики Узбекистан. Принципы построения бюджетной системы должны отражать республиканское устройство страны с четким разграничением бюджетных прав между органами власти республиканского и местного уровней, позволяющим обеспечить их финансовую самостоятельность.

9.2. Налогово-бюджетные инструменты реализации экономической политики регионов

Реализация местной экономической политики в регионах Республики Узбекистан в условиях становления рыночных отношений и реформы бюджетной системы требует создания принципиально новых фундаментальных подходов к формированию межбюджетных отношений и трансформации налоговой системы.

При любом общественном строе решаются схожие задачи регулирования общественного развития, но разными методами. В плановой

экономике для этого использовались прямые директивные методы управления. Сегодня, при переходе страны к параметрам построения независимого государства формируются элементы двухуровневой децентрализованной системы управления. Происходит перераспределение полномочий между "центром" и местными органами управления, что предполагает проведение экономической политики к формированию соответствующих инструментов ее реализации на всех уровнях территориальной организации общества - республиканском и местном.

В мировой практике выделяется *три типа местной экономической политики*, *первый* имеет целью развитие территорий; *второй* направлен на увеличение доходов местных бюджетов; *третий* определяет основной целью увеличение занятости и доходов населения. Выбор того или иного типа или их сочетание зависит от уровня и *целей экономического развития территорий*. К основным можно отнести следующую группу целей (с множеством подцелей) территориального развития:

- *стратегически-действенного характера* (выход из депрессивного состояния, трансформация хозяйственной сферы, ориентация преимущественно на внешнеэкономическую деятельность и т.д.);
- *стратегически-стабилизационного характера* (сохранение сложившейся ситуации, эволюционные преобразования в экономической области и т.д.);
- поддержки отдельных отраслей, находящихся в региональном ведении;
- тактические (конкретные задания по развитию отдельных служб, систем регионального хозяйства, его объектов и т.д.).

Различия в характере экономических проблем обуславливают и разные подходы к их решению. Среди прямых и косвенных средств государственного воздействия важное место принадлежит *специфическим бюджетным механизмам*. Условно их можно разделить на две группы: *нормативно-расчетные методы и особые бюджетные режимы*.

В группу *нормативно-расчетных методов* входят разные виды трансфертов, получаемых местными бюджетами из вышестоящего бюджета. *Особые режимы* включают комплекс налогово-бюджетных мер, направленных на создание благоприятного инвестиционного климата, в целях активизации частного национального и привлечения иностранного капитала для развития территорий. Поэтому в государствах с развитой рыночной экономикой особое внимание уделяется построению налогово-бюджетной системы как одному из важнейших инструментов реализации экономической политики на всех уровнях.

В связи с многоуровневой структурой государственного бюджета состоящей из республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов, а также бюджетов государственных целевых фондов (ст.7 Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе») встает проблема сочетания централизации и децентрализации финансовых потоков и экономических решений. Необходим поиск *рациональной модели бюджетного устройства*, под которым понимается автономное функционирование бюджетов каждого уровня власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных правилах. В мире сложилось множество моделей бюджетных систем. В общем виде можно выделить *две основные модели бюджетного устройства. Децентрализованную*, предполагающую расширенную автономию функционирования бюджетов разного уровня и *кооперативную*, для которой характерны более тесные межбюджетные отношения.

При формулировании принципов бюджетного устройства применительно к Республике Узбекистан следует исходить, во-первых, из его содержания, во-вторых, из необходимости его тесной увязки с демократическими началами в управлении бюджетным процессом.

Для оценки необходимости создания принципиально новых подходов к формированию межбюджетных отношений и трансформации налоговой системы можно рассмотреть следующие вопросы: динамика производства и

инвестиций в основной капитал в различных регионах; основные аспекты бюджетных и налоговых отношений республики и его регионов; накладывающие рамочные ограничения на финансовые и через них; управляющие возможности местных властей; налоговое стимулирование производства.

В 1995-1997 годах большинство местных бюджетов относилось к *регионам-донорам*. Типология субъектов Республики Узбекистан по степени бюджетной достаточности (самостоятельности), подготовленная международными экспертами, работающими над проектом реформы финансовой системы Республики Узбекистан, включая формирование новой модели бюджетного устройства отнесла в 1995 году город Ташкент, Ташкентскую область, Самаркандскую область, Андижанскую область к *ведущим донорам*. Ферганскую, Наманганскую, Бухарскую и Хорезмскую области - к *донорам*. Сурхандарьинскую, Сырдарьинскую, Навоийскую и Кашкадарьинскую области - к *проблемным донорам* и лишь Джизакскую область и Республику Каракалпакстан - к *умеренным реципиентам*.

При этом необходимо иметь в виду, что к первой группе относились местные бюджеты, перечисляющие в республиканский бюджет 40-50 % общей суммы собираемых налогов, ко второй - 35-45 %, к третьей - 30-40 %. При этом доля поступлений из республиканского бюджета в доходах местных бюджетов составляла от 3 до 15 % в первой группе, 10-25 % и 20-30 % - во второй и третьей, соответственно.

В 1996-1997 годах ситуация изменилась в сторону некоторого увеличения средств, оставляемых в распоряжении местных бюджетов. Однако при этом сократились и получаемые ими трансферты: в 1996 году они составили по 13-ти регионам 6.1 % к собственным доходам местных бюджетов.

Анализ финансовых потоков позволяет утверждать, что потоки в "центр" были на порядок выше, чем в обратном направлении. В то же время бюджетная обеспеченность отдельных регионов сильно дифференцирована

и, соответственно, встает вопрос о том, насколько обоснованы сами бюджеты и удовлетворяют ли они особым условиям жизнедеятельности в рассматриваемой зоне. Иллюстрацией возможностей местного бюджета может служить тот факт, что отдельные регионы занимают определенное место для влияния в процесс регулирования цены на продукты питания. Еще одним примером может служить субсидирование сельского хозяйства

Налоговая политика - политика стимулирования производства. Создание надежной налоговой базы для местного бюджета будет являться финансовой основой местного самоуправления в реализации необходимых экономических и социальных программ. Решение этого вопроса во многом зависит от налоговой политики государства, проводимой в отношении территорий. Поэтому, учет специфики местных бюджетов был особенно актуальным при разработке Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе», который был утвержден Правительством 14 декабря 2000 года.

Основной целью анализа региональных аспектов согласования межбюджетных отношений было определение того, насколько учтена нагрузка на экономику отдельных регионов, функционирующих в особых природно-климатических и экономических условиях хозяйствования (удорожание воспроизводства рабочей силы, низкая транспортная доступность и т.п.), насколько использованы возможности налогово-бюджетного законодательства в создании хозяйствующим субъектам равных с другими регионами Республики Узбекистан условий для повышения конкурентоспособности их продукции, как на внутреннем, так и на мировых рынках.

Результаты анализа показали, что в правовой базе не учтены даже действующие в настоящее время принципы и нормы налогово-бюджетного регулирования, не говоря об их модернизации, хотя они предусмотрены принятым в 1993 году Законом "Об органах местного самоуправления в Республике Узбекистан".

С одной стороны - для формирования доходной базы местных

бюджетов безусловно невыгодно снижать налоговое бремя, т.к. *это* ведет к уменьшению их доходной части. Но, с другой стороны, не снижение налогового бремени означает постепенное истощение налоговых источников. Поэтому, исходя из интересов развития регионов, необходимо смягчить налоговое давление на налогоплательщиков, что будет стимулировать их экономическую активность и, соответственно, приведет к увеличению налогового потенциала регионов.

Характерен в этом отношении, прежде всего, налог на добавленную стоимость. По действующему законодательству он начисляется на установленные для отдельных регионов, с особыми природно-климатическими и экономическими условиями районные коэффициенты и стажевые надбавки, то есть введенные самим государством императивные гарантии для лиц, работающих и проживающих в этих регионах. Таким образом, эти гарантии по существу являются фактором повышенной налогооблагаемой базы и источником завышения цены через повышенный НДС.

Кроме того, предприятия этих регионов испытывают повышенное бремя отчислений в Пенсионный фонд Республики Узбекистан, так как эти надбавки включаются в учетную базу этих платежей. Поэтому мы считаем действующий порядок включения надбавок за работу в этих районах в учетную базу при исчислении платежей в Пенсионный фонд Республики Узбекистан экономически необоснованным и неправомерным.

Далее, Законом Республики Узбекистан "О подоходном налоге с физических лиц" предусмотрено, что районные коэффициенты и стажевые надбавки облагаются по основной ставке независимо от размера выплачиваемых сумм. Эту норму необходимо закрепить в законодательстве, но трансформировать с учетом реальной ситуации в сфере оплаты труда. Отсутствие государственного контроля и слишком медленное становление системы трехсторонних договорных отношений привело к резкой и неоправданной дифференциации заработной платы даже по сопоставимым

профессиям и должностям. Необходимо предоставить расположенным в этих районах хозяйствующим субъектам право вводить прогрессивное налогообложение этих выплат, самостоятельно устанавливая ставки в зависимости, например, от минимального потребительского бюджета в том или ином районе. Такой механизм, с одной стороны, даст органам государственной власти в этих регионах возможность сдерживать необоснованную дифференциацию, а с другой - создаст определенные условия для пополнения бюджетов.

Таким образом, представленные в данной теме теоретические и методические данные подтверждают необходимость реформирования налогово-бюджетной системы, так как действующая в настоящее время система не учитывает специфики регионов, функционирующих в особых природно-климатических и экономических условиях формирующей особенности функционирования его экономики.

Региональный аспект играет существенную роль в создании особых условий формирования местных бюджетов регионов Республики Узбекистан со сложными условиями и определяет возможности местной экономической политики.

Характер развития местных органов власти и формирование доходов их бюджетов в значительной мере зависят от структуры местной экономики. Таким образом, специфика функционирования экономики в экстремальных условиях регионов со сложными условиями оказывает существенное влияние на формирование доходной части местных бюджетов, что позволило сформулировать понятие комплексного *"регионального фискального фактора"*, который включает в себя: уровень экономического развития, хозяйственную специализацию, численность и плотность населения, наличие природных ресурсов, природно-климатические особенности зоны.

Фискальный фактор проявляет себя как на уровне формирования республиканского, так и местных бюджетов. Данные, полученные в результате сопоставления уровня налогового гнета регионов со сложными

условиями Республики Узбекистан, позволили выявить специфику этих регионов, которая выразилась в более высоком уровне налогового бремени на население при более низком уровне жизни, в повышенной роли подоходного налога с физических лиц и налога на прибыль предприятий. Анализ формирования местных бюджетов, проведенный на базе Андижанской области, показал влияние фискального фактора на местные бюджеты, доходы которых в большей степени опираются на налоги, тесно связанные с размещением производства: налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налог на имущество предприятий.

