

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

ТАШКЕНТСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ ИНСТИТУТ

ОТДЕЛ МАГИСТРАТУРЫ

На правах рукописи
УДК: 339.72

САТТОРОВ МАХСУДЖОН МАХМУТЖОН ЎҒЛИ

**«ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН»**

**Специальность: 5A230601 – «Управление государственными
финансами»**

Диссертация

Выполненная для получения академической степени магистра

Научный руководитель

доц. Раджабов У.

Ташкент – 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-	
1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ	9
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	
1.1. Социально-экономическая сущность и значение межбюджетных отношений.....	
1.2. Модели организации межбюджетных отношений.....	17
1.3. Зарубежный опыт организации межбюджетных отношений (на примере Германии).....	25
Выводы по первой главе.....	36
ГЛАВА АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ	
2. МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ	38
УЗБЕКИСТАН	
2.1. Анализ действующих методов межбюджетного бюджетного регулирования в Республике Узбекистан.....	38
2.2. Анализ доходов доходов местных бюджетов в условиях выхода из субвенционного режима.....	49
Выводы по второй главе	63
ГЛАВА ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ	
3. ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН	64
3.1. Пути оптимизации межбюджетных отношений в Республике Узбекистан.....	64
3.2. Совершенствование механизмов регулирования межбюджетных отношений в Республике Узбекистан.....	73
Выводы по третьей главе	56
ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ	76
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. За годы независимости произошли большие изменения по последовательной передаче ряда полномочий, функций от центральных органов местным органам власти, прежде всего в решении экономических и социальных вопросов, финансировании бюджетных организаций, коммунального хозяйства, благоустройства. На сегодняшний день роль местных бюджетов в осуществлении государственной политики значительно возросла об этом говорит и тот факт, что на местном уровне расходы на финансирование социальной сферы составляют более 70 % от объемов бюджета данные цифры значительно возрастают, если спуститься на районный уровень. Финансирование этих расходов требует соответствующей доходной базы для своевременного осуществления расходов, предупреждения возникающих проблем и создания условий для их решения на местах. Для решения данных задач необходимо постепенно предоставлять более широкий спектр прав местным органам государственной власти в части управления бюджетным процессом, усовершенствовать бюджетное законодательство разграничивающее ответственности в осуществлении бюджетного процесса между центральными региональными и муниципальными органами государственной власти.

Важнейшей составной частью проводимых в Узбекистане социально-экономических реформ является преобразование бюджетного устройства государства, одним из сегментов которого являются межбюджетные отношения.

Межбюджетные отношения как механизм регулирования отношений между органами государственной власти с местными органами власти представляют институциональные инструменты для решения данных задач. Совершенствование данных отношений позволит разграничить сферы ответственности каждого уровня бюджета, будет способствовать укреплению

финансовой обеспеченности и расширению налоговой базы местных бюджетов, созданию финансовой базы для оперативного реагирования на возникающие проблемы, а также укреплению статуса местных органов власти.

Оптимизация механизма межбюджетного регулирования, включающего определение в соответствии с законом источников доходов бюджетов различных уровней, формы поддержки регионов, разделение между республиканским и местными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций, определение величины расходов, обеспечивающих исполнение полномочий, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы – всё это определяет успех экономической стабилизации.

В принятой 7 февраля 2017 года Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан на 2017-2021 годы¹ третьим приоритетным направлением определено развитие и либерализация экономики, направленное на дальнейшее укрепление макроэкономической стабильности и сохранение высоких темпов роста экономики, комплексное и сбалансированное социально-экономическое развитие регионов, районов и городов. Также в данном направлении определено сокращение субвенционных районов и городов, расширение доходной базы местных бюджетов за счёт ускоренного развития в них промышленности и сферы услуг.

В Узбекистане осуществляется система мероприятий по обеспечению финансовой самостоятельности местных бюджетов, совершенствованию межбюджетных отношений между уровнями бюджетной системы республики. В частности, в 2010 году была разработана программа выхода из дотационного режима и к концу 2011 года множество местных бюджетов областей вышли из дотационного режима. С 2012 года была начата программа поэтапного выхода регионов из субвенционального режима. В

¹ Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан на 2017-2021 годы

этой связи нахождение наиболее оптимальных путей организации межбюджетных отношений на современном этапе экономического развития республики является весьма интересным и актуальным.

Объектом исследования являются республиканский бюджет Республики Узбекистан, республиканский бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и города Ташкента.

Предметом исследования являются межбюджетные отношения республиканского бюджета Республики Узбекистан с республиканским бюджетом Республики Каракалпакстан, местными бюджетами областей и города Ташкента, а также межбюджетные отношения местного бюджета Мирзо-Улугбекского района.

Целью исследования является изучение теоритической и правовой основы системы межбюджетных отношений и разработка предложений по их совершенствованию в Республике Узбекистан, обоснование целесообразности и эффективности предложений, а также представление перспективной социально-экономической выгоды при условии практического внедрения данных предложений. В соответствии с поставленной целью предполагается решить следующие задачи:

–изучение научно-теоретических основ организации межбюджетных отношений

–изучение типологии функционирующих моделей межбюджетных отношений;

–изучение зарубежного опыта регулирования межбюджетных отношений на примере Германии;

–проведение первичного анализа, действующей системы межбюджетных отношений Республики Узбекистан и исследование структуры доходов и расходов местного бюджета Мирзо-Улугбекского района;

–подведение выводов и разработка направлений по дальнейшему

совершенствованию межбюджетных отношений.

Вопросы регулирования межбюджетных отношений были изучены рядом отечественных ученых. Вахобов А.В., Х.Н. Жамолов² рассматривали практику межбюджетных отношений в Республике Узбекистан, работы Срождидиновой З.Х.³ также посвящены изучению теоретической основы межбюджетных отношений, Данная тема является глубоко обсуждаемой и в Российском научном кругу к числу авторов изучавших данную тему относятся: Горбуновой О.Н., Селюковым А.Д., Друговой Ю.В.⁴ изучены правовые основы межбюджетных отношений, Бабич А.М., Павлова Л.Н. Любимцев Ю.Н.⁵, Бежаев О.Г., Богов Х. М., Марченко Г. В., Мачульская О.В.⁶, Иванов В. В.⁷, Молчанов И.Н.⁸ рассматривали вопросы совершенствования организации государственных и муниципальных финансов, а также межбюджетных отношений, в работе также рассмотрены труды зарубежных посвященных организации государственных финансов, авторов. Основные принципы межбюджетных отношений были выдвинуты Д.Ж.Элазаром (Elazar D. J).⁹, Квигли и Смоленский (John M. Quigley, Eugene Smolensky)¹⁰ рассматривали вопросы организации современных государственных финансов, Хьюджс и Смит (Hughes G., Smith S.)¹¹ изучали практику децентрализации государственных финансов, Юн Ма (Jun Ma)¹² изучил практику выделения межбюджетных трансфертов в разных странах, различные аспекты межбюджетных отношений рассмотрены в трудах

²Вахобов А.В., Жамолов Х.Н. согласование межбюджетных отношений. Учебное пособие- Т.: Молия 2002.

³Срождидинова З.Х. Межбюджетные отношения- Учебное пособие. «InfoCOM.UZ»Т.: 2010

⁴Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учебное пособие. - М.: ТК Белой, 2002

⁵Любимцев Ю.Н. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. - 2000. - № 6

⁶Марченко Г. В., Мачульская О. В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. 2000. № 1

⁷Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. Том 13, №1

⁸Молчанов И.Н. Экономика общественного сектора тема «Бюджетный федерализм» <http://socfera.narod.ru/>

⁹Elazar D. J. Exploring federalism. - Tuscoloosa, Al.; London: The University of Alabama Press, 1991.

¹⁰John M. Quigley, Eugene Smolensky Modern public finance Harvard university press London 1994

¹¹Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: structure, functions and finance. London, 1991

¹²Jun Ma Intergovernmental Fiscal Transfer A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, (he United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia) Macroeconomic Management and Policy Division Economic Development Institute The World Bank 1997

Гурумути С. (S. Gurumurthi)¹³, Хойге М, Макферрена¹⁴, Келдерса, Кёттенбургер¹⁵, а также были проработаны материалы, отчеты, аналитические доклады ряда международных и отечественных организаций, ассоциаций и иных структур.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, нормативно правовые акты Республики Узбекистан регулирующие сферу государственных финансов, а также Постановления Президента Республики Узбекистан «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах государственного бюджета». В работе так же использованы данные Государственного Комитета по статистике, отчетные данные по исполнению местного бюджета Мирзо Улугбекского района, аналитические записки международных агентств и других финансово-экономических организаций.

В процессе диссертационного исследования использовались методы общей теории статистики, сравнительного экономического, логического и структурного анализа.

Практическая значимость диссертационного исследования

Результаты исследования могут быть применены при разработке методов по стимулированию регионов к увеличению уровня обеспеченности местных бюджетов собственными доходами, а также по совершенствованию действующей нормативно правовой документации регулирующей систему межбюджетных отношений в Республике Узбекистан.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

В данной работе мы постарались рассмотреть межбюджетные отношения не только в части отношений между республиканским бюджетом

¹³ S. Gurumurthi Intergovernmental Fiscal Relations: Three Faces of Tax Sharing Economic and Political Weekly, Vol. 33, No. 35 (Aug. 29 - Sep. 4, 1998), pp. 2301-2307 <http://www.jstor.org/stable/4407134>

¹⁴ MIHALY HOGYE and CHARLES McFERREN LOCAL GOVERNMENT BUDGETING: THE CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN EXPERIENCE Society and Economy, Vol. 25, No. 1 (2003), pp. 1 1-36 <http://www.jstor.Org/stable/41471955>

¹⁵ Christian Kelders and Marko Koethenbuerger Tax incentives in fiscal federalism: an integrated perspective The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique, Vol. 43, No. 2(May / mai 2010), pp. 683-703 <http://www.jstor.org/stable/40800710>

и региональными бюджетами, а также отдельно изучили данные отношения между региональными и муниципальными бюджетами.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трёх глав, выводов и предложения и списка использованной литературы. Во введении обосновывается актуальность темы, цель и задачи работы.

В первой главе рассматривается сущность и значение межбюджетных отношений, приведены принципы и механизмы осуществления межбюджетных отношений

Во второй главе проведён анализ действующей практики межбюджетных отношений в Республике Узбекистан

В третьей главе раскрыты проблемы и приведены пути оптимизации межбюджетных отношений в Республике Узбекистан

В заключении приведены выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию межбюджетных отношений в Республике Узбекистан.

ГЛАВА I. НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Социально-экономическая сущность и значение межбюджетных отношений

В условиях формирования демократического устройства общества и становления местного самоуправления, как одной из его фундаментальных основ, особое значение для реализации задач улучшения качества жизни населения приобретают вопросы развития финансового потенциала территории и финансового обеспечения местных органов власти.

Удовлетворение ряда потребностей граждан, в частности таких, как потребность в общественных благах, наиболее приближено к местному уровню, что обуславливает значимость местных финансов в распределении финансовых ресурсов общества. В последнее время наблюдается тенденция, заключающаяся в постепенном расширении полномочий низших эшелонов власти, прежде всего в сфере финансов, децентрализации ответственности по предоставлению общественных услуг населению. Данная тенденция обусловлена задачами повышения эффективности расходования государственных средств, более полного учета интересов населения, укрепления общественных демократических институтов.

На сегодняшний день роль местных бюджетов в осуществлении государственной политики значительно возросла об этом говорит и тот факт, что на местном уровне расходы на финансирование социальной сферы составляют более 70 % от объемов бюджета, данные цифры значительно возрастают, если проанализировать районный уровень. Финансирование этих расходов требует соответствующей доходной базы для своевременного осуществления расходов, предупреждения возникающих проблем и создания условий для их решения на местах. Для решения данных задач необходимо постепенно предоставлять более широкий спектр прав местным органам государственной власти в части управления бюджетным процессом,

усовершенствовать бюджетное законодательство, разграничивающее ответственности в осуществлении бюджетного процесса между центральными региональными и местными органами государственной власти.

Построение бюджетной системы Республики Узбекистан основано на Конституции Республики Узбекистан. Так, в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан¹⁶: «Государственный бюджет Узбекистана включает в себя республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты».

Входя в бюджетную систему страны, все бюджеты взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

В статье отечественного исследователя Жамолова Х отмечено: «В рамках действующей структурно-функциональной системы бюджетных отношений необходимо проанализировать новый тип межбюджетных отношений, в котором отражаются процессы, происходящие как в самой экономике, так и в обществе в целом.¹⁷

Межбюджетные отношения как механизм регулирования отношений между органами государственной власти с местными органами власти представляют институциональные инструменты для решения данных задач. Совершенствование данных отношений позволит разграничить сферы ответственности каждого уровня бюджета, будет способствовать укреплению финансовой обеспеченности и расширению налоговой базы местных бюджетов, созданию финансовой базы для оперативного реагирования на возникающие проблемы, а также укреплению статуса местных органов власти.

В Бюджетном кодексе Республики Узбекистан дано следующее определение межбюджетным отношениям: «Межбюджетные отношения

¹⁶ Конституция Республики Узбекистан (Глава XXV Финансы и кредит, статья 122) от 8.12.1992г.

¹⁷Жамолов Х., Хакимова Ш. «Взаимодействие звеньев бюджетной системы в условиях либерализации экономики». Журнал «Экономический вестник Узбекистана», № 6, 2001г.(28с.)

представляют собой отношения между республиканским бюджетом Республики Узбекистан, республиканским бюджетом Республики Каракалпакстан, областными бюджетами областей, городским бюджетом города Ташкента, бюджетами районов, городов, а также бюджетами государственных целевых фондов по обеспечению соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления расходов, закрепленных настоящим Кодексом за соответствующими бюджетами».¹⁸

В рамках тематической направленности данной работы рассмотрим более подробно элементы понятийного аппарата, имеющие непосредственное отношение к межбюджетным отношениям. Сегодня многие из них не соответствуют тому смыслу, который в них вкладывают экономисты, использующие данные понятия. Нередко это приводит к принятию неправильных решений на практике и к неточностям в законодательных и нормативных актах.

Под межбюджетными отношениями понимают совокупность экономико-правовых отношений между государственной и местными органами власти в ходе бюджетного процесса.¹⁹

Так, в труде отечественного учёного Яндиева М.И. приведена следующая формулировка понятия межбюджетных отношений: «межбюджетные отношения представляют собой финансовые взаимоотношения между органами власти разных уровней, как по вертикали, так и по горизонтали».²⁰

Отечественные исследователи Вахобов А.В., Жамолов Х.Н. считают, что «межбюджетные отношения, прежде всего, выступают формой финансовых отношений, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования фонда денежных ресурсов и выражают

¹⁸ Бюджетный Кодекс Республики Узбекистан, утверждённый Закон Республики Узбекистан от 26.12.2013г

¹⁹ Срождинова З.Х. Межбюджетные отношения. Учебное пособие. Издательство INFOCOM.UZ.Ташкент, 2010г

²⁰ Яндиев М.И. Теория финансов. Трансформация финансов органов власти. Учебное пособие. М.: ТЕИС, 2001.- 240с.(50с)

системно организованную совокупность денежных потоков между субъектами межбюджетных отношений. Субъекты межбюджетных отношений авторы разделили на: правовые формы бюджетно-налогового механизма и объективные финансовые процессы (бюджетные потоки) и систему бюджетных фондов».²¹

Так, авторы Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова определяют межбюджетные отношения как отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровней и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, включая распределение и перераспределение доходов и расходов между бюджетами.²² Данное определение ограничивает компетенцию и практически реализуемые полномочия органов власти.

А.М. Бабич и Л.Н. Павлова определяют межбюджетные отношения следующим образом: «межбюджетные отношения - это совокупность отношений между органами государственной власти ..., органами власти субъектов ... и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса».²³ Это определение нельзя признать достаточно точным, так как оно отражает лишь отношения, возникающие при рассмотрении и подготовке правовых основ решения данной проблемы. Об отношениях, возникающих в ходе исполнения бюджета, в процессе фактического прохождения средств из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня или между бюджетами одного уровня, в нем ничего не сказано. В данном определении авторами включены отношения по поводу разделения доходных и расходных полномочий и их закрепления за соответствующим уровнем власти.

²¹ А.В.Вахобов, Х.Н.Жамолов. Согласование межбюджетных отношений: Учебное пособие/ Ташк.финанс.инс-т. Ташкент.2002.239с. (12с.)

²² Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учебное пособие. - М.: ТК Велби. 2002, с.72

²³ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные муниципальные финансы. - М.: Финансы, 1999, с.147

Согласно Ю.Н. Любимцеву межбюджетные отношения представляют собой системно организованные денежные потоки и связи между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов». В данном определении не говорится о правовой стороне данных отношений.²⁴

О.Г. Бежаев считает, что «межбюджетные отношения - это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной и долговременной основе федеральных и региональных налогов, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти».²⁵ Данное определение охватывает весь спектр межбюджетных отношений, возникающих в бюджетном процессе. При этом только не обозначена цель этих отношений.

Исходя из выше изложенного, межбюджетные отношения можно определить как систему отношений экономико-правового характера по поводу разграничения расходов и доходов между различными уровнями власти в целях их выравнивания и обеспечения достаточного уровня финансовыми ресурсами для выполнения соответствующих обязательств.

²⁴ Любимцев Ю.Н. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. - 2000. - № 6, с. 22.

¹⁰Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования/Под ред. д.э.н. М.А. Яхьяева - М.: Экзамен, 2001, с. 17.

Межбюджетные отношения возникают и функционируют в системе государственного управления по вертикали и регламентируются объемами функциональных обязанностей и задач каждого уровня власти с учетом их финансовых возможностей.

Целями межбюджетных отношений являются:

во-первых, создание единого экономического пространства;

во-вторых, финансовое обеспечение единых минимальных стандартов в экономическом и социальном развитии регионов;

в-третьих, обеспечение равной социальной защиты и гарантий социальных прав граждан, то есть обеспечение благоприятных условий экономического и социального развития на всей территории страны.

Достижение поставленных целей обеспечивается благодаря механизму межбюджетных отношений, который включает в себя следующие составные компоненты (рис.1.1)

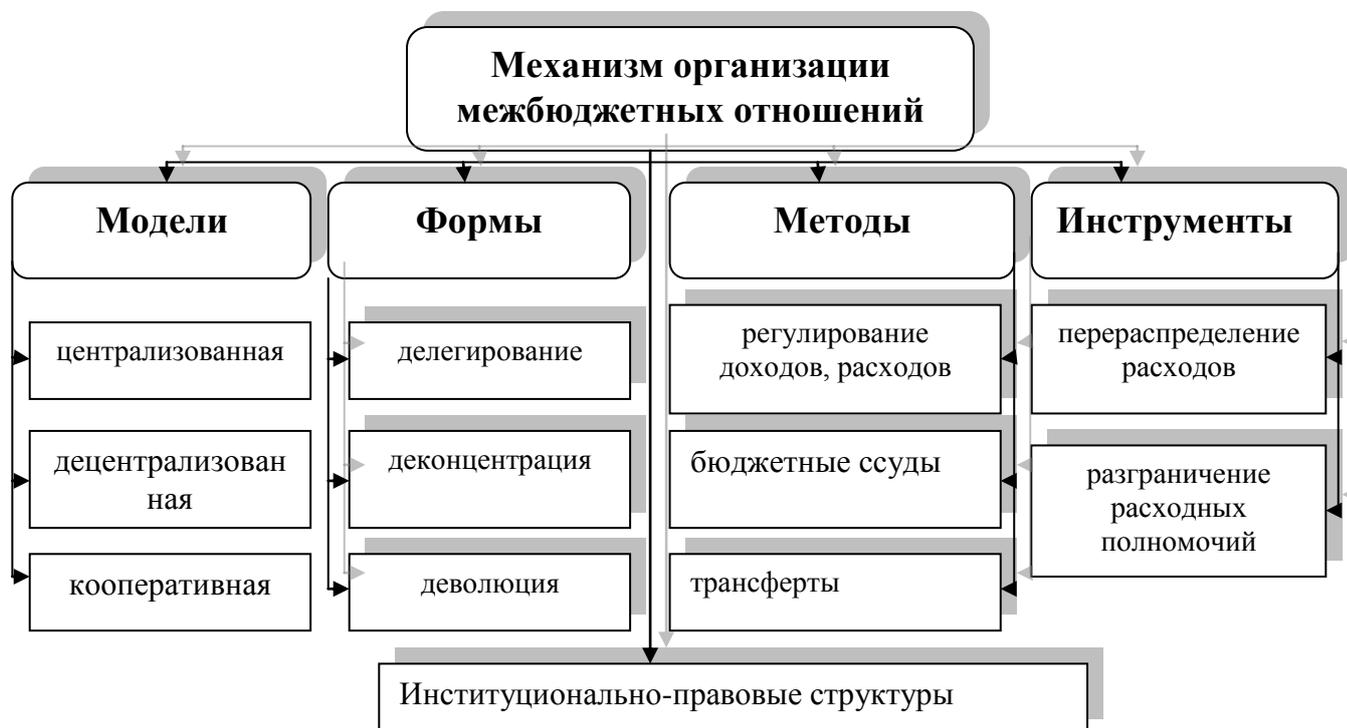


Рис.1.1. Механизм реализации межбюджетных отношений²⁶

Каждый из компонентов организации межбюджетных отношений будет

²⁶ Составлена самостоятельно автором на основе теоретического материала учебного пособия З.Х. Срождиддиновой «Межбюджетные отношения», Издательство INFOCOM.UZ.Ташкент, 2010г

подробно рассматриваться в параграфах в ходе изложения материала.

Примечательным является то, что в зависимости от государственного устройства той или иной страны принципы построения межбюджетных отношений могут иметь свои особенности и отличаться.

Таким образом, межбюджетные отношения основываются на следующих принципах (рис.1.2):

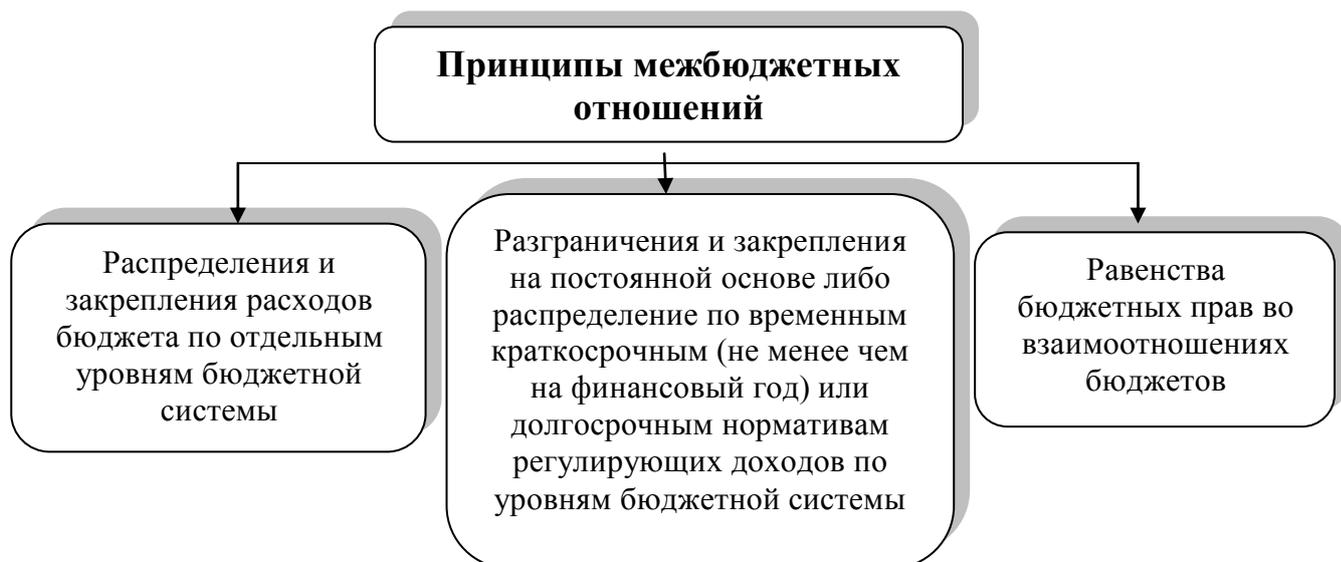


Рис.1.2. Принципы межбюджетных отношений²⁷

Очень часто данные принципы утверждаются на законодательном уровне как в странах с федеральным типом устройства, так и многих странах с высокой степенью децентрализации государственного управления, что в первую очередь требует децентрализации потоков финансовых ресурсов.

Межбюджетные отношения включают: разделение и правовое закрепление за бюджетами бюджетной системы ответственности за выполнение определенных социальных и экономических функций; определение величины расходов, которые обеспечивают выполнение полномочий, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы; установление и правовое закрепление источников доходов бюджетов всех уровней; все формы финансовой поддержки территорий.

Данные принципы являются достаточно размытыми и не представляют

²⁷ Составлен самостоятельно автором на основе теоретического материала

четких границ для уровней бюджетной системы.

Как было сказано выше данные принципы не являются универсальными и они могут отличаться в зависимости от национальной практики и мы считаем, что принципы бюджетной системы Республики Узбекистан должны быть дополнены следующими принципами регулирования межбюджетных отношений:

–разграничение и закрепление по нормативам регулирующих доходов по уровням бюджета в том числе по местным налогам на областном и районном уровне;

–распределение расходных полномочий по уровням бюджетов без дублирования обязательств по финансированию;

–равенство прав в межбюджетных отношениях регионов центром и местных органов с органами власти регионов (принцип справедливости);

– принцип субсидиарности, поделегированным расходным

–обязательствам;

–транспарентность (прозрачность);

–гласность межбюджетных отношений, простота и открытость методов расчета для всех заинтересованных органов(лиц).