Основную массу налоговых доходов Андижанской области в период с 1992 по 1996 годы обеспечивали 3 налога - НДС, налог на прибыль и подоходный налог - в сумме составлявшие 93 % налоговых поступлений в 1992 г. 70 % - в 1995 г. 66.7 % - в 1996 г. Начиная с 1995 года заметно выросла роль налога на имущество предприятий и подоходного налога с физических лиц - с 8,2 % в 1995г. до 15,4 % в 1996 г. и с 14,5 % до 22,1 % соответственно. В то же время, за 4 года доля НДС в налоговых доходах бюджетной системы области снизилась на 17 %, налога на прибыль - на 20 %. Об этой же тенденции свидетельствует динамика показателя эффективности основных налогов: эффективность НДС упала за 4 года на треть, налога на прибыль - на 40 %. Одновременно возросла на 50 % эффективность подоходного налога с физических лиц.

Динамика поступлений по подоходному налогу в сопоставимых ценах свидетельствует о менее резком их падении по сравнению с наблюдаемым падением по НДС и налогу на прибыль, но ускоряющимися темпами: на 5 % - за 1993 г., на 15.8 % - за 1994 г. и на 31,8 %- за 1995 г. .

Меньшие темпы падения объясняются, помимо роста эффективности этого налога, увеличением его доли в доходах налоговой системы Андижанской области. В свою очередь, рост эффективности подоходного налога связан с ужесточением ею фискальной функции, которая в условиях Ферганской долины значительно возросла.

Данные структуры источников покрытия налоговых изъятий позволяют определить уровень налогового бремени на доходы населения (рассчитанного в виде доли налогов из определенного источника уплаты налога к общей сумме уплаченных налогов). Он составил в 1996 году в целом по Республике Узбекистан - 10,5 %, а по Андижанской области - 22,3 %.

Следовательно, доля такого источника, как доходы населения, по Андижанской области значительно превышает его долю в целом по Республике Узбекистан. Это свидетельство того, что население Андижанской области испытывает, во-первых, более весомое налоговое давление, по сравнению с населением других регионов Республики Узбекистан, во-вторых, несет более высокое бремя при формировании республиканского бюджета.

Анализ структуры источников налоговых изъятий по Андижанской области свидетельствует о сдвиге налогового давления именно на себестоимость. Расчет производился без учета давления внебюджетных фондов. Так, с 1992 г. давление всех налогов на себестоимость увеличилось к 1996 г. с 5 до 25,2 %. Вместе с этим, монополизм железнодорожного транспорта значительно увеличивает цену вывозимой продукции и делают ее неконкурентоспособной на внутреннем рынке.

Преобразования 1996-1999 годов, связанные с децентрализацией доходов и изменением системы налогов, выявили недостаточность собственной налоговой базы местных бюджетов Республики Узбекистан, способной аккумулировать значительные доли доходов бюджета независимо от центральной власти. Проанализированные данные свидетельствуют о различиях в структуре формирования доходов местных бюджетов при едином перечне налогов, лежащих в основе их формирования.

Различия в структуре формирования доходов также объясняются тем, что бюджеты одних местных органов власти основаны на базе крупных предприятий, другие - имеют более диверсифицированную налоговую базу. Но, несмотря на эти различия, их основой являются налог на прибыль,

подходящий налог с физических лиц, налог на имущество предприятий.

Для более точного определения состояния местных бюджетов и их связи с развитием территорий можно использовать показатель *средней бюджетной обеспеченности на душу населения* и выявлять *уровень достаточности (самостоятельности) местных бюджетов*. И дифференциация бюджетной достаточности, и её динамика во многом определяются зависимостью местных бюджетов от республиканской помощи, т.е. степенью бюджетной самостоятельности.

Можно провести *типологию местных бюджетов* по степени их бюджетной самостоятельности. Здесь необходимо использовать следующую систему показателей:

- уровень вклада местных бюджетов в доходы республиканского бюджета;
- доля областных дотаций (без учета взаиморасчетов) в доходах бюджета города (района);
- доля налогов, зачисленных в местный бюджет;
- обеспеченность расходов местных бюджетов собственным налоговым потенциалом (отношение собранных на территории налогов к расходам местного бюджета), условный баланс финансовых потоков в расчете на одного человека.

Можно выделить 3 группы бюджетов:

1. Доноры.
2. Умеренные доноры.
3. Реципиенты.

В группу "доноров" вошли местные бюджеты с наибольшим финансовым потенциалом. Концентрируя около 50 % населения региона, они создают примерно 60 % налоговых доходов, обеспечивая финансовую поддержку местным бюджетам с более низким налоговым потенциалом. Однако территории этого типа, внося в республиканский бюджет значительную долю финансов, зачастую снижают свои налоговые доходы

настолько, что обуславливает необходимость в республиканской помощи и создает достаточно сильные встречные финансовые потоки. Таким образом, зависимость этих бюджетов от республиканского создается искусственно.

Финансовое положение "умеренных доноров" относительно благополучно, однако уровень их "донорства" заметно ниже - 17 % налоговых доходов региона. Учитывая довольно высокую долю поступлений в местные бюджеты из республиканского бюджета, "условные доноры" тяготеют к переходу в группу "реципиентов".

Третья группа - "реципиенты" с высокой потребностью в субсидиях: формируют около 8 % налоговых доходов региона. Такое распределение статусов является достаточно устойчивым.

Таким образом, типологизация позволила нам выявить негативные последствия существующей *политики выравнивания*. Они выразились в сильной зависимости доходов местных бюджетов от субсидий областного бюджета и неспособности обеспечить местные расходы собственным налоговым потенциалом.

9.3. Концептуальные подходы к трансформации налогово-бюджетной системы регионов

Исследование политики расходов местного управления и факторов, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие территорий, показало смещение центра тяжести в решении социальных проблем на республиканский и местный уровень. Данные свидетельствуют об общей тенденции увеличения расходов местных бюджетов по всем направлениям. В то же время формирование местных бюджетов идет по принципу минимального обеспечения текущих затрат. Недостаток финансовых возможностей не только не создает стимулов для развития новых видов деятельности, но и не позволяет поддерживать существующие. Ограниченность бюджетных ресурсов требует законодательного установления ответственности республиканских и местных структур за те

или иные сферы общественной и хозяйственной жизни и создание устойчивой финансовой базы местных бюджетов для реализации местной социально-экономической политики.

Создание рыночных экономических условий воспроизводства экономического, социального, экологического, природноресурсного потенциалов и формирование местной экономической политики различных регионов Республики Узбекистан требуют оформления законодательных норм, учитывающих специфику отдельных районов и местных органов власти в налогово-бюджетной политике страны.

Следствием действия регионального фискального фактора является то, что в отдельных районах со сложными условиями на производство продукции затрачивается материальных, трудовых и финансовых ресурсов значительно больше, чем в других районах страны. Существующие сегодня экономические условия воспроизводства затрудняют как реальную стабилизацию и наращивание объемов производств в этих регионах, так и реальное выравнивание уровня жизни по территории Республики Узбекистан. Одновременно налогоплательщики районов со сложными условиями - юридические и физические лица - испытывают повышенное налоговое бремя, что, как показал анализ, не является оправданным. Таким образом, возникла потребность в законодательном урегулировании этого вопроса и *использовании инструментов особого бюджетного режима.* Для выравнивания стартовых условий для регионов со сложными условиями требуется внесение ряда поправок в бюджетно-налоговое законодательство, которые будут способствовать решению поставленной задачи.

Налог на добавленную стоимость (НДС). Для корректировки принципов определения налоговой базы при реализации товаров (работ, услуг), предлагается не включать в налоговую базу выплаты по районным коэффициентам и надбавкам за стаж работы в районах сложных условий и приравненных к ним местностях. Социально-экономическим обоснованием для такого заключения является то, что этот налог начисляется на

усыновленные самим же государством гарантийные выплаты, т.е. выступает по существу фактором дополнительного изъятия средств у территорий со сложными условиями.

Налог на доход (прибыль) предприятий (организаций).

Дополнительные издержки по заработной плате уменьшают также размеры прибыли предприятий районов со сложными условиями в среднем на 14 %. Рост издержек производства в районах со сложными условиями связан с завышенными размерами амортизационных отчислений, снижающих прибыль в среднем на 5 %. Для компенсации этих затрат предлагается ввести следующую норму: для предприятий, расположенных в районах со сложными условиями и приравненных к ним местностях, налоговые ставки устанавливаются в размере 18 процентов.

Помимо, предложенных поправок к изменению бюджетно-налогового законодательства, можно предлагать механизм экономического выравнивания, который является нормативно-расчетным инструментом экономической политики, с ориентированным на создание устойчивой доходной базы местных бюджетов.

Проведение выравнивания предполагает определение ***цели, масштабов, путей, критериев и инструментов выравнивания.***

Мы определяем ***цель выравнивания*** как создание равных стартовых условий территорий, что включает в себя повышение уровня доходов и выравнивание исходного налогового потенциала. Для отслеживания степени достижения цели экономического выравнивания можно использовать индикаторы межбюджетных отношений "республика - местный уровень управления".

На первом этапе предлагается проводить ***вертикальное выравнивание бюджетов.*** Но даже при равенстве условий формирования местных бюджетов, как правило, сохраняются существенные различия в бюджетном положении отдельных регионов и территорий.

Вторым этапом выравнивания бюджетной системы является

горизонтальное выравнивание. Исходя из определения горизонтальной сбалансированности (общее соответствие доходов расходам), предлагается механизм экономического выравнивания, основанный на необходимости соблюдения сбалансированности местных бюджетов. Здесь наиболее ярко проявились недостатки действовавших принципов и нормативов перераспределения доходов. Однако бюджетные показатели любого другого года за исследуемый период (1996-1999 г.) указывают на одну и ту же потребность: создание механизма экономического выравнивания, основанного на единой методологии.

В законе о государственном бюджете на предстоящий финансовый год устанавливается доля каждого местного бюджета, за исключением реципиентов, в республиканском бюджете. Также законодательно устанавливаются критерии отнесения местного бюджета к той или иной группе (доноров, умеренных доноров и реципиентов) на основе индикаторов межбюджетных отношений "республика - местный уровень управления" (обеспеченности местных расходов налоговым потенциалом, доли дотаций в доходах бюджетов, доли налогов в доходах местных бюджетов, силе финансовых потоков).

Итак, предлагаются следующие параметры горизонтального выравнивания:

1. Механизм экономического выравнивания вводится органами власти в законодательном порядке.

2. Экономическое выравнивание должно производиться с учетом как налогового потенциала, так и потребностей местных бюджетов, на основе разработанных показателей межбюджетных отношений "республика - местный уровень управления". Выделение средств из республиканского бюджета должно способствовать выравниванию условий жизни населения различных регионов, изымая доходы, полученные в результате неравномерного распределения производительных сил внутри страны и действия других субъективных факторов, не зависящих от усилий местных

органов власти.

3. Механизм распределения базируется на установлении долгосрочных стабильных нормативов, изменения в которые вносятся при значительных отклонениях в численности населения, децентрализации функции и других показателях, являющихся расчетной базой механизма, на основе показателей межбюджетных отношений.

4. Область закрепляет долгосрочные принципы межбюджетных отношений с каждой из выделенных групп местных бюджетов: доноров, умеренных доноров и реципиентов, что предполагает:

- проведение политики выравнивания регулирующих доходов в отношении доноров таким образом, чтобы не снижать обеспеченность местных расходов их собственным налоговым потенциалом ниже среднебюджетной обеспеченности в регионе, а в идеале оставлять в распоряжении местных бюджетов несколько больше с целью сохранения стимулов развития территорий, фискальной заинтересованности доноров. Для ликвидации не имеющих экономического смысла встречных финансовых потоков не проводить субсидирования бюджетов-доноров;

- субсидирование умеренных доноров до уровня не менее средне бюджетной обеспеченности. Но, в данном случае, можно не снижать уровень отчислений в областной бюджет, чтобы не развивать иждивенческих тенденций, не снижать заинтересованность в проведении местной экономической политики, направленной на повышение налогового потенциала за счет развития собственной территории;

- величина субсидий реципиентам должна дополнять доход бюджета таким образом, чтобы обеспечивать минимальные местные расходы на уровне средне бюджетной обеспеченности.

5. При планировании бюджета области на очередной год должна проводиться проверка состояния местных бюджетов на основе предложенных индикаторов. По результатам проверки необходимо пересматривать статус тех или иных бюджетов.

Предложенный механизм основывается на единой методологии, учитывающей индивидуальные особенности местных органов власти, выравнивает их доходы и позволяет максимально сократить встречные финансовые потоки, повышает заинтересованность органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

Обобщая вышеизложенное, делаем соответствующие выводы:

1. На основании изучения особенностей формирования налогово-бюджетных инструментов местной экономической политики в условиях нового бюджетного устройства в Республике Узбекистан и анализа мировой практики сглаживания бюджетных различий на местном уровне обоснована необходимость принципиально новых фундаментальных подходов к формированию межбюджетных отношений и трансформации налоговой системы в регионах.

2. Анализ практики формирования местного бюджета Андижанской области и проведение типологизации бюджетов местных органов власти позволили выявить существенную роль региональной специфики в формировании местных бюджетов регионов Республики Узбекистан и определении возможностей местной экономической политики.

3. Для создания рыночных экономических условий воспроизводства экономического, социального, экологического, природноресурсного потенциалов и формирования местной экономической политики регионов в Республике Узбекистан разработаны концептуальные подходы к формированию местных бюджетов, учитывающие специфику регионов.

Контрольные вопросы

1. Правовые и организационные основы организации бюджетного устройства в Республике Узбекистан?

2. Анализ методологических аспектов формирования налогово-бюджетных инструментов местной экономической политики в условиях современной бюджетной системы?

3. Характеристика налогово-бюджетных инструментов реализации экономической политики регионов?

4. Анализ современного состояния и противоречий бюджетно-налоговых взаимосвязей в Республике Узбекистан?

5. Региональная экономика и бюджетный потенциал местных органов власти?

6. Типология звеньев местных бюджетов по уровню достаточности их доходной базы?

7. Концептуальные подходы к трансформации налогово-бюджетной системы регионов?

Глава 10. Совершенствование системы управления бюджетными ресурсами региона

10.1. Методологические и правовые основы управления бюджетными ресурсами территорий

10.2. Теоретические основы управления бюджетными ресурсами территорий

10.3. Опыт реформирования системы управления бюджетными ресурсами

10.1. Методологические и правовые основы управления бюджетными ресурсами территорий

Специфика бюджетного устройства Республики Узбекистан состоит в том, что вследствие значительного разрыва между уровнями бюджетной обеспеченности регионов функционируют две принципиально разные схемы управления бюджетом регионов-доноров и регионов-трансфертополучателей, реципиентов. Это, с одной стороны, создает трудности, а с другой - позволяет повысить вероятность нахождения таких решений, которые послужат основой для эффективной унификации схем управления бюджетом.

Особое значение имеет исследование бюджетных проблем на материалах бюджета областей или крупных городов, например, г. Ташкента. Здесь сосредоточена громадная доля коммерческого капитала и государственных средств страны. Кроме того, этот субъект бюджетного устройства является главным регионом-донором в бюджетной системе Республики Узбекистан. В то же время здесь остается нестабильной большая часть реального сектора экономики, а сложившиеся в последние годы резервы пополнения казны за счет продажи имущества не могут далее наращиваться. В столице располагается большая часть республиканских государственных структур, сконцентрированы научный, культурный и оборонный потенциалы, размещаются другие бюджетоемкие системы. Она

представляет собой одновременно субъект республиканского бюджета и единицу местного самоуправления, что порождает дополнительные сложности в управлении бюджетом этой территории. Ташкент является не только концентрированным выражением проблем Республики Узбекистан, но и одним из пионеров в разработке и реализации новых систем управления бюджетными ресурсами.

Поэтому основой изучения данной темы является актуальная проблема определения критериев эффективности функционирования бюджетной системы и создания механизмов управления бюджетными ресурсами региона, соответствующих условиям переходной экономики.

Эффективность бюджетной системы выражается не только в активизации источников доходов, растущих размерах бюджетных средств и без дефицитности бюджета, но, прежде всего, в ее способности решать социально-экономические проблемы в интересах повышения качества жизни.

Как показывает анализ литературы и практическое знакомство с опытом других стран, проблема эффективного управления бюджетными ресурсами является актуальной не только для Республики Узбекистан, но и практически для всех стран бывшего Содружества. Более того, целый ряд вопросов, охватываемых данной темой учебного курса, отражают реалии и развитых стран.

Использование работ по проблемам государственных финансов и бюджетного регулирования не позволяет сформировать достаточно полного и систематизированного перечня критериев оценки качественного уровня управления бюджетными ресурсами. Недостаточно разработаны в литературе проблемы финансово-экономического обоснования нормативных актов субъектов, финансируемых из республиканского бюджета, регулирующих бюджетный процесс. Нуждаются в глубинном исследовании принципы построения комплексной системы управления бюджетными ресурсами региона в рыночных условиях. Слабо изучены возможности внедрения казначейского метода исполнения местных бюджетов.

Основной целью изучения данной темы является совершенствование системы управления, разработка эффективного механизма функционирования бюджетно-финансовой системы региона в условиях рыночной трансформации экономики. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие *задачи*:

- выявить социально-экономическое содержание эффективности управления бюджетными ресурсами региона и сформулировать его критерии применительно к условиям переходной экономики;

- обосновать концепцию совершенствования системы управления бюджетными ресурсами региона на примере г. Ташкента и определить подходы к ее использованию в других регионах;

- проанализировать преимущества и недостатки перехода к казначейскому методу исполнения бюджета региона, определить основные направления совершенствования кассового метода, изменения роли и функции уполномоченных банков;

- предложить новые концептуальные подходы к совершенствованию правовой основы организации и управления бюджетного процесса в Республике Узбекистан;

- определить возможности моделирования и прогнозирования финансово-экономических процессов и их применения в бюджетной деятельности;

- выработать предложения по развитию бюджетно-финансовой системы регионов в обозримой перспективе.

Изучение темы направлено на совершенствование бюджетной практики в регионах. На наш взгляд, с практической точки зрения, необходимо:

- во-первых, реализовать концепцию управления бюджетными ресурсами г. Ташкента. Внедрять городские экономический и бюджетный классификаторы. Создать общегородской Реестр бюджетных счетов учреждений и организаций, состоящих на бюджете г. Ташкента. Исполнение

бюджета осуществлять с использованием элементов казначейского метода. Необходимо развивать сотрудничество с системой уполномоченных банков Хокимията г. Ташкента.

- во-вторых, основные результаты изучения данной темы использовать в учебно-методических модулях и образовательных программах подготовки и повышения квалификации финансистов, банковских и муниципальных служащих в базовых вузах (Ташкентский финансовый институт).

На сегодняшний день можно констатировать повышение роли местных бюджетов в собирании налогов и привлечении различных форм неналоговых доходов, финансировании проектов местного значения, объектов социальной сферы и мероприятий по социальной защите населения, развитию производственной и социальной инфраструктуры.

Вместе с тем, по мере развития рыночных реформ, ускорения процессов разгосударствления и приватизации, на баланс местных бюджетов будут передаваться находящиеся на балансе госпредприятий объекты социальной инфраструктуры, что потребует дополнительно соответствующих финансовых ресурсов. Следовательно, **укрепление местных финансов является основой жизнеобеспечения населения**, что выходит за рамки вопросов местного значения и становится общегосударственной проблемой.

Первостепенной задачей является финансовое обеспечение минимальных местных бюджетов, рассчитанных на выполнение государственных полномочий по жизнеобеспечению населения, развитию производственной инфраструктуры, осуществлению реформ. С этой целью следует активизировать усилия по разработке минимальных государственных социальных стандартов, внедрение которых будет способствовать удовлетворению основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Продолжение реформы бюджетных взаимоотношений между республиканским и региональным уровнями власти должно осуществляться на основе последовательного разграничения расходов бюджетов разных уровней с тем, чтобы региональные и местные органы власти имели достаточно широкую самостоятельность в экономической политике.

Например, если предприятия передадут государству функции по выполнению социальных обязанностей своим работникам, компенсируют часть сокращаемых расходов на повышение номинальной зарплаты, предоставляя работникам большую свободу использования своих доходов, другую часть остатка расходов - на развитие производства для последующего улучшения финансового состояния, то все это может привести к большей эффективности экономики при увеличении дефицита бюджета. Видимо этот результат мог быть достигнут без увеличения дефицита бюджета, если бы кредитные ресурсы предприятий были перераспределены в бюджет.

Поэтому вместо того, чтобы любыми средствами пытаться достичь запланированного количественного бюджетного показателя, будет разумнее уделить больше внимания качеству принимаемых мер с учетом того, что самое важное - содействовать процессу структурной перестройки, ограничивая при этом инфляционное давление.