Межбюджетные отношения дают теоретические и практические основы для образования финансовых взаимосвязей, которые, обеспечивают функционирование бюджетной системы, и выполнение государственных функций по всей территории страны на равном уровне.

Разработка подходов по разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями органов государственной власти; установление критериев и методов предоставления финансовой помощи субъектам бюджетной системы строится на основе концепции межбюджетных отношений.

Разграничение и закрепление по нормативам регулирующих доходов по уровням бюджета даёт возможность для более точного прогнозирования доходов бюджета и более эффективного их сбора (при этом определение

регулирующих доходов на местном уровне позволит избежать случаев полного или необоснованного изъятия местных налогов вышестоящим уровнем бюджетной системы на уровне местных бюджетов).

Обоснованное и ясное разграничение расходных полномочий будет способствовать более эффективной организации государственных услуг.

Другими словами, именно правильно выстроенные межбюджетные отношения способствуют выравниванию и ускорению хозяйственного развития по всей территории государства.

Ещё одной причиной влияния межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие государства заключается в том, что правильно сконструированные финансовые отношения между субъектами бюджетной системы являются безусловным фактором укрепления государственности и упрочнения правопорядка, безопасности населения.

То есть, совершенствование межбюджетных отношений между уровнями государственной власти будет способствовать более благополучному осуществлению бюджетной политики, что, в свою очередь, приводит к всестороннему развитию государства.

Исходя из выше изложенного, правильно выстроенная и эффективная система межбюджетных отношений является одним из критериев, определяющих эффективное функционирование государства.

1.2 Модели организации межбюджетных отношений

Выбор той или иной модели межбюджетного регулирования является весьма сложным вопросом для каждого государства. Вот уже на протяжении долгого времени модели межбюджетных отношений являются объектом пристального изучения учёных-экономистов.

Модель межбюджетных отношений представляет собой совокупность взаимосвязей между различными субъектами бюджетных отношений, связанные с формированием бюджетных средств, необходимых каждому

уровню власти для выполнения возложенных на него полномочий.

Модели межбюджетных отношений в значительной степени отличаются друг от друга. Их дифференциация связана со спецификой построения бюджетной системы каждой страны и формами обращения денежных средств между ее уровнями. (рис 1.3.).

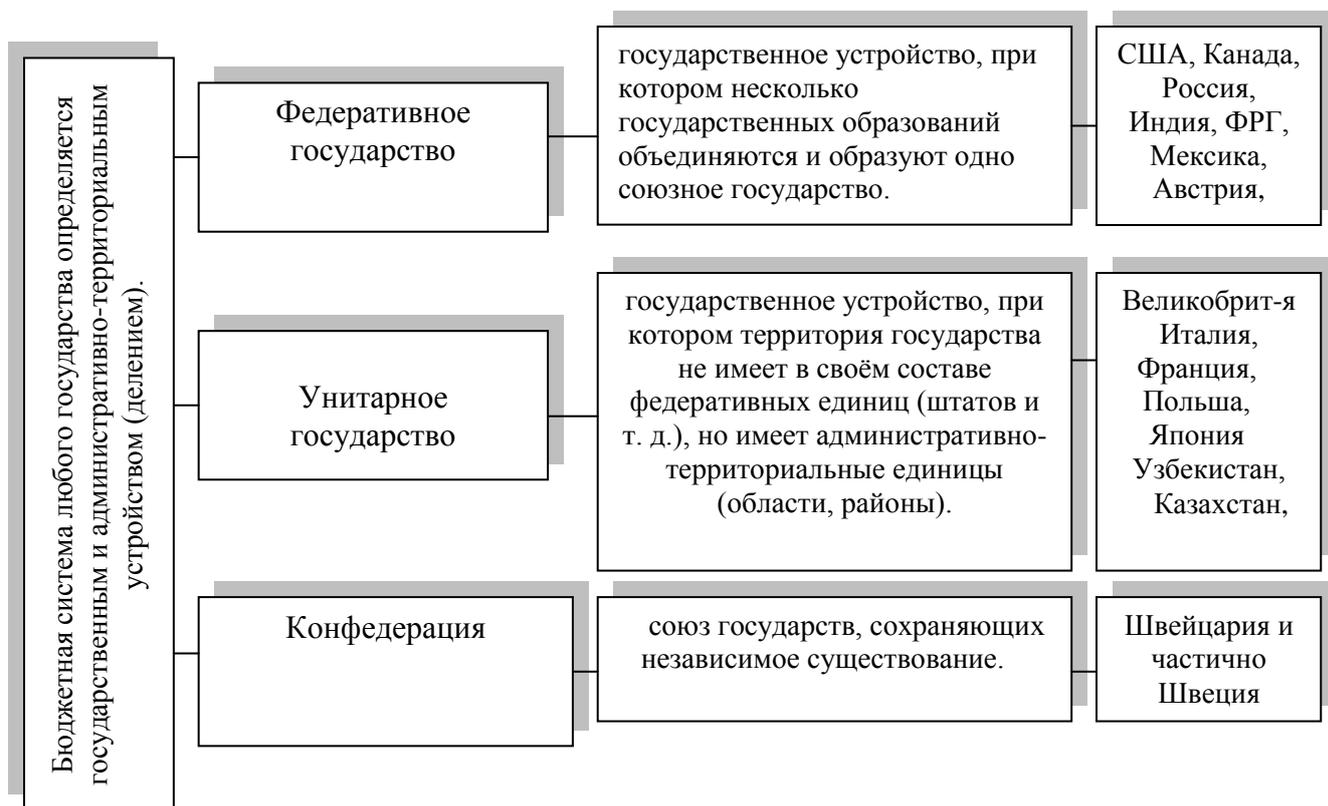


Рис.1.3. Типы бюджетные системы различных государств²⁸

Так в некоторых федерациях федеральный бюджет имеет право передавать финансы в местные бюджеты через региональные бюджеты.

В странах с таким устройством субфедеральные бюджеты не играют никакой значимой роли в распределении средств, они лишь выполняют роль посредников. В других странах средства из федерального бюджета распределяются только между региональными бюджетами, которые затем перечисляют их в соответствующие локальные бюджеты.

²⁸ Ботиров А.А., Юлдашева Н.В. Местные бюджеты. Учебное пособие, Издательство «IQTISOD-MOLIYA», 2015г

Также профессор Срождиддинова З.Х. определяет «модель межбюджетных отношений как институциональный подход к определению основ организации взаимоотношений в решении вопроса распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы». Она также отмечает три модели межбюджетных отношений. Существуют следующие основные виды моделей межбюджетных отношений: централизованная, децентрализованная и кооперативная.

Исследования вопроса классификации и выбора типов моделей межбюджетного регулирования нашло широкое отражение в трудах Г.Хьюза и С.Смита которые на основе двух признаков (схожести подходов к регулированию межбюджетных отношений, соотношение ролей центральных и субнациональных властей) классифицировали 19 стран Организации Экономического Сотрудничества (ОЭСР) по четырём группам (см.табл.1.1.)

Таблица 1.1.

Классификация стран по типам моделей межбюджетного регулирования²⁹

Группы	Страны	Характеристика
I группа	Австралия, Канада, США Великобритания, Япония	Региональные и местные власти обладают значительной самостоятельностью и фискальной автономией
II группа	Страны Северной Европы (Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция)	значительна роль нецентральных (региональных) органов в финансировании социальных расходов
III группа	Австрия, Германия, Швейцария	автономность бюджетов разного уровня и их активное сотрудничество
IV группа	Бельгия, Греция, Финляндия, Португалия, Испания, Италия, Франция	зависимость регионов от центрального правительства

²⁹ Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. Том 13, №1. С.6-7

Так В.В.Иванов считает, что по степени централизации государственного управления все существующие модели следует классифицировать на централизованные, децентрализованные и смешанные (кооперативные). Типы моделей межбюджетного регулирования приведены на нижеследующем рисунке (рис.1.4.)

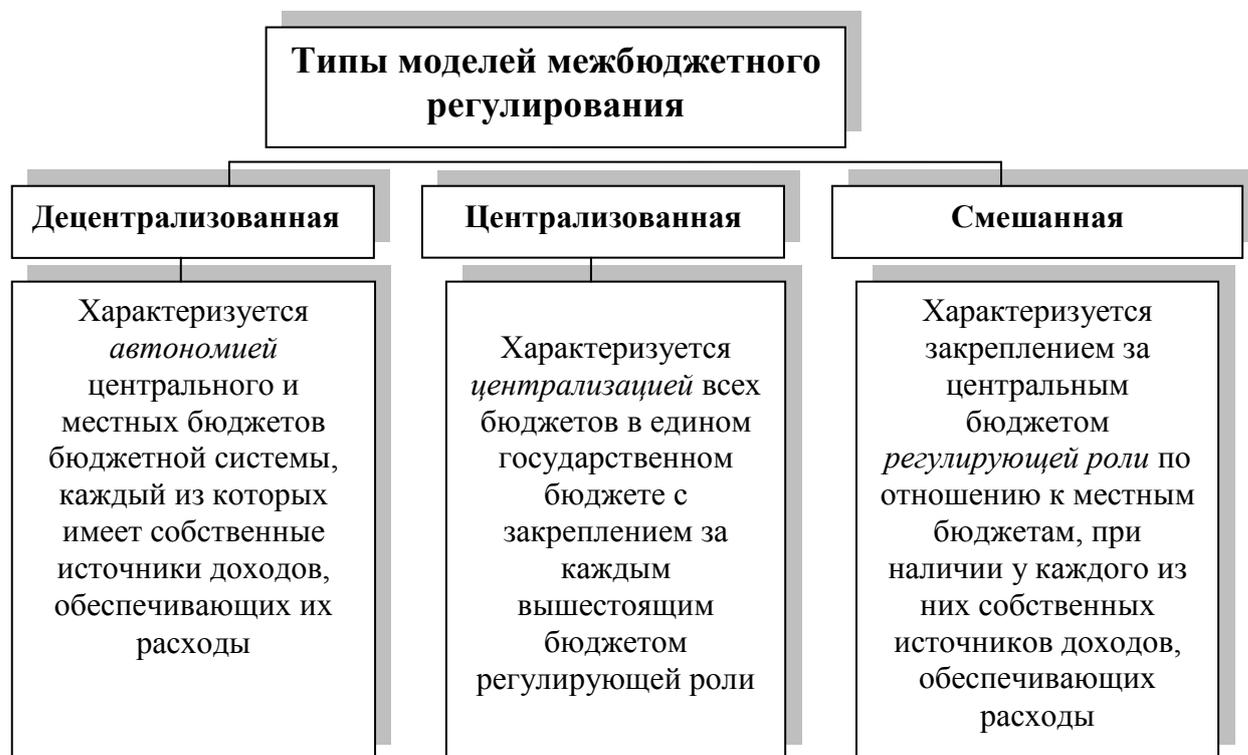


Рис.1.4. Типы моделей межбюджетного регулирования³⁰

Централизованная модель характеризуется наивысшей степенью централизации управления, тотальным контроле территориальных бюджетов федеральным центром, максимально возможным ограничением самостоятельности региональных органов власти, устранение неравенства регионов через систему бюджетных трансфертов.

В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизованных средств федерального бюджета.

Достоинство данной модели заключается в тесном сотрудничестве

³⁰ Ботиров А.А., Юлдашева Н.В. Местные бюджеты. Учебное пособие, Издательство «IQTISOD-MOLIYA», 2015г

региональных и центральных органов власти, что способствует сохранению единства государства.

Основной недостаток этого типа бюджетной системы - номинальное самостоятельное функционирование субфедеральных звеньев, связанное с отсутствием собственных доходных источников и возможности самостоятельного осуществления бюджетной политики.

Характеристиками централизованного типа устройства межбюджетных отношений являются: ограниченные возможности в формировании доходной базы бюджетов; сильная зависимость региональных органов государственной власти в осуществлении программ по развитию региона от центрального бюджета (центра); распределение бюджетных обязательств по расходам осуществляется без учета реальных условий или диктуется центральными органами власти.

Данный тип организации межбюджетных отношений имеет свои положительные и отрицательные стороны. К положительным качествам можно отнести: возможность организации единой системы управления государственными финансами; относительная легкость формирования централизованных фондов для осуществления инвестиционной политике по всей территории страны; легкость осуществления контроля; низкие риски принятия ошибочных решений местными органами власти.

К отрицательным сторонам данного типа организации межбюджетных отношений относятся: постепенное ослабление финансовой обеспеченности регионов; формирование иждивенческого настроения в регионах с слабым уровнем бюджетной автономии.

Децентрализованная модель характеризуется приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства перед региональным. Финансовая независимость и самостоятельность региональных властей подкрепляется здесь использованием «непересекающихся» налогов по принципу «один налог - один бюджет», предоставлением права совместного использования налоговых баз, отсутствием текущего контроля

со стороны федерального центра за бюджетной деятельностью региональных властей.