Также проблема высокой степени централизации доходов в бюджетной системе Узбекистана, выражающаяся в преобладающей доле в местных бюджетах, доходов находящихся в ведении республиканских властей, должна найти решение в новых подходах к формированию доходной базы местных бюджетов. Объем собственных доходов, находящийся в руках региональных властей, должен определяться исходя от полномочий этого уровня. В основу выбора доходных источников, являющихся собственными, можно положить критерии регионального формирования источников с учетом основных положений теории бюджетной системы.

Поскольку, в современных условиях в составе доходов местных бюджетов преобладающее значение занимают отчисления от регулирующих

доходных источников, важнейшим способом укрепления доходов регионального бюджета будет являться признание их собственными. Уже несколько лет применяются нормативы отчислений от таких регулирующих налогов, как налог на прибыль, акцизы, соответственно сохраняется требование стабильности, которое относится к собственным доходам региональных бюджетов. Поэтому признание собственными этих доходных источников, будет способствовать сокращению встречных финансовых потоков между бюджетами разного уровня, повышению самостоятельности региональных властей и их ответственности за удовлетворение потребностей населения на подведомственной территории в социально - экономических услугах.

Поскольку налоги являются основным источником формирования доходов регионального бюджета, то негативным моментом можно считать сложившуюся тенденцию сокращения доли налоговых поступлений в ВВП. Среди факторов уменьшения объема налоговых поступлений можно выделить следующие:

- наличие проблемы неплатежей и продолжение спада некоторых производств;
- уклонение от налогообложения и сокрытие доходов;
- необоснованно представленные налоговые льготы при образовании предприятий.

Соответственно, важнейшей мерой повышения налоговых доходов регионального бюджета является увеличение собираемости налогов за счет более эффективной работы налоговых органов: выявления неплательщиков налогов, обращение взыскания недоимки на имущество предприятий, имеющих задолженность перед бюджетами, использования таких мер стимулирования как налоговые каникулы, отсрочки платежей, налоговая амнистия.

Важное направление совершенствования налоговой системы - придание ей стабильности, что может быть достигнуто запретом на придание

новым налоговым законам обратной силы. Вместо этого, в практике зачастую меняются не только виды налогов, но и размеры распределения между бюджетами.

Налоговый Кодекс утвердил классификацию, определяющую разделение налогов по уровням государственного управления (общегосударственный и местный), закрепляя полномочия органов местных властей по праву введения некоторых местных налогов, установления льгот, ставок и санкций.

Пропорции распределения доходных поступлений по уровням бюджетной системы также возможно устанавливать в бюджетном законодательстве. При этом предусматривается формальное признание налогов с использованием нескольких способов разграничения доходных источников:

- местные налоги;
- распределение налогов;
- надбавки к общегосударственным налогам (например, разделение ставок по налогу на прибыль от предприятий).

Использование нескольких способов закрепления доходных источников и налоговых поступлений - достаточно разумное решение. Однако разделение доходов регионального бюджета на закрепленные и регулирующие противоречит требованию самостоятельности региональных властей. Сфера бюджетного регулирования остается чрезмерно широкой. Таким образом, отмеченные выше недостатки действующей системы отчислений от регулирующих налогов сохраняются, а способы разграничения доходных источников не достигают своей истинной цели.

В основу использования способов разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы государства могут быть положены следующие критерии:

- на республиканском уровне должны быть централизованы налоги, отвечающие экономической стабилизации в современных условиях: НДС,

налоги, налоговые базы которых неравномерно распределены среди различных территорий - налоги на природные ресурсы;

- на республиканские органы власти возложено создание оптимальных условий для развития предпринимательства, роста доходов предприятий и увеличения поступлений в бюджет. Потому налоги на прибыль и НДС должны поступать в основном в республиканские бюджеты.

- налоги, взимаемые по принципу постоянного проживания, например, акцизы должны подлежать зачислению в местный бюджет, поскольку именно через местный уровень управления происходит возмещение общественных благ соответственно доли налоговых изъятий налогоплательщика.

Таким образом, по нашему мнению, правомерно зачисление акцизов на алкогольную продукцию, на табачную продукцию, ювелирные изделия (акцизы на предмет "роскоши", или акцизы на предметы, свидетельствующие о материальном достатке его владельцев) в местные бюджеты. В целях повышения доходов бюджетов местного уровня можно рекомендовать увеличение ставки акциза на алкогольную продукцию, что поможет учесть широко используемую инициативу, выраженную введением большого количества самостоятельных сборов, объектом которых являются алкогольные товары.

Налоговый кодекс относит налог на имущество и земельный налог, к числу местных налогов. Как известно, система имущественного налогообложения, сложившаяся в настоящее время в большинстве развитых стран, имеет существенное отличие от действующей системы в странах СНГ, по причине отсутствия права частной собственности на землю. Наблюдающаяся в развитых странах тенденция замены налога на имущество предприятий, налогом на недвижимость, уменьшит налогооблагаемую базу налога на имущество, занимающего высокий удельный вес в составе налога на имущество, что приведет к уменьшению доходной базы местных бюджетов. По нашему мнению, при применении методики оценки имущества

и налога на землю должно быть учтено мнение специалистов регионов, что позволит сохранить объективность ее критериев.

Возможные результаты введения в действие подобной системы формирования доходов местного бюджета трудно оценить, ввиду регулирования налоговой системы, предусмотренной Налоговым Кодексом, такой как определение ставок со стороны Кабинета Министров Республики Узбекистан налога на имущество и земельного налога.

Однако однозначно можно подтвердить преобладание в структуре доходов местного бюджета налога на прибыль (в 1999 г. 15,4%), подоходного налога (17,8%), НДС (18,1%) и акцизного налога (18,2%).

Вызывает сомнение правомерность пропорций распределения регулируемых налогов, поскольку финансирование мероприятий местного значения, такие как природоохранные, производится, главным образом, из местных бюджетов, соответственно сложившимся пропорциям в финансировании должно производиться квотирование соответствующих налогов. По нашему мнению, необходимо установить реальные пропорции распределения доходов от регулируемых налогов, с учетом затрат на финансирование местных мероприятий, с преобладающей долей местного бюджета.

С необходимостью решения вопросов распределения финансовых источников между бюджетами различных уровней, в особенности регулирующих налогов, сталкиваются все страны с переходной экономикой в процессе реформирования межбюджетных отношений, так как до сих пор отчисления от регулирующих налогов остаются главным источником формирования доходов местных бюджетов.

Как оценивают специалисты, практика распределения налоговых поступлений осложняет проведение эффективной реформы межбюджетных отношений, так как обуславливает нестабильность и непредсказуемость формирования доходов местных бюджетов, снижает заинтересованность в

увеличении налоговых сборов, расширении налогового потенциала в регионах.

Бюджетная политика государства является главным рычагом воздействия на социально-экономические процессы. Особенно важно создание современных механизмов формирования и использования бюджетных ресурсов в нестабильных условиях переходной экономики. Нынешние реалии экономики Республики Узбекистан, во-первых, не лишены элементов дореформенного прошлого, во-вторых, характеризуются сложностью финансовой и экономической политики на различных уровнях власти, а в-третьих, повышением значения учета уже известных общих закономерностей развития рыночного хозяйства, подтвержденных мировым опытом.

Данная ситуация выражается в двух взаимосвязанных тенденциях. *Первая* заключается в стремлении к дальнейшей либерализации экономики и финансовой сферы, повышении экономических методов управления и изменения степени вмешательства государства в экономическую жизнь. *Другая же*, как реакция на первую, состоит в стремлении вернуться к усилению роли государства в сфере государственных финансов.

Главная проблема бюджетной системы Республики Узбекистан в современных условиях заключается, на наш взгляд, в повышении значения эффективного, основанного на мировом опыте построения рыночной экономики финансового, социально-экономического и правового порядка. Необходимо обеспечить управляемость бюджетного процесса, оптимизировать бюджетную поддержку регионов и финансирование различных сфер деятельности государства. Для этого требуется разработка и реализация новой концепции построения бюджетной системы, соответствующей рыночным условиям и обеспечивающей четкое, согласованное взаимодействие ее элементов. Необходимо создать такой механизм бюджетной деятельности, который позволяет достичь высокой ее результативности при минимизации издержек, органичного единства

хозяйственной инициативы и государственного регулирования, взаимодействия рыночных и централизованных регуляторов.

Таким образом, для совершенствования механизма формирования доходов местных бюджетов наряду с обобщением опыта стран с переходной экономикой и их применением на практике, изучение возможностей свидетельствует о многообразии следующих подходов к формированию доходов местных бюджетов:

- развитие базы собственных доходов местных бюджетов, как основы финансовой самостоятельности региона и экономического развития;

- использование единых, стабильных на протяжении определенного периода времени нормативов отчислений регулирующих налогов является наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения стабильности формирования доходов местных бюджетов и усиления заинтересованности местных органов власти в сборе налогов, расширении налогооблагаемой базы, *сокращении* бюджетных недоимок;

- применение трансфертов, рассчитанных по формуле на основе единого методического подхода позволяет учесть социально-экономическое развитие регионов, осуществлять их горизонтальное и вертикальное выравнивание и отойти от практики согласования дополнительного выделения финансовых средств из вышестоящего бюджета;

- предоставление местным бюджетам прав заимствования средств на внутреннем и внешнем рынках требует развития финансового рынка, разработки и внедрения четких принципов и механизма правового регулирования, усиления бюджетной отчетности и контроля. Весьма важным при этом является достижение макроэкономической стабилизации. Без создания этих условий предоставление прав заимствования средств местным бюджетам могут иметь дестабилизирующие последствия.

Определение бюджетных прав региональных органов власти в части формирования доходов находится в прямой зависимости от прав и обязанностей органов власти регионов по выполнению ими своих функций.

С учетом вышеизложенного считаем необходимым выделить критерии разграничения функций государственных органов при реализации бюджетной политики. К компетенции региональных органов власти должны быть отнесены функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности населения, сохранению природной и экологической системы, по обеспечению нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций, организация разработки основной концепции социально - экономического развития территории и механизма ее реализации путем использования разработанных социально-экономических нормативов, обеспечение условий развития всех элементов производственной инфраструктуры и специализированных видов деятельности социальной сферы, услугами которой пользуется население региона.

В качестве критериев разграничения функций органов власти республиканского и регионального уровней по оптимальному решению задач бюджетной политики, по нашему мнению, следует определить масштабность решаемых экономико-социальных задач, предметность и достижимость желаемых целей. Сопоставление конституционных полномочий и функций органов власти республиканского и регионального уровня в бюджетной сфере позволяет определить объем необходимых финансовых ресурсов, обеспечивающих самостоятельность функционирования региона республики.

Таким образом, функции между республиканской и региональной властью распределяются по принципу "целесообразности", означающей, что определенный круг задач будет решен лучше и полнее, если его поручить регионам, ибо последние в них заинтересованы более конкретными целями, чем центральное правительство.

Та или иная задача должна возлагаться на тот уровень управления в рамках политико-административного устройства страны, который лучше и экономнее может решить ее.

С финансовой точки зрения вопрос определения компетенции региональных властей сводится к тому, какие потребности должны быть удовлетворены за счет средств республиканского бюджета, какие - за счет средств региональных бюджетов.

В условиях построения демократического государства с централизованной бюджетной системой возникает проблема построения модели формирования доходов бюджетов регионов, адекватно сложившимся социально-политическим и экономическим условиям. Современная Республика Узбекистан представляет собой совокупность количественно и качественно разнородных региональных хозяйственных и социально-культурных комплексов. Ввиду дифференциации их уровня развития необходимо определить базовые составляющие, влияющие на модель формирования доходов регионального бюджета, т.е. комплекс факторов социально-экономического, геополитического, организационно-правового, национально этнического, финансово - бюджетного свойства.

Социально-экономический фактор предполагает определение у региона республики величины валового регионального продукта (ВРП), необходимой и достаточной, т.е. способной обеспечить поступление налогов, собираемых на территории, для развития региона. Данный фактор является основным при определении самостоятельности региона в формировании доходов регионального бюджета. На основе официальной статистики для оценки состояния социально-экономического развития региона возможно применение таких показателей, как динамика промышленного производства, уровень занятости, доля убыточных предприятий в общем количестве предприятий.

Организационно-правовой фактор, влияющий на формирование доходов бюджета регионов, включает в себя комплекс правовых норм, определяющих порядок взаимоотношений республиканского центра и регионов.

Таким образом, именно четкое законодательное разграничение прав и полномочий органов власти территориального уровня позволит обоснованно определять объем необходимых финансовых ресурсов для регионального бюджета.

К числу факторов, влияющих на формирование доходов региональных бюджетов, относится финансово - бюджетный. Финансово - бюджетная самостоятельность заключается в праве пользования и распоряжения бюджетным фондом, находящимся в распоряжении регионального уровня властей.

Все вышеизложенное предопределяет необходимость реформировать бюджетные отношения в Узбекистане с учетом следующих принципов бюджетного регулирования:

- принцип принятия решений наиболее компетентной инстанцией с учетом мнений заинтересованных органов;
- принцип фискальной эквивалентности (принцип увязки, предполагающий взаимосвязь интересов налогоплательщиков и населения, получающего услуги общественных расходов).

Принципы формирования доходов собственных региональных бюджетов вытекают из принципов бюджетной самостоятельности, предполагающих двухуровневую бюджетную систему, самостоятельность каждого звена бюджетной системы, четкое разграничение доходных источников и расходных функций, прозрачность и равенство бюджетных прав.

Самостоятельность бюджетов регионов возможна при таком разграничении доходных источников между республиканским уровнем и местными бюджетами, когда каждый уровень власти и управления обладает достаточными финансовыми ресурсами для финансирования расходов.

В результате анализа можно сделать следующие выводы и предложения:

1. Определено *социально-экономическое содержание и критерии*

эффективности управления бюджетными ресурсами региона, основных направлений оптимизации системы управления средствами бюджета в условиях переходной экономики. На основе учета требований объективных закономерностей развития социально-экономических процессов составлен перечень качественных и количественных показателей, способных сформировать совокупную оценку эффективности управления ресурсами бюджета.

2. Конкретизирован *закон синергии применительно к организации управления бюджетными ресурсами*. Показано, что синергический эффект в этой системе обеспечивается взаимной адаптацией ее основных звеньев, поэтому необходимо соблюдение принципа их независимости и согласованного взаимодействия как по горизонтали, так и по вертикали.

3. Обоснована *концепция совершенствования управления бюджетными ресурсами региона*, базирующаяся на использовании рыночных финансовых механизмов и оптимизации бюджетных процедур. Концепция включает:

а) формирование четких правил разработки и исполнения бюджета города в сочетании с внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета территории;

б) использование наиболее эффективных способов привлечения нетрадиционных финансовых источников в бюджетный оборот;

в) создание полноценного информационно-аналитического комплекса в бюджетно-финансовой сфере территории, обеспечивающего предварительный и текущий финансовый контроль исполнения бюджета.

4. Обоснована целесообразность введения *Общегородского Реестра бюджетных счетов учреждений и организаций*, состоящих на бюджете г. Ташкента.

5. Предложено создание *казначейско-бухгалтерских центров*, занимающихся бюджетным учетом в разрезе административных округов столицы. При этом подготовленный к внедрению в Ташкенте казначейский

метод отличается от принятого на республиканском уровне как по формам реализации (КБЦ), так и по его направленности не только на денежный компонент бюджетной сети города, но и на его материальную и нематериальную составляющие.

6. Определена *новая роль института уполномоченных банков в условиях перехода к казначейскому методу исполнения бюджета*, отдельные составляющие программы систематизации взаимодействия Хокимията г. Ташкента с банковской системой города.

7. Исследованы методологические основы ситуационного анализа и предварительного финансового контроля исполнения бюджета с использованием системы динамического *моделирования и прогнозирования финансово-экономических процессов в регионе*.

8. *Предложены направления реформирования бюджетно-финансовой политики в Республике Узбекистан* предусматривающие вовлечение регионов в процесс формирования республиканского бюджета, разработки стратегических планов и нормативов на перспективу.

В годы независимости и рыночных реформ в бюджетной системе страны предпринимаются попытки создания механизмов, соответствующих рыночным условиям, опирающихся на принципы бюджетного устройства построения государственных финансов и относительную независимость местных финансовых систем. Однако управление бюджетными средствами является запаздывающим и недостаточно результативным. Одна из причин такого положения состоит в том, что использование мирового опыта оказывается либо недостаточным, либо некритическим.

В связи с этим актуальным является изучение *зарубежного опыта организации финансово-бюджетных систем территорий*. Основное внимание, на наш взгляд, необходимо уделить опыту стран с рыночной или переходной экономикой.

Для Республики Узбекистан ценен опыт создания финансово-экономического порядка в Германии, а также организация банковской

системы кассового исполнения бюджета в этой стране.

Французская финансовая система отличается казначейским методом управления бюджетными ресурсами в условиях перехода от централизованной к децентрализованной бюджетной системе.

Заслуживают внимания характерные для Италии формы взаимодействия государства и местных властей с финансовыми партнерами. В развитии финансовых систем этих и ряда других стран проявляется тенденция автономизации регионального управления.

Достоин изучения (особенно для Ташкента) испанский вариант территориальной автономии, где местная власть является органичной частью государственного управления.

С другой стороны, поучителен урок Великобритании, где попытки усиления централизации управления местными финансами, ужесточения контроля Казначейства за расходами государственных средств на местах вызвали ухудшение отношений между центром и территориями, что потребовало восстановления финансовой самостоятельности последних.

Опыт Дании и ряда других стран ценен тенденцией передачи части социальных услуг от бюджетных к частным организациям.

10.2. Теоретические основы управления бюджетными ресурсами территорий

Не менее важным является изучение *теоретических основ управления бюджетными ресурсами территории*. В центре анализа должна находиться эффективность управления средствами бюджета. *Эффективное управление* обеспечивает максимально высокий социально-экономический результат предпринятого перераспределения национального дохода в данных социально-политических и финансово-экономических условиях. *Эффективность функционирования бюджетной системы* может быть оценена соотношением социально-экономического результата с целями и затратами на его достижение. *Оптимальное управление*

характеризуется максимальным значением комплексного показателя эффективности в координатах «затраты-результаты».

Как показывает мировой опыт, вполне возможно повышение результативности управления бюджетными ресурсами при одновременном снижении издержек. Для этого используются рыночные механизмы и осуществляется оптимизация бюджетных процедур, рационализирующая управление. *Рыночным механизмам* можно отнести:

1) переход к оказанию социальных услуг населению небюджетными организациями;

2) кредитный метод обеспечения части расходов, ранее осуществлявшихся за счет бюджета;

3) использование временно свободных бюджетных средств на счетах;

4) механизмы финансовой ответственности участников бюджетного процесса;

5) выбор системы (метода) исполнения бюджета - кассовой или казначейской.

В основе рационализации управления лежат объективные законы, прежде всего, *закон синергии*. Синергический эффект взаимодействия основных звеньев системы обеспечивается их независимостью и взаимной адаптацией. Поэтому *предпосылками оптимального управления бюджетными средствами* являются, во-первых, *независимость и согласованное взаимодействие* законодательных, исполнительных и контрольных органов и, соответственно, процедур формирования, исполнения бюджета и осуществления финансового контроля. Во-вторых, необходимы автономия региональных органов и относительная самостоятельность местных структур по отношению к республиканским при повышении роли местных органов самоуправления в обеспечении единства бюджетной системы Республики Узбекистан.

Сочетание рыночных механизмов и путей оптимизации бюджетных процедур дает основу для определения *условий эффективного управления*

бюджетными ресурсами. Среди них выделим следующие:

- а) внутренняя правовая регламентация бюджетного процесса;
- б) оптимальные пропорции между целостностью бюджетных законов (норм) и возможностью применения гибких механизмов управления;
- в) соответствие бюджетных регламентов и процедур экономическим условиям;
- г) оптимальное построение бюджетных потоков;
- д) использование временно свободных бюджетных ресурсов;
- е) минимизация не целевого и неэффективного расходования бюджетных средств;
- ж) приоритет предварительного и текущего финансового контроля над последующим.

Критерием эффективности управления бюджетными средствами может быть комплексный показатель, выражающий такие параметры, как результативность, целесообразность, оперативность. *Составляющими комплексной (многокритериальной) оценки эффективности* являются *одноаспектные критерии*, такие, как:

- 1) степень исполнения бюджета и уровень сокращения неплатежей;
- 2) бюджетная обеспеченность приоритетных направлений социально-экономической политики;
- 3) экономия бюджетных ресурсов;
- 4) степень сокращения бюджетного дефицита;
- 5) степень обеспечения непредвиденных расходов;
- 6) степень сокращения сумм не целевого использования бюджетных средств;
- 7) размеры получаемых от временно свободных ресурсов дополнительных доходов в бюджет;
- 8) трансформация (в интересах бюджета) бюджетного имущества и нематериальных активов в дополнительный бюджетный ресурс и наоборот;
- 9) доля социальных услуг, обеспечиваемых внебюджетными

организациями;

10) ускорение доведения бюджетных средств до конечных бюджетополучателей;

11) рационализация оперативного управления и результативность вновь применяемых механизмов и операций в процессе исполнения бюджета;

12) скорость реагирования конкретной бюджетной системы на изменяющиеся экономические условия.