Основной недостаток этой модели заключается в избыточной самостоятельности региональных уровней власти, что может привести к нарушению единства государства, а также препятствовать проведению единой финансовой и экономической политики. В рамках децентрализованной модели федеральному центру важно найти ту грань, за которой уровень децентрализации власти неизбежно приведет к противопоставлению интересов субъектов федерации интересам целого государства.

Смешанные (кооперативные) модели представляют собой симбиоз элементов централизованных и децентрализованных моделей. Данная модель характеризуется совместным сотрудничеством центральных и региональных властей в области бюджетного выравнивания. Кооперативная модель в отличие от централизованной модели предоставляет регионам значительно больше свобод в формировании и использовании бюджетов нижестоящего уровня власти, поэтому в данной классификации она иногда называется смешанной. Роль центральных властей и региональных трансфертов из федерального бюджетов здесь достаточно высока. Отличительная черта кооперативного федерализма заключается в централизованной политике выравнивания диспропорций в развитии регионов при значительном участии федеральных властей, широком привлечении субфедеральных властей к перераспределению национального дохода, обеспечению макроэкономической стабильности, а также большей ролью регионов в распределении налоговых доходов, активным горизонтальным бюджетным выравниванием. Современную бюджетную систему Российской Федерации в этой классификации обычно относят к кооперативному (смешанному) типу.

Профессор Н.Б.Ермасова, Л.А.Ефимова на основе типологии власти выделяют три основные модели бюджетных отношений: координационную, включающую и пересекающуюся.³¹

Координационная модель характеризуется высокой независимостью региональных властей от общенациональных и подчинённость муниципальных властей региональным органам управления. Эта модель действовала в США в 1789-1930 годы и в настоящее время считается исторически исчерпавшей себя.

Включающая модель характеризуется разделением в определённой пропорции каждого из полномочий между уровнями и содержит опасность частного пересмотра этих пропорций. В качестве примера можно привести японскую бюджетную систему после Второй мировой войны. При данной модели наблюдается дублирование статей в структуре расходов бюджетов разного уровня.

Пересекающаяся модель получила большое распространение в странах, использующих бюджетный федерализм. Сферы автономии и взаимодействия властей определены в этой модели более чётко и на долгосрочной основе.³²

Мигара де Сильва, Г.Курляндская и Н.Сибаторова в зависимости от степени фискальной автономии органов местного самоуправления выделяют четыре основные модели местного самоуправления: англосаксонская, континентальная, смешанная, советская модели.³³

Англосаксонская модель, на сегодняшний день утвердилась в основном в англоязычных странах (США, Канада и др.). Данная модель характеризуется наличием полной автономии органов местного самоуправления. При данной модели местные органы абсолютно самостоятельны, отсутствует прямое подчинение органов местного

³¹ Ермасова Н.Б. Бюджетная система РФ: учебник для вузов. -М.: Высшее образование, 2009. – 715с.

³² Ефимова Л. А., Макарова С. Д., Малкина М. Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2004. – 313 с.

³³ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Общая ред. Мигары Де Сильвы, Галины Курляндской. - М. Издательство «Весь мир», 2006. - 464 с.

самоуправления государственным органам власти, главная роль принадлежит не самими органам местного самоуправления, а формируемыми депутатами этого органа профильным комитетам и комиссиям, не предусматривает наличия в муниципалитетах представительств центрального правительства, назначаемых для контроля над органами местного самоуправления.

При данной модели используются два различных варианта передачи финансовых ресурсов: разделение доходов и система грантов - безвозмездной финансовой помощи, представляемой в виде нецелевых (субсидии) и целевых трансфертов.

Континентальная модель используется в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) франкоязычных странах Африки, в Латинской Америке и на Ближнем Востоке. При данной модели считается необходимым присутствие государственных органов власти, наблюдающих за деятельностью органов самоуправления, сохраняется соподчинённость органов управления различных уровней. Континентальная модель в основном свойственна унитарным государствам. Смешанная (комбинированная, промежуточная) модель представляет собой симбиоз англосаксонской и континентальной моделей.

Советская модель была широко распространена в странах социалистического лагеря, а также в ряде развивающихся государств просоциалистического типа. Сейчас данная модель используется на Кубе, в Китае, КНДР. Основными признаками данной модели является: единовластие представительных органов снизу доверху, жёсткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчинённость всех звеньев. В странах, которым присуща данная модель, органы местного самоуправления фактически не обладают фискальной автономией. Территориальные бюджеты утверждаются органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивают их сбалансированность установлением индивидуальных

нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих плановый дефицит» централизованных дотаций.

1.3. Зарубежный опыт организации межбюджетных отношений (на примере Германии)

Идея децентрализации государственной власти в федеративном государстве реализуется за счет сильной политики местного самоуправления – реального противовеса центральным и региональным властям.

В Германии основой эффективного местного самоуправления является право финансовой автономии местных органов власти, которое, в свою очередь реализуется за счет равноправного включения местных бюджетов в систему фискального федерализма. Местные финансы являются неотъемлемым элементом финансовой системы федеративного государства. Право местных органов власти на ведение собственных финансов – составная часть понятия самоуправления. Под этим понятием понимается «право городов и сельских коммун на осуществление под собственную ответственность политики доходов и расходов в рамках установленного законом бюджетного хозяйства.

Самостоятельная финансовая политика коммуны должна соответствовать, во – первых, принципу эквивалентности доходов и расходов, т.е средства коммуны должны по возможности быть получены на ее территории, и, во – вторых, принятом на земельном и федеративном уровнях законом о бюджетном хозяйстве и налогообложении.

В финансовой конституции Германии утвержден принцип соответствия размеров расходных статей федерального и земельных бюджетов размерам возложенных на них задач. Этот элемент германского права касается не только правовых взаимоотношений между федерацией и землями, но имеет «значение общего принципам распределения расходов в конституционном праве» и таким образом определяет и состояние коммунальных финансов.

Законодательно определенный уровень минимального финансирования не позволяет коммунальной администрации пренебрегать

выполнением задачи под предлогом отсутствия средств, а с другой стороны, вынуждает ее экономно вести свое бюджетное хозяйство. Определенная финансовая автономия местных органов власти делает их ответственными в глазах избирателей как за бюджетное планирование, так и за реальное исполнение бюджета. Ибо действительный контроль за коммунальным бюджетным хозяйством возможен лишь в том случае, когда коммуна несет ответственность и за исполнение, и за финансирование возложенной на нее задачи. В этом качестве коммуна, наравне с федерацией и носитель финансовой потребности.

Финансирование потребностей коммуны осуществляется из различных источников и имеет двойственную природу.

Во-первых, из-за различных географических, экономических и социальных условий часть коммун не в состоянии финансировать расходы. В случае, когда на коммуны возложена особая задача, т.е. которая имеет важное значение не только для определенной коммуны, но и для региона финансируется из федерального и земельного бюджетов в виде компенсационных федеральных и региональных трансфертов.

Во-вторых, существует финансовая потребность, направленная непосредственно к удовлетворению интересов жителей общины. Эта потребность связана с необходимостью финансирования коммунальных учреждений местного значения: они служат интересам жителей общины и поэтому должны финансироваться за их счет. Инструментами финансирования местных потребностей являются коммунальные налоги, сборы и платежи.

В условиях правового государства важным является законодательное определение стороны, на которую приходится основные финансовые расходы по исполнению поставленной задачи.

Согласно Финансовой конституции Германии необходимая структура и объем финансовых расходов коммуны определяется типом исполняемой ею задачи. При этом в самих расходах выделяются,

-текущие расходы на управление и эксплуатацию; (затраты на кадры и технологическое обеспечение законодательной, исполнительной, судебной власти).

-инвестиционные затраты (капитальные).

Текущие расходы несет сторона, использующая проект; инвестиционные – сторона, обладающая правом управления, т.е. определяющая как правомерность, так и целесообразность и порядок действий по выполнению проекта.

На коммунальном уровне подобная законодательная практика осуществляется следующим образом. Если коммуна исполняет задание как «собственное», она несет т.е. текущие, и инвестиционные расходы» по поручению федерации или земли, то на последние приходятся лишь инвестиционные расходы, а административные расходы осуществляет коммуна, как сторона, исполняющая проект. От объема всех текущих расходов государственного сектора на коммуны приходится 90% всех расходов в ЖКХ, более 70% - в сфере здравоохранения и спорта, более 40% - в осуществлении культурных проектов и эксплуатации дорог. В структуре инвестиционных расходов в ЖКХ, более 70% - в спортивные сооружения и школы, земельные участки и недвижимость, более 50% - в учреждения культуры.

В соответствии с Финансовой конституцией Германии доходы местных бюджетов имеют две основные категории.

–собственные коммунальные источники (в рамках вертикального «финансового выравнивания»);

–финансовые трансферты из федерального и региональных бюджетов (в рамках горизонтального «финансового выравнивания»)

К собственным финансовым доходам относятся налоговые поступления, а также поступления от коммунальных платежей, тарифов и сборов.

В Федеративной Республике Германия налоги подразделяются на

федеральные налоги, налог на землю, совместные, территориальные и церковные налоги. Каждый из видов включает в себя различные виды налогов, общее количество которых составляет более сорока пяти (рис.5).

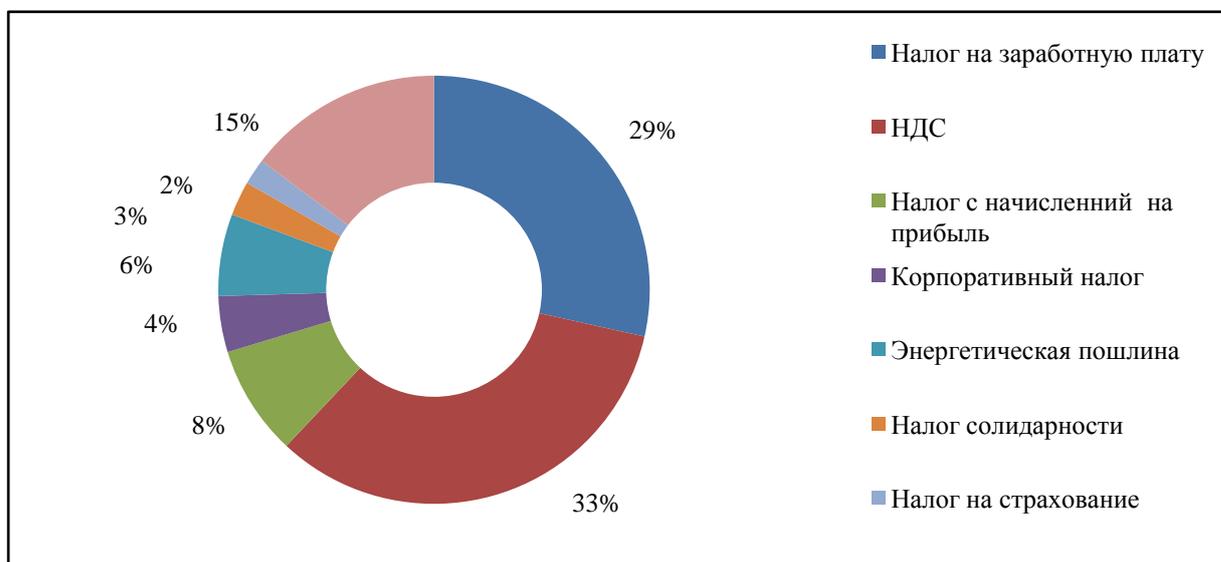


Рис.1.5. Состав и структура доходов федерального бюджета Германии в 2016 году³⁴

Основное место в формировании доходов федерального бюджета приходится на поступления по налогу на добавленную стоимость. Так на поступления в федеральный бюджет ФРГ по НДС составляет 33% от общей суммы налоговых доходов. Немаловажное значение занимают поступления по налогу на заработную плату, удельный вес которых составляет 29%. Поступления по налогу с начислений на прибыль обеспечили 8%. Одним из важных источников пополнения бюджета является также корпоративный налог с фактической прибыли - 4%. Налоговый федерализм построен в ФРГ с максимальным учетом интересов регионов и подразумевает уравнивание налоговых полномочий между центром и регионами и равноправие всех нижестоящих бюджетов страны по отношению к федеральному бюджету.

Считается что в Германии очень высокие ставки налогообложения,

³⁴<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/2017-27-01-tax-revenue-January-2017.html>

однако они разрешают государству решать самые сложные задачи социального рыночного хозяйства. Так, начальная ставка налога на заработную плату с физических лиц на 2017 год составляет в Германии 19%, а максимальная – 53,5%. Он распределяется следующим образом: 42,5 % поступлений направляется в федеральный бюджет, 42,5 % - в бюджет соответствующей земли и 15 % - в местный бюджет. Доля подоходного налога в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Германии около 40%. Налог на корпорации делится в пропорции 50:50 между федеральным и земельным бюджетами. Нужно отметить, что Германия одна из немногих стран, где применяется не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание доходов. Высокодоходные земли, как, например, Бавария, Вюртемберг, Северный Рейн-Вестфалия, перечисляют часть своих финансовых ресурсов менее развитым землям. Рассмотрим каждый налог в отдельности.

Подоходный налог.

По первоначальному закону общинам принадлежало 14% поступлений от подоходного налога, законом 1979г о реформе коммунальных финансов процентная квота коммун была увеличена, и в настоящее время им принадлежит 15% общих поступлений от подоходного налога. Поступления от подоходного налога аккумулируются на уровне федеральных земель. Доля коммун (15%) резервируется за ними финансовыми ведомствами земель, а остальные 85% перечисляются поровну в федеральный и земельный бюджеты. Затем происходит распределение зарезервированной доли между отдельными коммунами.

Реальные налоги.

В соответствии с Конституцией коммуна принадлежат поступления от реальных налогов. В рамках закона коммуны обладают правом установления налоговых ставок. К реальным налогам относятся промысловый и поземельный налоги. Они носят название реальных ибо налогообложению

подлежит реальный объект – земельный участок или хозяйственные предприятия.

Вместе с правом установить процентные ставки коммунальных налогов к коммуне переходит обязанность экономно использовать налоговые поступления и давать постоянный отчет жителям о том, куда направляются их деньги.

Поземельный налог

Доходы от поземельного налога полностью поступают в коммунальной бюджет, однако они не велики по сравнению с поступлениями от промышленного налога.

Существует 2 типа поземельного налога:

–поземельный налог А (на сельскохозяйственные и лесные участки)

–поземельный налог В (на все прочие земельные участки)

Объектом служит стоимость земельного участка.

Установленное финансовым ведомством значение стоимости земельного участка умножаются на единую ставку, определенную Законом о поземельном налоге для земельных участков разного типа.

Эти ставки равны:

1. Для предприятий сельского и лесного хозяйства 6%
2. Для незастроенных участков 3.5%
3. Для односемейных домов:
 - а) на первые 75000 нем марок 2.6%
 - в) на остаток 53.5%
4. Для двух семейных домов 3.1%
5. На все прочие участки 3.5%

Полученная промежуточная величина сообщается финансовым ведомствам местным органам власти. Конкретный взнос общины определяется умножением промежуточной величины на ставку поземельного налога, промежуточный величины на ставку поземельного налога, которая устанавливается представительным органом коммуны.

Налог на земельную собственность является во всех отношениях универсальным, однако в фискальном отношении он не является источником значительных доходов в бюджет германских коммун, поэтому при всех достоинствах этого налога система местного налогообложения Германии не может ориентироваться на него, а вынуждена базироваться на промышленном налоге, который в отличие от поземельного составляет 25% всех доходов местных органов власти в Германии.

Местные налоги.

По Финансовой конституции коммуна принадлежат доходы от местных налогов на потребление и пользования. Компетенция законодательства по местным налогам находятся у земельных парламентов, которые ее часто передают местным представителям органам власти, издавая лишь рамочные законы о коммунальных выплатах.

Финансовая конституция не содержат конкретного списка местных налогов, и поэтому коммуны, если они уполномочены на это земельными правителями, могут сами устанавливать предмет налогообложения. Статья 105-2а конституции определяет рамки, в которых коммуны могут разыскивать» местные налоги. Эти налоги, во-первых, не должны иметь аналогов среди федеральных (земельных) налогов, и во-вторых, обязаны ориентироваться на потребление и расходы.

Местные налоги составляют лишь около 1.5 % общих налоговых поступлений городов и коммун и имеют поэтому, в первую очередь, административно-управленческое значение.

Основным источником доходов бюджетов являются налоги, поступления от которых распределяются между несколькими уровнями бюджетной системы. Они собираются централизованно, а затем перераспределяются в соответствии с заданными долями.

В случае если разность между этими показателями отрицательна, земля получает выравнивающий грант за счет тех земель, чей налоговый потенциал выше среднего. Достижение среднего уровня всеми землями не всегда

осуществимо, но гарантируется, что налоговый потенциал каждой земли вместе с выравнивающим грантом достигнет 95% среднего по стране.

Таблица 1.2.

**Налоги, полностью поступающие в бюджеты одного уровня³⁵
(в % к общей величине налоговых поступлений)**

Бюджет	Налог	Удельный вес
Федеральный бюджет	Акцизы	14
Бюджеты земель	Налоги на автотранспорт и на чистое богатство	5
Местные бюджеты	Налоги на регистрацию бизнеса и на имущество, плата за коммунальные услуги	8

К наиболее распространенным местным налогам принадлежит налог на владельцев собак, на доходы от зрелищных мероприятий и увеселительных заведений, на охотников и рыболовов, на второе жилье.

Коммунальные платежи и сборы.

Кроме поступлений от подоходного и промыслового налогов существенную часть коммунальных доходов (до 25%) составляют платежи и сборы, уплачиваемые гражданами общины.

Коммунальные платежи представляют собой денежные компенсации за получение административных услуг или за пользование общественными учреждениями. К уплате платежей обязываются граждане, получающие конкретные услуги. Правовой основой для установления размеров платежей при решении «собственных» задач является постановления коммун (в рамках земельных законов), а при решении «переданных» задач – законы федеральных земель. Основной теоретической принцип определения конкретных размеров платежа основывается на примерном соответствии издержек на оказание услуги и величины, взимаемой за нее платы. За счет

³⁵ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва: Дело и сервис.2014. 365стр.

платежей покрываются эксплуатационные издержки большинства служб коммунального хозяйства (например, почти на 90% уборка мусора и очистка сточных вод).

В области осуществления коммунами «переданных» задач (выдача различного рода лицензий) существуют соответствующие земельные законы, устанавливающие нижнюю и верхнюю границу платежа. В этих пределах коммуны сами определяют их конкретную величину.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства платежи уплачивают владельцы земельных участков, которые их потребляют.

Коммунальные сборы - это денежные отчисления владельцев земельных участков на цели общего благоустройства и модернизации территории, от которых они получают личную выгоду. Самая распространенная в Германии группа местных сборов связана с так называемым освоением земельного участка. Правовой основой сборов по освоению является строительный кодекс. Освоение земельных участков по закону относится к обязательной компетенции местных органов власти в рамках самоуправления. Поэтому они имеют право взимать необходимые сборы, связанные с осуществлением освоения участка. Данные сборы являются компенсацией за ту выгоду, которую в будущем получит владелец земельного участка благодаря повышению стоимости участка в связи с улучшением транспортной инфраструктурой. Сбор на освоение участка по закону собирается один раз при создании объекта дорожной сети. В результате политики коммун по увеличению различных видов коммунальных платежей и процентных ставок по ним коммунальные сборы превратились наряду с поступлениями от подоходного и промыслового налогов в основной источник собственных коммунальных доходов; на них также приходится до 25% общих доходов местных органов власти в Германии.

Финансовые отчисления из федерального и региональных бюджетов.

По финансовой конституции кроме своей доли налогов в системе вертикального «финансового выравнивания» коммуны имеют право на

отчисления из земельного бюджета, а начиная с 1969г из федерального в рамках горизонтального»финансового выравнивания». Иначе говоря, в Германии имеет место вертикальное финансовое выравнивание с горизонтальным эффектом. Финансовые отчисления коммунам могут носить целевой и нецелевой характер. Наибольшего размера достигают финансовые отчисления земель местным органам власти от совокупной доли общих налогов, поступающих в пользу федеральных земель (подходный налог, налог на корпорации и НДС), и от собственно региональных налогов. По объему эти отчисления сравнимы с финансовыми поступлениями от подходного и промыслового налогов – на них приходится около 255 всех расходов местных органов власти в Германии. Конкретная процентная ставка определяется региональным законодательством соответствующей федеральной земли. Распределяются эти отчисления между отдельными коммунами согласно специально разработанными формулами распределения, учитывающим финансовые возможности и финансовые потребности коммун. Если финансовые возможности превосходят ее объективные финансовые потребности, то права на целевые отчисления из земельного бюджета коммуны не имеет. Собственные финансовые возможности коммуны могут быть недостаточными для покрытия ее потребностей. В этом случае возникающая разница компенсируется за счет земельных субсидий.

Так называемый коэффициент финансовых возможностей складывается из суммы поступлений в коммунальный бюджет от трех налогов – подходного, промыслового и поземельного. А соответствующий коэффициент финансовых потребностей определяется численными показателями коммуны. К ним относятся численность населения коммуны, численность учеников школ, численность безработных.

На подобного рода отчисления приходится около 80% коммунальных поступлений от земельных отчислений нецелевого характера. Кроме них существует еще дополнительные земельные дотации и ссуды. Нецелевые финансовые отчисления не учитывают дополнительных финансовых

потребностей, которые могут возникать при решении общиной специального задания.

Для компенсации финансовых потребностей коммуны в отдельных сферах ее деятельности предназначены целевые отчисления федерации, которые называется субвенции. Они предназначены для обеспечения минимального финансирования задач в первую очередь в области образования, здравоохранения, социальной помощи и общественного транспорта. При решении вопросов часто возникают расходы, значительно превосходящие собственные финансовые возможности большинства коммун. В компенсации могут принимать участие и земли.

Вопрос о целесообразности и эффективности целевых отчислений (субвенций) коммуна постоянно дискутируется – это один из камней преткновения германской финансовой политики. В общем объеме финансовых отчислений их доля продолжается оставаться незначительной (менее 10%), но она имеет тенденцию к увеличению. Критика субвенций связана с тем, что вместе с их выделением федерации, земли получают право издавать директивные постановления, и таким образом, прямо вмешиваются в дела городов и коммун, не только ущемляют их право на самоуправление, но часто «дезориентируют» местные органы власти, направляя их по неверному пути.

Выводы по первой главе

Таким образом, во-первых, межбюджетные отношения представляют собой систему отношений экономико-правового характера по поводу разграничения расходов и доходов между различными уровнями власти в целях их выравнивания и обеспечения достаточного уровня финансовыми ресурсами для выполнения соответствующих обязательств.

Во-вторых, межбюджетные отношения дают теоретические и практические основы для образования финансовых взаимосвязей, которые, обеспечивают функционирование бюджетной системы, и выполнение

государственных функций по всей территории страны на равном уровне.

В-третьих, разработка подходов по разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями органов государственной власти; установление критериев и методов предоставления финансовой помощи субъектам бюджетной системы строится на основе концепции межбюджетных отношений. Правильно выстроенные межбюджетные отношения способствуют выравниванию и ускорению хозяйственного развития по всей территории государства.

В-четвёртых, совершенствование межбюджетных отношений между уровнями государственной власти будет способствовать более благополучному осуществлению бюджетной политики, что, в свою очередь, приводит к всестороннему развитию государства.

В пятых изучая мировой опыт на примере Германии хотелось бы отметить, что в Германии основой эффективного местного самоуправления является право финансовой автономии местных органов власти, которое, в свою очередь реализуется за счет равноправного включения местных бюджетов в систему фискального федерализма. Местные финансы являются неотъемлемым элементом финансовой системы федеративного государства. Право местных органов власти на ведение собственных финансов – составная часть понятия самоуправления. Под этим понятием понимается «право городов и сельских коммун на осуществление под собственную ответственность политики доходов и расходов в рамках установленного законом бюджетного хозяйства.

Самостоятельная финансовая политика коммуны должна соответствовать, во – первых, принципу эквивалентности доходов и расходов, т.е средства коммуны должны по возможности быть получены на ее территории, и, во – вторых, принятом на земельном и федеративном уровнях законом о бюджетном хозяйстве и налогообложении.

ГЛАВА II. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

2.1 Анализ действующих методов межбюджетного бюджетного регулирования в Республике Узбекистан

В целях доформирования доходной базы местных бюджетов Республики Узбекистан используются различного рода методы бюджетного регулирования.

Различают четыре группы методов бюджетного регулирования:³⁶

– Установление регулирующих видов налогов. Это подразумевает установление процентных ставок отчислений в местные бюджеты по определённым видам налогов, которые утверждаются вышестоящими представительными органами власти;

– Перераспределение бюджетных источников, к данному методу относятся: закрепление отдельных видов доходов или утвержденных процентов по ним на долгосрочной основе регулирующих доходов вышестоящими органами представительной власти; передача вышестоящими органами представительной власти в бюджеты соответствующего нижестоящего органа свои закрепленные доходы; изъятие средств из нижестоящих бюджетов в вышестоящие;

– Финансовая помощь предоставляемая вышестоящим бюджетом нижестоящему на безвозмездной и безвозвратной основе К данному методу относятся межбюджетные трансферты в форме: дотаций, субвенций, субсидий и др.;

– Бюджетные ссуды;

Если первые два метода направлены на устранение вертикального дисбаланса, то межбюджетные трансферты являются основным инструментом регулирования межбюджетных отношений в устранении

³⁶ Срождиддинова З.Х Межбюджетные отношения- Учебное пособие. «InfoCOM.UZ»Ташкент.: 2010 с.

горизонтального дисбаланса.