Комплексный показатель, таким образом, включает в себя многокритериальную оценку экономической, социальной и управленческой эффективности бюджетной системы:

$$\mathcal{E} = \mathcal{E}_э + \mathcal{E}_с + \mathcal{E}_у, (16)$$

где \mathcal{E} - комплексный показатель эффективности управления бюджетными средствами;

$\mathcal{E}_э$ - экономическая эффективность управления бюджетными средствами;

$\mathcal{E}_с$ - социальная эффективность управления бюджетными средствами;

$\mathcal{E}_у$ - управленческая эффективность управления бюджетными средствами.

Приоритетное значение той или иной из этих трех оценок зависит от проводимой макроэкономической политики. В свою очередь, выбор типа бюджетной политики и определение соответствующей бюджетной стратегии должны опираться на анализ всех составляющих критерия эффективности. В связи с этим важным является анализ *типологии бюджетных политик*. Можно сделать вывод о необходимости поворота на нынешнем этапе развития экономики Республики Узбекистан от политики финансовой стабилизации к политике экономического развития в сочетании с политикой адресной социальной защиты.

Эффективность системы управления государственными финансовыми ресурсами основывается на наличии четких методологических и нормативных документов, предусматривающих систему контроля за их

соблюдением. Однако, как показывает анализ *законодательных основ управления бюджетными ресурсами*, одной из причин затянувшегося процесса реформирования бюджетной системы Республики Узбекистан является отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы. Принятие закона "О бюджетной системе" пополнит ту недостаточность нормативно-правовой базы.

Для более углубленного анализа зарубежного опыта реформирования системы управления бюджетными ресурсами территорий (регионов), местных органов самоуправления зрелищным примером мог бы анализ управления бюджетными ресурсами г. Ташкента, порядок формирования и исполнения бюджета города. Так как, на основе этого анализа можно будет сделать определенные выводы для таких бюджетных структур Республики Узбекистан, как г.Ташкент, Республика Каракалпакстан, Самаркандская область и т.д. Из этих регионов наиболее подходящим является г.Ташкент.

Реорганизация органов исполнительной власти города, обеспечила возможности для осуществления полноценной бюджетной процедуры только на общегородском уровне. Эта система, несмотря на ее недостатки, имеет ряд преимуществ перед районированием бюджета.

Положительные стороны системы единого бюджета города позволили, осуществить способ маневра ограниченным бюджетным ресурсом для соблюдения приоритетов бюджетной политики. Наряду с этим удалось ослабить негативные воздействия от недопоступления налогов в бюджет за счет таких рецений, как продажа государственной собственности по схемам, отличным от республиканской, возвратное финансирование, создание института уполномоченных банков Хокимията г. Ташкента и некоторые другие.

Повышению эффективности бюджетной деятельности способствовало принятие ряда нормативных документов. Это, в частности, Закон Республики Узбекистан "Об органах местного самоуправления", где впервые законодательно закреплено требование о представлении на рассмотрение

проекта бюджета г. Ташкента, сбалансированного по доходам и расходам.

Важным является изучение целого ряда действующих в г. Ташкенте регламентов и механизмов исполнения бюджета. Схемы порядка исполнения бюджета г. Ташкента на уровне города приведены на рис. 2. Представленный здесь механизм заменил ранее существовавшую громоздкую и малоэффективную систему управления бюджетными ресурсами города в разрезе его административно-территориального деления.



Рис. 2. Схема функционирования единого бюджета г. Ташкента

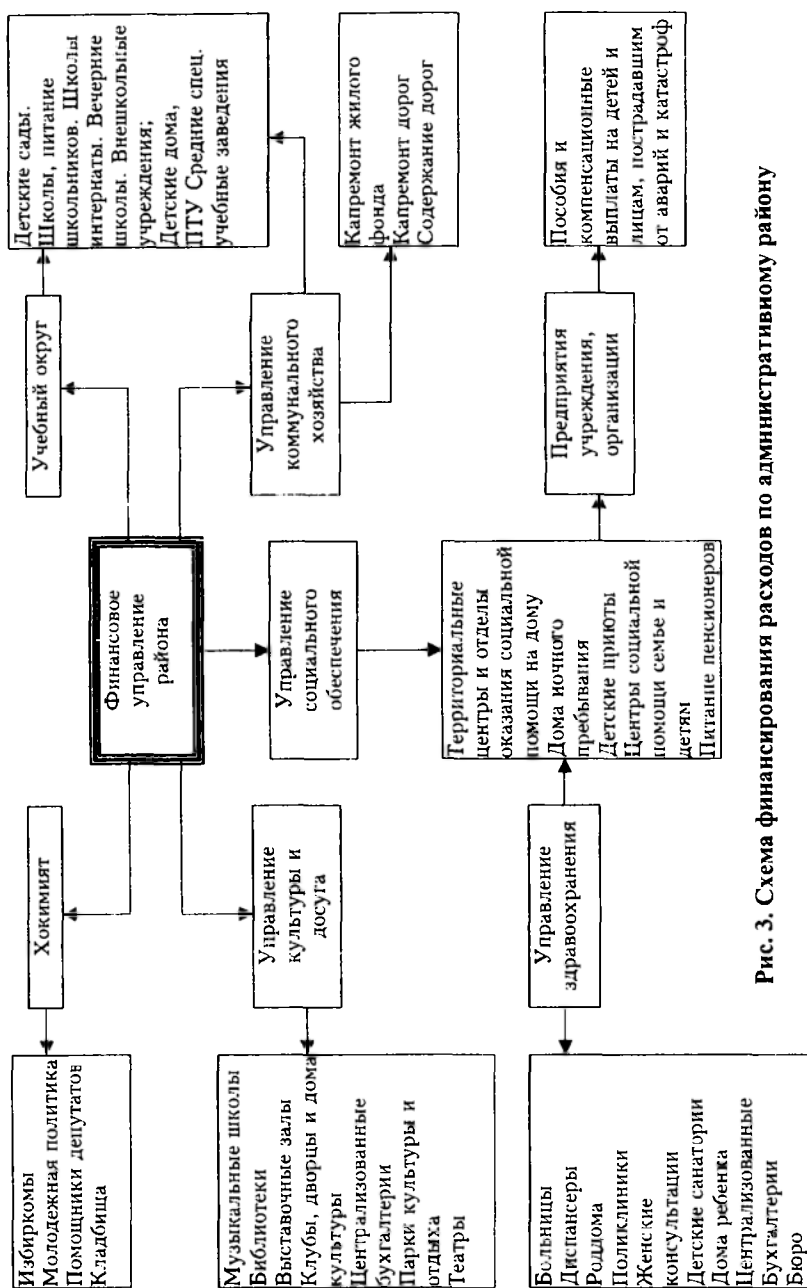


Рис. 3. Схема финансирования расходов по административному району

Приведенный выше порядок исполнения городского бюджета является одним из направлений реализации *Концепции совершенствования управления средствами бюджета г. Ташкента*. В числе звеньев механизма исполнения бюджета можно выделить *Общегородской Реестр бюджетных счетов учреждений и организаций*, состоящих на бюджете г. Ташкента. Реестр обеспечивает эффективный контроль за соблюдением действующих в Ташкенте регламентов расчетно-кассового обслуживания бюджетных учреждений. Введение условий расчетно-кассового обслуживания, с учетом коммерциализации банковской системы, явилось необходимой формой защиты интересов бюджетной системы. Можно разработать и ввести в действие условия договорных отношений с банками. При этом соблюдаются нормы расчетно-кассового обслуживания, действующие на республиканском уровне.

Одним из важных механизмов исполнения бюджета города является взаимодействие Хокимията г. Ташкента и его финансовых органов с *уполномоченными банками*. Такое взаимодействие станет одним из методов адаптации бюджетной системы к рыночным условиям. Этот процесс получит впоследствии распространение в ряде других городов и регионов. Формирование системы уполномоченных банков, обслуживающих бюджетную систему на договорной основе, позволит обеспечить более эффективное и рациональное, чем прежде, использование временно свободных бюджетных и внебюджетных ресурсов. За счет этого создаются возможности укрепления доходных статей бюджета, повышения степени его ликвидности и устойчивости.

За счет начисления процентов по остаткам бюджетных счетов бюджет г. Ташкента пополнится.

В целом система уполномоченных банков в Республике Узбекистан оправдывает себя на первом плане реформы бюджетной системы. Сегодня же необходим перенос центра тяжести на казначейскую систему исполнения бюджета.

10.3. Опыт реформирования системы управления бюджетными ресурсами

Опыт управления бюджетными ресурсами г. Ташкента дает для практики организации местных бюджетов в Республике Узбекистан следующие выводы и предложения:

- г. Ташкент, как крупная бюджетная структура имеет свои проблемы и сложности в управлении и организации деятельности в целом. Имеющееся в настоящее время административно-территориальное деление г. Ташкента по районам, входящим в состав города, имеет свои объективные противоречия и должно совершенствоваться;

- создание единого бюджета города Ташкента можно считать перспективным направлением системы управления местными бюджетами в крупных городах;

- те же проблемы расчетного обслуживания бюджетной системы имеют актуальность и в других регионах. Поэтому, предложенная практика для г. Ташкента по созданию уполномоченных банков по обслуживанию бюджетов на договорной основе является серьезной альтернативой для имеющегося в настоящее время расчетного механизма и т.д.

Немаловажным и необходимым для определения эффективности казначейского метода исполнения местных бюджетов является анализ *проблемы становления и применения на практике казначейской системы на республиканском и на местном уровнях*. В ходе рыночных реформ бюджетной и банковской систем Республики Узбекистан сложились следующие тенденции:

- 1) прекращена практика кредитования дефицита бюджета путем денежной эмиссии;
- 2) сложилась современная система расчетно-кассового исполнения бюджета;
- 3) сохранялось бесплатное расчетно-кассовое обслуживание счетов

бюджетных учреждений.