В соответствии со статьёй 133 Бюджетного Кодекса Республики Узбекистан межбюджетные отношения осуществляются в форме субвенции, передаваемых доходов, дотации, бюджетной ссуды и средств по взаимным расчетам.

Объемы межбюджетных трансфертов уточняются:

- при принятии в текущем финансовом году актов законодательства, влекущих изменения доходов и расходов бюджетов разных уровней;
- исходя из полноты поступлений всех причитающихся налогов и других обязательных платежей и освоения бюджетных ассигнований.

По инициативе вышестоящего финансового органа обязательства вышестоящего бюджета перед нижестоящим бюджетом по одной форме межбюджетного трансферта могут быть зачтены в счет уменьшения обязательств нижестоящего бюджета перед вышестоящим бюджетом по другой форме межбюджетного трансферта.

Рассмотрим каждый из них в отдельности.

Дотация (от лат *dotatio* дар, пожертвование) представляет собой денежные средства, безвозмездно выделяемые бюджетам бюджетной системы для покрытия разницы между доходами и расходами при недостаточности их собственных доходов.

Дотация из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет выделяется в случае превышения планируемого объема расходов нижестоящего бюджета над прогнозным объемом его доходов с учетом субвенций и передаваемых доходов.

Дотация из республиканского бюджета Республики Узбекистан в бюджеты государственных целевых фондов может предоставляться в случае превышения планируемого объема расходов фондов над прогнозным объемом их доходов с учетом остатка на начало года.

В соответствии с программой выхода из дотационного режима регионам бюджетные дотации не выделяются. Однако на сегодняшний день в случае

недостаточности средств, а в частности при превышении планируемых расходов нижестоящего бюджета над прогнозным объемом его доходов с учетом субвенций и передаваемых доходов из вышестоящего бюджета выделяется дотация. (см.табл.2.1.)

Таблица 2.1.

Программа выхода из дотационного режима регионов Республики Узбекистан на 2008-2011гг³⁷

Наименование регионов	2008 год			Выход из дотационн-го режима		2011 год	
	кол-во районов	из них получ-е дотации	уд.вес, %	2009г	2010г	дотационные районы	уд.вес, %
Республика Каракалпакстан	16	9	56	5	2	2	13
Андижанская область	17	12	71	3	4	5	29
Бухарская область	13	5	38	2	1	2	15
Джизакская область	13	9	69	2	2	5	38
Кашкадарьинская область	14	5	36	-	3	2	14
Навоийская область	10	5	50	2	1	2	20
Наманганская область	12	9	75	1	3	5	42
Самаркандская область	16	11	69	2	3	6	38
Сурхандарьинская область	15	13	87	2	4	7	47
Сырдарьинская область	11	6	55	2	2	2	18
Ташкентская область	21	4	19	4	-	-	-
Ферганская область	19	16	84	2	5	9	47
Хорезмская область	11	5	45	1	2	2	18
г.Ташкент	11		-	-	-	-	-

Из данных таблицы 2.1 видно, что из 209 районов республики в 2008году дотации получали 109 регионов, то есть средний показатель дотационности составлял 52%., из них наибольший удельный вес приходился на районы Ферганской (84%), Сурхандарьинской (87%), Наманганской (75%), Андижанской (71%), Джизакской (69%) областей. В соответствии с принятыми мерами и мероприятиями программы по укреплению

³⁷ Программа выхода из дотационного режима регионов Республики Узбекистан на 2008-2011гг, 2010г

(увеличению) доходной базы местных бюджетов и сокращению доли дотаций на 2008-2010гг, в частности:

- увеличение доходов местных бюджетов за счёт увеличения уровня использования производственных мощностей действующих предприятий;
- создание новых предприятий за счёт привлечения инвестиций;
- дальнейшее привлечение внутренних инвестиций;
- приватизация и реализация неиспользуемых объектов собственности;
- развитие малого бизнеса и частного предпринимательства;
- совершенствование механизма расчёта, сокращение взаимной дебиторской и кредиторской задолженности;
- повышение уровня собираемости налогов

Проведение данных мер способствовало увеличению поступаемости налогов в местные бюджеты и обеспечило выход регионов из дотационного режима. Так к концу 2011 года дотационные регионы вышли из дотационного режима.

Данный метод бюджетного регулирования имеет ряд существенных недостатков, к числу которых можно отнести снижение заинтересованности местных органов государственной власти на местах в мобилизации дополнительных доходов бюджетов и ответственности финансовых органов за бесперебойное финансирование мероприятий, предусмотренных в бюджетах. Кроме того, дотация ставит исполнение нижестоящего бюджета в зависимость от полноты и своевременности поступления доходов в вышестоящий бюджет, за счет которых и перечисляются суммы дотаций. Поэтому дотация как метод бюджетного регулирования применяется только тогда, когда при передаче нижестоящему бюджету всех регулирующих доходов, мобилизуемых на его территории, общая сумма закрепленных и регулирующих доходов не покрывает всех запланированных расходов, т. е. при ситуации, когда исчерпаны все другие методы бездефицитного сбалансирования бюджета.

Субвенция (от лат *subvenire* приходить на помощь) представляет собой денежные средства, безвозмездно выделяемые из вышестоящего в нижестоящий бюджет с условием их использования на определенные цели.

Субвенции выделяются для осуществления расходов, определенных при утверждении прогноза основных макроэкономических показателей и основных параметров Государственного бюджета.

Размеры субвенций из республиканского бюджета Республики Узбекистан бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам областей и города Ташкента устанавливаются при утверждении прогноза основных макроэкономических показателей и основных параметров Государственного бюджета.

Размеры субвенций из республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, областных бюджетов областей и городского бюджета города Ташкента бюджетам районов и городов устанавливаются Советом Министров Республики Каракалпакстан, хокимами областей и города Ташкента.

Неиспользованные субвенции в конце текущего финансового года подлежат возврату в соответствующий вышестоящий бюджет

Размер субвенций определяется исходя из следующих факторов:

- 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 и услуг) по территориям;
- 4) численности населения по каждой территории;
- 5) потребности организаций, расположенных на территориях, в бюджетных ассигнованиях;
- б) других факторов, которые учитываются для устранения финансового дисбаланса между регионами.

На сегодняшний день в Республики Узбекистан субвенции выделяются на финансирование заработной платы и единого социального платежа учреждений народного образования и социальных пособий.

Передаваемые доходы — доходы, формируемые на соответствующей административно-территориальной единице и зачисляемые в вышестоящий бюджет с последующей передачей в бюджет соответствующей административно-территориальной единицы, на которой они сформированы.

Общий объем передаваемых доходов утверждается из:

- республиканского бюджета Республики Узбекистан в нижестоящие бюджеты — при утверждении прогноза основных макроэкономических показателей и основных параметров Государственного бюджета;

- республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, областных бюджетов областей и городского бюджета города Ташкента в бюджеты районов и городов — Советом Министров Республики Каракалпакстан, хокимами областей и города Ташкента.

Перечень хозяйствующих субъектов и видов, уплачиваемых ими налогов и других обязательных платежей, поступления по которым передаются из республиканского бюджета Республики Узбекистан в нижестоящие бюджеты, утверждается Министерством финансов Республики Узбекистан совместно с Государственным налоговым комитетом Республики Узбекистан.

Перечень хозяйствующих субъектов и видов, уплачиваемых ими налогов и других обязательных платежей, поступления по которым передаются из бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов областей и города Ташкента в бюджеты районов и городов, утверждается Министерством финансов Республики Каракалпакстан, финансовыми управлениями областей и города Ташкента совместно с государственными налоговыми управлениями Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

Передаваемые доходы довольно широко использовались до 2011 года и являются одним из инструментов возврата регионам централизованно собранных налогов. Но в то же время существующий механизм передаваемых налогов имеет следующие недостатки:

–местные налоговые и финансовые органы не имеют доступа к финансовой отчетности и информации о движении средств предприятий-налогоплательщиков, поступления от которых являются источником передаваемых налогов (данные предприятия в основном сдают отчетность в г. Ташкенте). В результате, местные финансовые органы не могут заранее предупредить недопоступление средств из-за проблем в хозяйственной деятельности этих предприятий, что может привести к недофинансированию бюджетных организаций. Кроме того, местные органы власти не могут полноценно прогнозировать будущие объемы поступлений от данных налогоплательщиков;

–в случае непоступления средств в местный бюджет, только через 2 месяца может запросить ссуду на покрытие разрыва между доходами и расходами, что является довольно долгим сроком. За это время местному бюджету придется приостановить некоторые расходы, возникает кредиторская задолженность, которая потом перерастает в налоговую задолженность поставщиков бюджетной сферы и далее может развиваться цепочка неплатежей;

–в случаях своевременного поступления средств процедуры перечисления средств в местный бюджет довольно долгие³⁸.

Подобные проблемы наблюдались в случаях, когда источником передаваемых доходов был республиканский бюджет. В случаях, когда источником был бюджет области, данные вопросы решались более оперативно и гибко

Положение о порядке планирования, выделения из вышестоящего

³⁸ Аналитический доклад Межбюджетные отношения: взаимная балансировка составных частей, 2014г

бюджета нижестоящим бюджетам передаваемых доходов³⁹ определяет порядок планирования, выделения из вышестоящего бюджета нижестоящим бюджетам передаваемых доходов, формируемых на данных территориях.

Сумма передаваемых доходов из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет определяется с учетом доходов, подлежащих зачислению в соответствующий нижестоящий бюджет.

Сумма передаваемых доходов определяется по следующей формуле:

$$\text{ПД} = \text{ВД}_p - \text{ДМБ} \text{ (1.1.)},$$

где ПД - сумма передаваемых доходов;

ВД_p- всего доходы региона без учета трансфертов;

ДМБ - доходы местного бюджета.

В случае если доходы местного бюджета превышают расходы, то сумма передаваемых доходов уменьшается до достижения сбалансированности доходов и расходов местного бюджета. Перечисление передаваемых доходов осуществляется ежемесячно согласно утвержденному месячному плану.

Перечисление передаваемых доходов осуществляется в пределах фактических поступлений по ним, но не более их утвержденного объема

Межбюджетные взаимные расчеты — денежные взаимоотношения, возникающие между вышестоящими и нижестоящими бюджетами при изменении в течение финансового года параметров бюджетов.

Межбюджетные взаимные расчеты возникают в связи с:

- принятием актов законодательства;
- уточнением прогноза доходов бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов областей и города Ташкента;

³⁹Положение о порядке планирования, выделения из вышестоящего бюджета нижестоящим бюджетам передаваемых доходов зарег. Министерством юстиции от 12.05.2010 г. № 2102;

– передачей расходов из одного бюджета на другой бюджет при изменении подчиненности бюджетных организаций и получателей бюджетных средств;

– перераспределением лимитов капитальных вложений между уровнями бюджетов.

Сумма, подлежащая отнесению на межбюджетные взаимные расчеты, определяется вышестоящим финансовым органом.

Из всего вышесказанного вытекает, что взаимные расчеты являются инструментом обеспечения сбалансированности местных бюджетов в процессе исполнения бюджета и фактически являются незапланированными дотациями (причем в данном случае движение средств может происходить и от местного уровня к республиканскому, что, по сути, является отрицательным трансфертом). Поэтому по итогам исполнения Государственного бюджета фактический объем трансфертов местным бюджетам может значительно отличаться от первоначально утвержденных параметров за счет взаимных расчетов.

Действующая система взаимных расчетов также отличается непрозрачностью, усложненностью, отсутствием четких критериев. Чем больше изменений в ходе исполнения бюджета, тем больше суммы взаимных расчетов. Эти изменения в основном связаны с решениями или действиями республиканских органов власти.

Кроме того, имеет место отрицательное воздействие применяемого в настоящее время механизма взаимных расчетов на принимаемые со стороны местных органов власти меры по обеспечению исполнения доходной части местных бюджетов и, соответственно, расходной их части. Так, в случае невыполнения прогноза доходов местного бюджета зачастую осуществляется уменьшение первоначального прогноза текущего квартала и увеличение прогноза доходов следующих кварталов, а в случае невыполнения годового прогноза, первоначально утвержденный прогноз доходов в установленном порядке уточняется.

Бюджетная ссуда представляет собой денежные средства, выделяемые на возвратной основе из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет, а также государственным целевым фондам, юридическому лицу-резиденту.

Положение о порядке предоставления бюджетных ссуд бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам и погашения этих ссуд⁴⁰ определяет порядок и предельные сроки предоставления и возврата бюджетных ссуд.

Обязательным условием предоставления бюджетных ссуд является:

- использование по целевому назначению;
- своевременное погашение в течение текущего финансового года.

Бюджетная ссуда предоставляется на основании письменного запроса Совета Министров Республики Каракалпакстан и соответствующих хокимиятов, руководителя органа — распорядителя государственного целевого фонда с приложением расчетов, обосновывающих потребность в бюджетной ссуде. При рассмотрении письменного запроса о предоставлении бюджетной ссуды финансовый орган имеет право запрашивать информацию и расчеты, необходимые для принятия решения.

В течение пяти рабочих дней принимается решение по итогам рассмотрения письменного запроса Совета Министров Республики Каракалпакстан и соответствующих хокимиятов, руководителя органа — распорядителя государственного целевого фонда о предоставлении бюджетной ссуды из республиканского бюджета Республики Узбекистан — министром финансов Республики Узбекистан; республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, областных бюджетов областей, городского бюджета города Ташкента — соответственно министром финансов Республики Каракалпакстан, начальниками финансовых управлений областей и города Ташкента.

²¹ Положение о порядке предоставления бюджетных ссуд бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам и погашения этих ссуд зарег. Министерством юстиции от 19.07.2001 г. №1052

Выделение бюджетной ссуды оформляется договором о предоставлении бюджетной ссуды между финансовым органом, предоставляющим бюджетную ссуду, и финансовым органом (органом — распорядителем государственных целевых фондов) — получателем бюджетной ссуды.

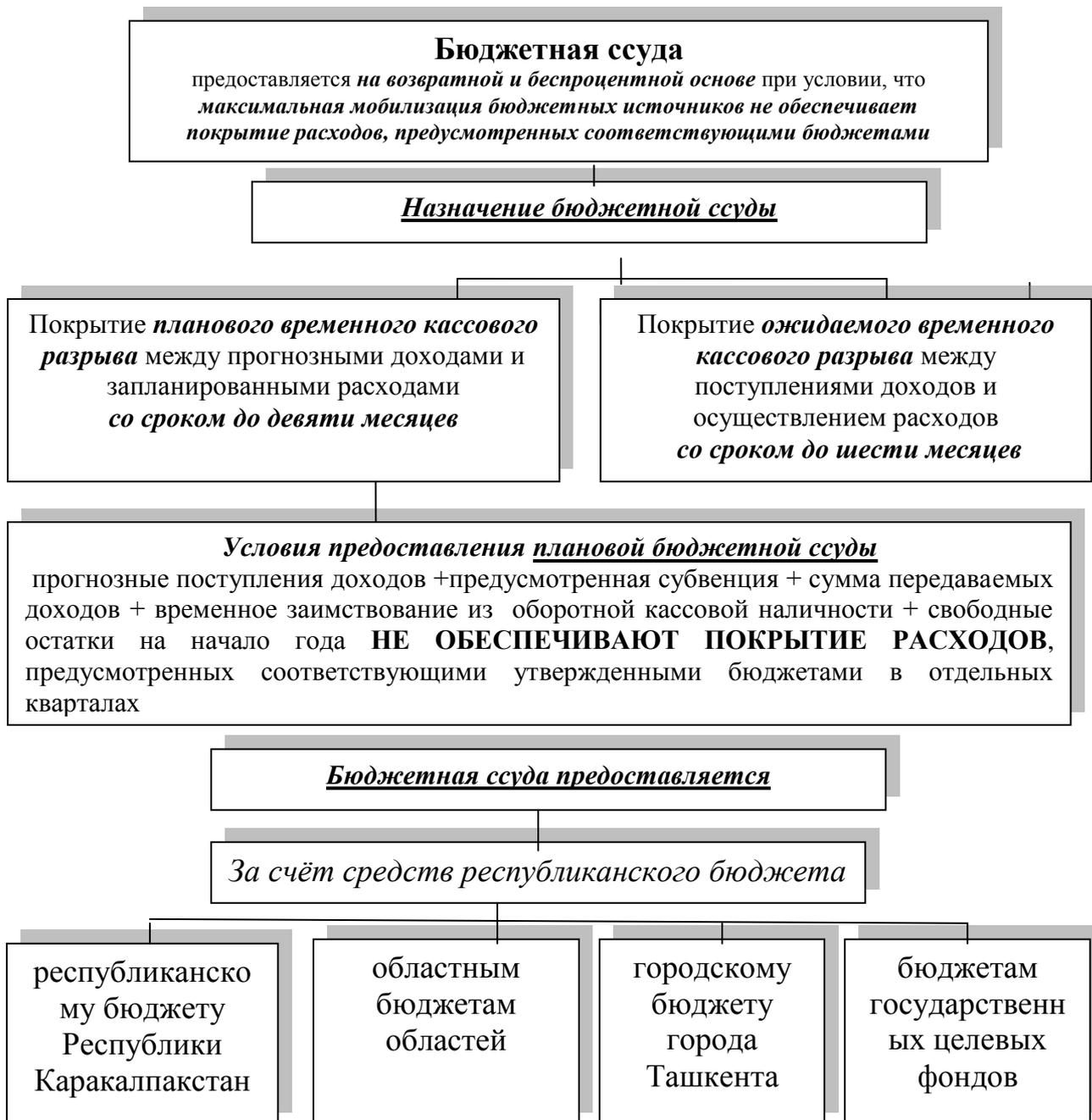


Рис.2.1. Условия предоставления бюджетных ссуд⁴¹

⁴¹Составлена самостоятельно автором на основе Положения о порядке предоставления бюджетных ссуд бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам и погашения этих ссуд

Пролонгация сроков возврата бюджетной ссуды осуществляется в случаях возникновения у получателя бюджетной ссуды финансовых затруднений, исключающих возможность своевременного ее погашения в установленные сроки. Получатель бюджетной ссуды обращается в соответствующий финансовый орган с письменным запросом о пролонгации срока погашения бюджетной ссуды не позднее чем за пять рабочих дней до истечения срока погашения.

Погашение бюджетной ссуды производится в сроки, определенные договором о предоставлении бюджетной ссуды, путем: перечисления средств; взаимного зачета в счет субвенций, передаваемых доходов, межбюджетных взаимных расчетов и дотаций, подлежащих перечислению в нижестоящие бюджеты и государственные целевые фонды; бесспорного взыскания средств с казначейских лицевых счетов нижестоящих бюджетов и бюджетов государственных целевых фондов после покрытия расходов на выплату заработной платы, отчислений на социальные нужды, выплату стипендий, пенсий, материальной помощи малообеспеченным семьям, компенсационных выплат и пособий.

2.2. Анализ доходов доходов местных бюджетов в условиях выхода из субвенционного режима

Как известно местные бюджеты несут основную нагрузку по финансированию гарантированных законом социально значимых услуг для населения. При этом дисбаланс между неравномерностью доходной базы и расходами местных бюджетов разрешается межбюджетными трансфертами, основным видом которых являются субвенции.

В принятой 7 февраля 2017 года Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан на 2017-2021 годы третьим приоритетным направлением определено развитие и либерализация экономики, направленное на дальнейшее укрепление макроэкономической стабильности

и сохранение высоких темпов роста экономики, комплексное и сбалансированное социально-экономическое развитие регионов, районов и городов. Также в данном направлении определено сокращение субвенционных районов и городов, расширение доходной базы местных бюджетов за счёт ускоренного развития в них промышленности и сферы услуг.

В Узбекистане осуществляется система мероприятий по обеспечению финансовой самостоятельности местных бюджетов, совершенствованию межбюджетных отношений между уровнями бюджетной системы республики. В частности, в 2010 году была разработана программа выхода из дотационного режима и к концу 2011 года множество местных бюджетов областей вышли из дотационного режима. С 2012 года была начата программа поэтапного выхода регионов из субвенционного режима. В частности в 2014 году из субвенционного режима вышла Андижанская область, в 2015 году Хорезмская область, в 2016 году Самаркандская область, в 2017 году предусматривается выход Республики Каракалпакстан. Нужно отметить, что сутью проводимой программы является повышение поступлений доходов в местные бюджеты посредством достижения экономического развития регионов. В связи с этим Президентом Республики Узбекистан Ш.Мирзиёевым уделяется особое внимание разработке и осуществлению проектов направленных на экономическое развитие регионов. В результате полномасштабного осуществления Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан на 2017-2021 годы⁴² будет обеспечена экономическая, социальная, правовая и структурная основа регионов, а также расширятся полномочия государственных органов власти на местах.

Обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов, достижение сбалансированности между доходами и расходами, а также в целях достижения социально-экономического развития регионов

⁴² Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан на 2017-2021 годы

Постановлением Президента Республики Узбекистан от 27 декабря 2016 года ПП-2699 определено финансирование определённых расходов районов, городов за счёт областного бюджета. Так в соответствии с предложением Министерства финансов, Министерства высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан с 1 января 2017 года, финансирование расходов на содержание профессиональных колледжей из республиканского бюджета республики Каракалпакстан, областных бюджетов областей и городского бюджета города Ташкента будет передано в республиканский бюджета Республики Узбекистан.

Также в целях оптимального распределение расходных обязательств между районными (городскими) и областными бюджетами будет осуществлена передача финансирования расходов из бюджета районов и городов в республиканский бюджет республики Каракалпакстан, областные бюджеты областей и городской бюджет города Ташкента по:

–социальным пособиям, сохранив порядок их назначения и выплаты по месту проживания получателя;

–содержанию центров Государственного санитарно-эпидемиологического надзора;

–капитальному и текущему ремонту межхозяйственных сельских автомобильных дорог, а также улиц городов, районных центров, городских посёлков и сельских населённых пунктов.

Субвенции, по своей сущности, являются компенсацией местному бюджету от республиканского бюджета за принятые расходные решения на республиканском уровне. Цели, на которые выдавались субвенции, изменялись в зависимости от приоритетов политики и, соответственно, повышения доли определенных видов расходов. Например, в 2003 году субвенции были внедрены в целях компенсации повышающихся расходов на осуществление капитального строительства для реализации Национальной программы по подготовке кадров (строительство колледжей и лицеев) и

повышения размера социальных пособий. В 2006 г. для упрощения порядка выделения субвенций цели, на которые они выделялись, сократились с 5 до 2.

С середины 2000-х гг. в виду реализации большинства масштабных программ через государственные целевые фонды (внебюджетный фонд школьного образования) расходы на капитальное строительство местных бюджетов перестали сильно расти. Но при этом местные бюджеты были ответственны за текущие расходы, которые увеличивались довольно высокими темпами. Например, в 2006 году произошло значительное единовременное увеличение расходов на оплату труда в сферах народного образования и здравоохранения. Кроме того, в рамках политики по повышению доходов населения в течение 2005-2010 гг. произошло значительное повышение минимального размера оплаты труда, решение о котором принималось на республиканском уровне, что привело к повышению доли первой и второй группы расходов, темпы роста которых существенно превышали рост контингента доходов субвенционных/дотационных регионов.

Поэтому в 2011 г. произошли существенные изменения в целях выделения субвенций:

1) были отменены субвенции на финансирование централизованных инвестиций и единого социального платежа;

2) начали выделять субвенции также на пособия на детей 16 (18) лет и для малообеспеченных, на первую и вторую группы расходов учреждений народного образования.

Последние изменения повысили долю расходов местных бюджетов, которые подпадали под субвенции, сместили главный акцент с бюджета области на бюджеты районов, резко изменили распределение поступлений регулирующих налогов между бюджетом области и районными бюджетами.

Субвенции в 2011 году составили 47% расходов местных бюджетов районов, 26% расходов всех местных бюджетов, 12% государственного бюджета. Субвенции значимы не только для местных бюджетов, особенно

районного уровня как основной источник покрытия недостатка собственных доходов, но и республиканского бюджета, составляя часть его расходов, он влияет на его долгосрочную стабильность.

Субвенции, являясь основным источником покрытия недостатка собственных средств местных бюджетов районов, обеспечивают условия для равного доступа населения к услугам народного образования и гарантируют финансирование социальной защиты малообеспеченных семей. Но тенденции быстрого роста разделов расходов местных бюджетов, подпадающих под субвенции, угрожают долгосрочной стабильности республиканского бюджета, из которого они выдаются.

В условиях почти отсутствия резервов для оптимизации расходов местных бюджетов без урона качеству услуг социальной сферы практически нецелесообразно дальнейшее сокращение расходов. Но в то же время в условиях нестабильности в мировой экономике Узбекистан не может сильно повышать налоги, так как это негативно скажется на конкурентоспособности ключевых налогоплательщиков.⁴³

Говоря об предельных размерах, выделяемых субвенций из республиканского бюджета мы задаёмся вопросом: Каковы источники покрытия субвенций? Выделяют два источника:

- 1) для субвенционных регионов - это республиканский бюджет;
- 2) в регионах-донорах - это бюджет области.

Республиканский бюджет формируется в основном за счет отчислений от общегосударственных налогов в регионах-донорах (где сконцентрированы нефтегазовая отрасль и горно-металлургические комбинаты, а также основные плательщики акцизного налога), импортных пошлин, налогов и поступлений от экспорта энергоносителей. Благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на мировых рынках сырьевых товаров в течение последних 10 лет его доходы стабильно росли и даже позволили

⁴³ Аналитический доклад «Меры по сокращению уровня субвенционности местных бюджетов: взаимодействие ведомств», 2012.