Вместе с тем, совершенствование бюджетной системы Республики Узбекистан и упрощение отчетности в ней при одновременной коммерциализации банковской системы выявили ряд *новых проблем*:

1) усложнилась достоверность и полнота информации о состоянии бюджета;

2) сократились возможности для осуществления предварительного контроля за целевым использованием бюджетных средств;

3) обнаружился недостаток механизмов использования остатков по счетам бюджетополучателей в интересах бюджета;

4) возросла подверженность бюджетных средств дополнительным рискам потерь. Все это усугубляется несовершенством:

а) единого подхода к организации расчетного процесса;

б) нормативных документов, регламентирующих договорные отношения между бюджетополучателем (или распорядителем) и соответствующим обслуживающим банком;

в) единого объективно-критериального подхода к выбору надежных банков.

В порядке реформирования системы исполнения республиканского бюджета и с целью устранения этих негативных факторов в 1997 г. в первом варианте проекта Закона Республики Узбекистан "О бюджетной системе" были намерения создать Службу Казначейства в составе Министерства Финансов Республики Узбекистан. Анализ сущности и практики применения, действовавших до последнего времени в Республике Узбекистан казначейских методов исполнения республиканского бюджета позволяет сделать вывод, что в целом эта попытка пока не достигает поставленных целей. Поэтому в Законе "О бюджетной системе" (декабрь 2000 г.) эта мера отложилась. Но в само понятие "казначейский метод" предлагается вкладывать иное содержание, ориентированное на интересы не только республиканских структур, но и соответствующих местных органов

самоуправления.

В связи с этим необходимо дать *предложения по организации казначейской системы исполнения бюджета Республики Узбекистан.*

При этом можно обосновывать дополнительные требования к органам казначейства, сформулированные в виде следующих *принципов:*

- а) *полный охват* операции по исполнению бюджета;
- б) многоуровневая система казначейства и *самостоятельность* каждого уровня;
- в) *единство* нормативной базы казначейского исполнения бюджета;
- г) *прозрачность* бюджетных потоков;
- д) *объективность* действий казначейских органов;
- е) *совместимость* функциональных интересов и информационное взаимодействие казначейства.

Анализ практики функционирования бюджетных учреждений в так называемых "новых условиях хозяйствования", доставшихся в наследие от дореформенных времен, показывает несбалансированность условий деятельности такой системы с государственными интересами. Казначейский метод исполнения бюджета может способствовать уходу от этой надуманной схемы и указать пути совершенствования управления финансовыми средствами государственных учреждений в отраслях непродовольственной сферы. Еще одним фактором, предопределяющим необходимость создания казначейства, являются проблемы расчетной системы в увязке с обострением финансового состояния банковских структур.

Представляется уместным создать и в местных условиях (целесообразно в крупных городах), *казначейскую расчетную систему*, призванную обслуживать все бюджетные счета города и осуществлять внутрибюджетные и внесистемные расчеты от имени любой из бюджетных организаций города посредством корреспондентского счета № 1 в Центральном Банке Республики Узбекистан.

Казначейский метод исполнения бюджета в нашем понимании

имеет в виду осуществление планового финансирования бюджетных расходов по системе *бухгалтерско-казначейских межотраслевых (или отраслевых) подразделений*. При этом предусматривается закрытие текущих счетов в банках низовых бюджетных учреждений и открытие соответствующих лицевых счетов в этих казначейско-аналитических подразделениях, или *казначейско-бухгалтерских центрах (КБЦ)*. Это организации и учреждения, которые будут обслуживать бюджетные организации в расчетных операциях, с тем, чтобы освободить руководителя бюджетного учреждения от расчетно-операционных проблем. Реализация этой идеи позволит использовать несколько дополнительных *факторов повышения эффективности казначейской системы Республики Узбекистан при Центральном Банке Республики Узбекистан*:

- обеспечение контроля формирования всех составляющих консолидированного бюджета Республики Узбекистан;
- большие возможности воздействия на формирование и использование бюджетных ресурсов для субъектов республики;
- управляемость и экономичность системы местных структур республиканского казначейства.

Для более успешного применения казначейского метода предлагается ввести *систему оперативного отслеживания движения имущественного компонента в бюджетной сети* и распоряжения вновь создаваемой собственностью за счет бюджетных средств. На примере научно-технических разработок можно рассматривать правовые вопросы управления натуральной и нематериальной составляющими бюджетных ресурсов (оборудованием, приобретенным или созданным за счет использования бюджетных ассигнований, интеллектуальной собственностью и т.д.).

Для определения перспектив оптимизации системы управления бюджетными средствами территорий необходимо *структурирование бюджетных показателей по приоритетам региональной финансовой политики и составу затрат*, которая обуславливает создание единых для

крупных городов *бюджетного и экономического классификаторов*. Они существенно расширяют номенклатуру статей и параметров аналогичных документов Министерства финансов Республики Узбекистан. Для обеспечения единой общереспубликанской системы отчетности об исполнении бюджетов можно предложить *таблицу соответствия кодов экономической классификации* расходов бюджетов в Республике Узбекистан и экономической классификации расходов бюджета г. Ташкента. При этом можно выявить возможность разносторонней трансформации местных классификаторов под создание бюджетно-финансовых балансов города по программно-целевому принципу. В плане реализации бюджетной природы внебюджетных фондов обосновывается целесообразность применения при их планировании и использовании бюджетной классификации расходов.

Требование оптимизации управления бюджетными ресурсами может быть выполнено при решении задачи алгоритмизации этого процесса. Предложенная нами система динамического *моделирования и прогнозирования финансово-экономических процессов* может быть применена к бюджетному процессу. Эта система позволяет:

- 1) определять количественные параметры результатов реализации определенной макроэкономической политики в стране (регионе);
- 2) прогнозировать социально-экономические последствия, в т.ч. негативные процессы, возникающие в результате реализации определенного варианта государственной (городской) программы;
- 3) определять первопричины возникновения негативных процессов;
- 4) сопоставлять результаты прогнозов нескольких различных вариантов стратегий управления бюджетными ресурсами, что позволяет выбрать более оптимальный из них;
- 5) обеспечивать перспективное бюджетное планирование.

Эта система может быть использована в работе Ташкентского ситуационного бюджетно-финансового центра, который по заказу

Хокимията г. Ташкента может быть создана в Ташкентском финансовом институте.

Приоритетные направления совершенствования финансово-бюджетной политики в Республике Узбекистан опираются на объективные закономерности и принципы, и раскрываются в следующем организационном подходе к обеспечению стабильной бюджетной политики в отношении регионов:

1) создание государственного Экспертного Совета с представительством на местах для формирования государственного бюджета Республики Узбекистан;

2) определение 2000 года базовым для формирования государственного бюджета;

3) предоставление Экспертному Совету проекта республиканского бюджета базового года;

4) возложение на государственный экспертный совет разработки базовых пропорций и нормативов, регулирующих межбюджетные отношения на срок 8-10 лет. Предлагаются также меры по *совершенствованию практики бюджетной работы*.

Обобщая вышеизложенное можно сделать следующие **выводы**:

1. Для существенного повышения эффективности функционирования бюджетной системы Республики Узбекистан в современных условиях требуется разработка теории управления бюджетными ресурсами региона в условиях переходной экономики.

2. Главными направлениями совершенствования системы управления бюджетными ресурсами являются использование механизмов, соответствующих рыночным отношениям и оптимизация бюджетных процедур.

3. Механизм управления средствами бюджета, в основу которого положены объективные закономерности и мировой опыт, может приближаться к идеалу саморегулирующейся и самосовершенствующейся

системы.

4. Основными требованиями к системе управления бюджетными ресурсами являются:

а) согласованное взаимодействие всех звеньев механизма государственного регулирования ресурсами бюджета, их независимость друг от друга и от коммерческих структур;

б) обеспечение прозрачности бюджета, возможности отслеживания и управления процессами формирования и исполнения бюджета территории в реальном времени;

в) способность к превентивным действиям, осуществление функций предварительного финансового контроля, прогнозирования и стратегического бюджетного планирования;

г) устойчивый рост комплексного показателя эффективности.

5. Необходимым условием преобразования нынешнего реального состояния системы управления бюджетными средствами региона в желаемое, ориентированное на указанный выше идеал, является нормативное состояние, представляющее собой четкий порядок исполнения бюджета, закрепляющий передовой опыт оправдавшего себя практику в бюджетном законодательстве, других законах и методических документах.

Совершенствование управления бюджетными ресурсами требует выработки новой макроэкономической политики Республики Узбекистан, которая бы устранила противоречия:

- между провозглашаемыми целями создания предпосылок для экономического роста и сохраняющейся приверженностью методам монетаризма;

- между декларируемым принципом реальности бюджета и устойчивой практикой принятия неосуществимого республиканского бюджета;

- между политико-правовыми и организационными формами ведения республиканского бюджета и местных бюджетов и другие.

Контрольные вопросы

1. Методологические и правовые основы управления бюджетными ресурсами территорий?
2. Теоретические основы управления бюджетными ресурсами территорий?
3. Анализ исторического опыта реформирования системы управления бюджетными ресурсами?
4. Анализ передового опыта развитых стран по реформированию системы управления бюджетными ресурсами?
5. Особенности и проблемы организации бюджетного исполнения в крупных городах?
6. Сущность и необходимость казначейско-бухгалтерских центров (КБЦ)?
7. Сущность и значение комплексного показателя эффективности использования бюджетными ресурсами?
8. Необходимость разработки и методологические основы теории управления бюджетными ресурсами региона в условиях переходной экономики?

Список литературы

1. Конституция Республики Узбекистан. Т.:Узбекистан, 1992.
2. О бюджетной системе. Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 г.
3. Налоговый Кодекс Республики Узбекистан. Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Приложение к № 4 -5 (1252 - 1253). Май 1997 г.
4. Гражданский кодекс Республики Узбекистан.
5. Каримов И. А. Собрание сочинений:
 - Т. 1. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. Т.: Узбекистан, 1996 .
 - Т. 2. Наша цель: свободная и процветающая родина. Т.: Узбекистан, 1996.
 - Т. 3. Родина священна для каждого. Т.: Узбекистан, 1996.
 - Т. 4. По пути созидания. Т.: Узбекистан, 1996 .
 - Т. 5. Мыслить и работать по новому требованию времени. Т.: Узбекистан, 1997.
 - Т. 6. По пути безопасного и стабильного развития.Т.: Узбекистан, 1998.
6. Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание родины, свобода и благополучие народа. Доклад на первой сессии Олий Мажлиса 22.01. 2000 года.
7. Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век. Речь Президента И. Каримова на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан Первого созыва 14 апреля 1999 года. Т.: Узбекистан, 1999.
- 8 Каримов И.А. Либерализация экономики и углубление реформ – наша главная задача. Доклад Президента Ресупублики Узбекистан И. Каримова на заседании Кабинета Министров,

посвященном итогам социально-экономического развития страны за 1999 год и приоритетным направлениям либерализации и углубления экономических реформ в 2000 году // Вечерний Ташкент, № 20 от 16 февраля 2000 года, С. 1-2.

9. «О прогнозе основных макроэкономических показателей и Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2000 год». Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан №554 от 31 декабря 1999 г. Ташкент.

10. «О прогнозе основных макроэкономических показателей и Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2001 год». Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан №500 от 26 декабря 2000 г. Ташкент.

11. «О прогнозе основных макроэкономических показателей и Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2002 год». Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан №490 от 31 декабря 2001 г. Ташкент.

12. Алимухаммедов Р. Казначейство: планирование и организация деятельности // Рынок, деньги и кредит. 2001, № 3-4, С. 54-59.

13. Абрамова А.М., Александрова Л.С. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебное пособие. М., 1999. 335 с.

14. Абдуллаев Е. А., Срождидинова З. Х., Усипбаев Н. И. Государственные финансы Республики Узбекистан. Уч. пос. Т.: ТФИ, 2001. 85 с.

15. Богачова О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 100-109.

16. Бюджетная система Российской Федерации. /Под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской. М. Юрайт. 2000. 435 с.

17. Бочаров В.В. Инвестиционный менеджмент: региональный аспект. СПб.: Питер, 2000. 169 с.

18. Бюджетная система Российской Федерации: Уч. Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 2-изд. М.: Юрайт, 2000. 615 с.
19. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник/Под ред. Г.Б. Поляка. 2-изд. М.: ЮНИТИ, 2001. 514 с.
20. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения: проблемы и перспективы развития. 2-изд. СПб.: Кодекс INFO, 2001. 146 с.
21. Верхолаз М.А. Влияние степени использования экономического потенциала на состояние местных бюджетов. 2-изд. Белград: Искра, 2000. 91 с.
22. Гореглад В., Подпорина И. Бюджетный кризис и пути его преодоления // Российский экономический журнал. 1996. № 10. С. 23-33.
23. Гибкое развитие предприятия: эффективность и бюджетирование. М.: Дело, 2000. 352 с.
24. Гизатуллин Х.Н., Зарипова И.Р. Формирование и проблемы расширения самостоятельности местных бюджетов в условиях рыночных отношений. 2-изд. Уфа: Институт экономики УрО РАН, 2001. 248 с.
25. Дмитриев М. Бюджетная политика в современной России. 2-изд. М.: Московский Центр Карнеги, 2001. 158 с.
26. Дробозина Л.А. Общая теория финансов. М.: Банки и биржи, 1999. 431 с.
27. Жамолов Х. Н. Межбюджетные отношения. Сборник текстов лекций. Т.: ТФИ. 2001. 214 с.
28. Журавлева Л.В. Бюджетная политика как метод государственного регулирования. 2-изд. М.: Дело ЛТД, 2001. 264 с.
29. Зарипова И.Р., Хафизова В.Р. История развития и современное состояние межбюджетных отношений в России. 2-изд. Уфа: ГП Принт, 2001. 181 с.

30. Зарипова И.Р., Хафизова В.Р. Баланс финансовых ресурсов территории. 2-изд. Уфа: ГП Принт, 2001. 178 с.
31. Землин А.И. Бюджетное право: схемы и комментарии/Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2001. 240 с.
32. Иванова М.В. Финансы и развитие малых городов Кольского Севера. 2-изд. Апатиты: ИЭП КНЦ РАН, 2001. 138с.
33. Караваева И.В. Налоговое регулирование рыночной экономики: Учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 215 с.
34. Ковалева А.М. Финансы. Учебное пособие для студентов экономических направлений и специальностей вузов. 3-изд. М.: Финансы и статистика, 2001. 267с.
35. Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист. 1996. № 11. С. 3-14.
36. Королева Н.В. Бюджетно-налоговая политика – как проявление экономической политики. Региональный аспект. 2-изд. Сыктывкар: Изд. Сыктывкарского Гос. Унив-та, 2000. 196 с.
37. Лавров А. Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России. Становление рыночной экономики в России: Сб.науч.проектов. Вып. 10. М., 1997. С. 41-52.
38. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: Российская политическая энциклопедия, 2001. 384 с.
39. Леткеман И. Совершенствование механизма государственного регулирования бюджетной системы // Рынок, деньги и кредит. 2001. № 7. С. 24-28.
40. Наговицин А.Г. Бюджетная политика. М.: Экзамен, 2000. 512 с.
41. Намозов О.Ш. О роли казначейства как системы // Рынок, деньги и кредит. 2001. № 3-4. С. 51-54.

42. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики (В вопросах и ответах): Учебное пособие. М.: -ИНФРА-М, 2000. 124 с.
43. Очерedyкo В.П. и др. Основные закономерности в экономической теории: альбом схем. СПб: Университет, 2000. 86 с.
44. О' Салливан А. Экономика города. 4-е изд. Пер. с англ. Сер. "Университетский учебник". М.: Инфра-М, 2002. XXVI. 706 с.
45. Пашенцев Е.Н. Паблик рилейшиз: от бизнеса до политики. 2-е изд. М.: Финпресс, 2000. 240 с.
46. Проблемы бюджетной реформы в условиях бюджетного федерализма: Сб. науч. статей преподавателей и аспирантов. Ч-2. СПб.: СПб-УЭФ, 1999. 148 с.
47. Прокопчук Л.О., Козырева А.А. Стратегическое планирование: конспект лекций. СПб: Михайлова В.А., 2000. 64 с.
48. Преобразование финансовой системы в Республике Казахстан. Вашингтон-Алматы-Манила, 1997. 168 с.
49. Поиск российской модели бюджетного федерализма. 2-изд. СПб.: Кодекс INFO, 2001. 172 с.
50. Показатели социально-экономического развития Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкент. 1999.: Стат. сборник. Т.: Гос.Департамент статистики, 2000. 100 с.
51. Промышленность Республики Узбекистан. 1999. Стат. сборник. Т.: Гос.Департамент статистики, 2000. 70 с.
52. Рахматуллаев Б. Бюджетная система Республики Узбекистан на пути преобразований // Рынок, деньги и кредит. 2001. № 6. С. 48-50.
53. Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. 2-е изд. М.: ИПЦ Финпол, 1999. 310 с.
54. Семенов А.В. Механизм распределения налогов между бюджетами регионов. М.: АОЗТ Маска, 1999. 138 с.

55. Совершенствование бюджетного регулирования в России: Сб. науч. трудов. /Под ред. А.Е. Карлика. СПб.: Шанс, 1999. 218 с.
56. Срожиддинова З.Х., Вахобов А.В., Сиддиқов Ж.Р. Государственный бюджет Республики Узбекистан. Уч. пос. Т.: ТФИ, 2001. 107 с.
57. Срожиддинова З. Х. Управление государственными финансами. Тексты лекций. Т.: ТФИ, 2001. 94 с.
58. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. М.: Финансы и статистика, 1999. 220с.
59. Тумасов Ф.С. Инвестиционный потенциал региона: теория, практика, проблема. М.: Экономика, 1999. 272 с.
60. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Моск. Центр Ин-та «Восток-Запад». М.: Диалог-МГУ, 1999. 235 с.
61. Финансы: Уч. для вузов. /Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М.: Юрайт, 2000. 520 с.
62. Эрнст Джонс. Деловые финансы. М.: Диалог, 1998. 450 с.
63. Четыркин Е.М. Финансовый анализ производственных инвестиций. 2 – е изд. испр. и перераб. М.: Дело, 2001. 256 с.
64. Хруцкий В.Е., Сизова Т.В., Гамаюнов В.В. Внутри-фирменное бюджетирование. М.: ФиС, 2002. 400 с.
65. Юрцева Т.В. Экономика некоммерческих организаций. М.: Юрист, 2002. 320 с.
66. Понамаренко В. Финансы общественного сектора России. М.: экономика, 2001.
67. Салливан А. Экономика города 4-е изд. Пер. с англ. М.: Инфра-М, 2002. XXVI. 706 с. (Сер. «Университетский учебник»).
68. Sosial Funds and Reaching the Poor. Edited by Anthony G.Bigio. The World Bank. Washington: DC, 1999. P.125.

69. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997.

70. Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. 2-е изд. М.: ИПЦ Финпол, 1995.

71. Лавров А. Проблема становления и развития бюджетного федерализма в России. Становление рыночной экономики в России: Сб.науч.проектов. Вып.10. М., 1997.

72. Шарифходжаев М.Ш., Срожиддинова З.Х., Туляганова Н.Б. Бюджетная политика Республики Узбекистан. Уч. пос. Т.: ТФИ, 2001. 86 с.

73. Юлдашев З.Ю., Срожиддинова З.Х., Мирзаев У.А. Местные бюджеты. Уч. пос. Т.: ТФИ, 2001. 76 с.

74. Boyd J. Inflation. Growth and Central Banks Theory and Evidence, 1996. Policy Research Working Paper. 1575. The World Bank. Washington: D. C.

75. EBRD transition Report 1998. Financial sector in transition. European Bank for Reconstruction and Development. London, 1998.

76. Hermes N. Lesnik R. Financial System Development in Transition Economies // Journal of Banking and Finance. Vol. 24. P. 507-524.

77. Moyer C. Financial System. Corporate Finance and Economic Development, in RA Hubbard (ed) Asymmetric information. Corporate Finance and investment. A Notional Bureau of Economic Research 1990 Research Project Report, University of Chicago Press. Chicago, P. 307-322.

78. Steinherr A. An innovator Package for Financial Sector Reforms in Eastern European Countries // Journal of Banking and Finance. 17 P. 1033-1057.

79. Mingaleva Zh About the experience of enterprise's strategies in crises situation. All Russian scientific conference "Economics" theory methodology, trends of development: S-Petersburg, 1998.

80. Tkacheva S. Innovation Activities Infrastructure, treated as Multi Agent System The 11th Annual Meeting of the Japan Association for Evolutionary Economics. JAFEE 2000. Tokyo, Japan, 2000. P.136-141.

*Вахобов Алишер Васикович
Жамолов Хасан Нуманжанович*

**СОГЛАСОВАНИЕ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Редактор Э. С. Хуснутдинова

Темплан 2002 года, поз. № ____

Подисано в печать 23.07.02. Формат 30x42 1/8. Бумага №1. Оперативная печать. Уел. печ. л. 13,8. Уч. – изд. л. 14,4. Тираж 500 экз. Заказ № 18. Цена договорная.

Ташкентский финансовый институт. 700084, г. Ташкент, ул. Х.Асомова 7.

Отпечатано в типографии Ташкентского финансового института. 700084, г. Ташкент, ул. Х.Асомова 7.