сформировать Фонд реконструкции и развития Узбекистана. Но если рассмотреть перспективы развития газовой промышленности, можно отметить следующие тенденции: 1) из-за быстрого и главное, экстенсивного роста внутреннего потребления природного газа сокращается объем для его экспорта; 2) наблюдается общемировая тенденция возрастания себестоимости добычи природного газа, особенно в новых месторождениях, что даже при относительно стабильных ценах на мировых рынках приведет к снижению прибыльности данной сферы и, соответственно, доходной базы республиканского бюджета. При продолжении текущих тенденций в скором будущем возможно сокращение прибыли от экспорта природного газа, а также самого объема экспорта природного газа⁴⁴. Предположительно с 2023 года газовая отрасль уже не будет приносить существенного дохода от экспорта. Подобный сценарий развития событий значительно сузит источники выдачи субвенций, что угрожает финансированию народного образования и социальной защиты малообеспеченных семей с детьми.

Вот на протяжении уже ряда лет субвенции выделяются на финансирование заработной платы и единого социального платежа учреждений народного образования и социальных пособий (см.рис.2.2.)



Рис.2.2. Цели выделения субвенции местным бюджетам Республики Узбекистан

⁴⁴Статья «Дешевая нефть - это миф». <http://finance.rambler.ru/news/economics/106602154.html>

В таблице 2.2 приведены объёмы субвенций выделяемых из республиканского бюджета местным бюджетам Республики Узбекистан(см. табл)

Таблица 2.2.

Объёмы бюджетных субвенций⁴⁵ из республиканского бюджета местным бюджетам Республики Узбекистан на 2013-2015гг^{46*}

ГОДЫ	2013Г		2014Г		2015Г	
	Объём субвенции	Уд вес к всего субвенциям	Объём субвенции	Уд вес к всего субвенциям	Объём субвенции	Уд вес к всего субвенциям
Республика Каракалпакстан	454 825,4	12,3	495 357,5	16,7	506 359,2	20,0
Андижанская область	543 093,2	14,6	-	-	--	-
Джизакская область	314 023,2	8,4	372025,0	12,7	367 229,1	14,7
Наманганская область	531 158,7	14,4	508364,9	17,4	597 393,3	23,7
Самаркандская область	771 504,9	20,8	642249,6	21,9	249 999,1	9,8
Сурхандарьинская область	556 230,6	15	618393,6	21,1	645 061,4	25,6
Сырдарьинская область	152 497,0	4,1	159553,3	5,4	155 712,4	6,2
Хорезмская область	364 094,4	9,9	133169,6	4,5	-	-
ИТОГО	3 687 427,4	100	2 929113,5	100	2 521 754,5	100

Данные таблицы показывают, что из четырнадцати регионов Республики за период с 2013-2015гг 8(6) регионов получали субвенции. Наибольшие объёмы субвенции за период с 2013-2015 гг выделялись Самаркандской, Сурхандарьинской, Наманганской, Андижанской областям. В 2014 году субвенции Андижанской области не были предусмотрены.

В нижестоящей таблице приведена программа выхода из субвенционности регионов на 2017-2019гг.(табл..2.1.)

Из данных таблицы видно, что в 2016 году в республике Каракалпакстан 12 районов и городов получали субвенции, к 2018 году планируется

⁴⁵ На период с 2012-2014гг субвенции выделялись на финансирование заработной платы и единого социального платежа учреждений народного образования и социальных пособий.

Объём субвенций определён исходя из прогноза поступлений всех причитающихся по территории налогов и других обязательных платежей

⁴⁶Составлена на основе Ежегодных Постановлений Президента Республики Узбекистан ПП№ 1675, ПП№1887, ПП№2099

сокращение субвенционных районов до 6.В андижанской области с 12 районов до 10, в Бухарской области с 5 до 2 , В Навойской области с 4 до 3, в Самаркандской области с 12 до 8, в Сурхандарьинской области с 12 до 7, В Ферганской области с 15 до 8, в Хорезмской области с 8 до 7. С 2017 года планируется выход всех районов и городов Ташкенской области из субвенционного режима.

Таблица 2.3

Города(районы) получающие субвенции из вышестоящих бюджетов областей и Республики Каракалпакстан⁴⁷

Наименование регионов	2016 год		2017 год		2018 год	
	субвенционные районы	Уд.вес в расходах%	субвенционные районы	Уд.вес в расходах%	субвенционные районы	Уд.вес в расходах%
Каракалпакстан	12	61%	9	41%	6	40%
Андижан	12	64%	11	52%	10	63%
Бухара	5	62%	3	33%	2	15%
Джизак	11	57%	9	49%	9	69%
Кашкадарья	6	59%	5	55%	5	36%
Навоий	4	57%	3	58%	3	30%
Наманган	11	58%	9	18%	7	58%
Самарканд	12	63%	9	53%	8	50%
Сурхондарья	12	60%	8	56%	7	50%
Сырдарья	8	62%	5	25%	3	27%
Тошкент	7	57%	0	0%	0	0%
Фергана	15	65%	11	42%	8	42%
Хорезм	8	57%	7	43%	7	64%
Всего	123	54%	89	47%	75	39%

Подводя выводы было бы уместным отметить, что в развитых странах практика выделения дотаций, субвенций вышестоящими бюджетами нижестоящим полностью не раскрыта.

⁴⁷ Материалы семинара, проводимого для заместителей хокимов Республики Каракалпакстан, областей, городов, районов, города Ташкента на основании Распоряжения Кабинета Министров Республики Узбекистан, от 7 марта 2017 года. 14-31 марта 2017г

Соотношение субвенций в расходах местных бюджетов зависит от многих факторов. В первую очередь это зависит от нижеследующих факторов: экономического развития региона, наличия в данном регионе крупных промышленных предприятий, наличия налогоплательщиков, наличие больших площадей орошаемых земель, а также численности населения и исходя из этого объектов социальной инфраструктуры (детские дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, семейные поликлиники, сельские врачебные пункты)

В качестве примера района с большой площадью орошаемых земель можно отнести Чирокчийский район Кашкадарьинской области. (таблица 2.3)

Из данных таблицы видно, что в городе Хонабад Андижанской области производство промышленной продукции на душу населения составляет 10470.0 тыс.сум, этот показатель в городе Андижане составляет 5058,3 тыс.сум, в Пахтаабадском районе Андижанской области 537.5 тыс.сум, В Булокбошинском районе 668,2тыс.сум. Такая дифференциация по показателю производства промышленной продукции на душу населения между городами и районами одного региона наблюдается и в других регионах республики.

Таблица 2. 4

Сравнительный анализ показателей производства промышленной продукции на душу населения в отдельных регионах⁴⁸

Андижанская область			
Город Хонабод	10470,0 тыс.сум	Пахтаабадский район	537,5 тыс.сум
Город Андижон	5058,3 тыс.сум	Булокбошинский район	668,2 тыс сум
Джизакская область			
Город Джизак	3991,5 тыс.сум	Бахмалский район	275,2 тыс.сум
Дустликский район	3185,7 тыс.сум	Янгиобадский район	319,3 тыс.сум
Кашкадарьинская область			

⁴⁸ Материалы семинара, проводимого для заместителей хокимов Республики Каракалпакстан, областей, городов, районов, города Ташкента на основании Распоряжения Кабинета Министров Республики Узбекистан, от 7 марта 2017 года. 14-31 марта 2017г

Город Карши	6019,6 тыс.сум	Чирокчийский район	378,6 тыс.сум
		Китобский район	512,1 тыс.сум
Наманганская область			
Город Наманган	2802,4 тыс.сум	Чортокский район	362,1 минг сўм
Учкурганский район	1368,3 тыс.сум	Косонсойский район	391,8 минг сўм
Самаркандская область			
Город Самарканд	5499,6 тыс.сум	Нурободский район	337,5 минг сўм
Жомбойский район	3647,9 тыс.сум	Кушрободский район	494,3 минг сўм
Сурхандарьинская область			
Город Термез	1820,6 тыс.сум	Олтинсойский район	166,5 тыс.сум
Шурчийский район	1010,0 тыс.сум	Бойсунский район	433,9 тыс.сум
Ферганская область			
Город Фергана	9855,9 тыс.сум	Олтиарикский район	417,5 тыс.сум
Город Кувасой	7781,3 тыс.сум	Ёзёвонский район	420,2 тыс.сум

Подводя итоги вышесказанному хотелось бы отметить, что для выхода районов, городов из субвенционного режима необходимо разработать программу комплексного социально-экономического развития региона, глубоко проанализировать имеющийся потенциал региона и осуществить следующие меры:

–в относительно неразвитых регионах в целях стимулирования предпринимательской деятельности (например, в соответствии с Указом Президента УП-2843 юридические лица, зарегистрированные в Республике Каракалпакстан и Хорезмкой области и производящие фармацевтические товары и препараты, электротехническую продукцию с 1 апреля 2017 года по 1 января 2022 года освобождаются от уплаты налога на имущество, земельного налога, налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, а также обязательных сборов в Республиканский дорожный фонд) для регионов не вышедших из субвенционного режима за счёт налоговых льгот средства передаваемые из вышестоящего бюджета в нижестоящий не трактовать в качестве субвенций;

–было бы целесообразным исходя из суммы налоговых льгот, учитывая поправки прогнозных данных доходов местного бюджета ввести в практику закрепления оставшейся суммы чистых доходов за местными бюджетами региона;

–в целях расширения доходной базы местных бюджетов регионов реализация новых инновационных проектов в различных отраслях экономики, оздоровление вначале приватизированных но не функционирующих предприятий, точный учёт налогоплательщиков и изъятие имеющейся иждивенческой задолженности.

–каждый регион, район, город получающий субвенции, должен составить точный прогноз по суммам налоговых поступлений и разработать метод оценки налогового потенциала данного региона.

Как известно, местные бюджеты регионов доноров не в последнюю очередь формируются за счет отчислений от регулирующих налогов.

При этом в последние 7 лет наблюдается рост нормативов отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты регионов-доноров. Дальнейшее продолжение данной тенденции в среднесрочной перспективе чревато сильным сокращением поступлений в республиканский бюджет от регионов-доноров, а в долгосрочной перспективе превращением некоторых из них в получателей средств из республиканского бюджета.

Таким образом, в целях обеспечения долгосрочной устойчивости сектора образования в частности и местных бюджетов в целом актуальной становится реализация программ сокращения субвенционности, причем в части повышения доходной базы посредством создания новых «налогоемких» видов экономической деятельности.

В качестве объекта исследования нами был выбран местный бюджет Мирзо-Улугбекского района. В нижеследующей таблице приведена динамика доходов местного бюджета Мирзо-Улугбекского района за 2013-3016гг

Таблица 2.5.

Доходы местного бюджета Мирзо-Улугбекского района за 2014-2016⁴⁹

Название дохода	Отдел	Малый отдел	2014г	2015г	2016г
			тыс.сум	тыс.сум	тыс.сум
Налоги	3100	0	72 285 121,87	86 476 098,28	182 865 068,88
Налоги на доходы, прибыль и прирост капитала	3110	0	54 718 070,56	45 042 671,32	122 786 873,08
Уплачиваемые физическими лицами	3111	0	12 068 268,18	13 440 739,48	15 650 166,57
Налоги на доходы физических лиц	3111	100	3 090 229,89	2 371 351,37	2 576 742,60
Уплачиваемые корпорациями и другими предприятиями	3112	0	42 649 802,38	31 601 931,84	107 136 706,51
Налог на прибыль юридических лиц	3112	100			1 262 566,26
Отчисления от единого налогового платежа в Государственный бюджет	3112	500	1 167 238,07	498 594,29	2 543 054,68
Налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, уплачиваемый плательщиками во всех отраслях экономики	3112	900	41 469 837,47	30 967 586,83	102995974,5
Налоги на собственность	3130	0	14 694 427,24	25 700 414,04	32 590 456,50
Периодические налоги на недвижимое имущество	3131	0	14 694 427,24	16 371 933,97	20 752 191,43
Налог на имущество физических лиц	3131	101	5 722 550,65	6 616 546,09	8 452 707,04
Земельный налог	3131	200	8 971 876,60	9 755 387,89	12 299 484,39
Другие периодические налоги на собственность	3136	0		9 328 480,06	11 838 265,08
Налоги на товары и услуги	3140	0	2 872 624,06	15 733 012,92	27 487 739,29
Налоги с продаж	3141	200	1 305 023,58	13 114 598,26	18 532 176,36
Налог на потребление бензина, дизельного топлива для транспортных средств (кроме нефтепродуктов, реализуемых по прямым договорам)	3141	201		13 114 598,26	18 532 176,36
Акцизы	3142	0		14 091,68	17 393,97
Налоги на использование товаров и на разрешение, на их использование или на осуществление деятельности	3145	0			1 478 387,89
ДРУГИЕ ДОХОДЫ	3400	0	15 189 705,72	13 313 551,40	16 514 814,68
Доход от собственности	3410	0	616 749,96	606 423,02	672 927,92
Отчисления из доходов квазикорпораций	3413	0	616 749,96	606 423,02	672 927,92
Продажи товаров и услуг	3420	0	11 287 331,24	9 548 397,00	12 510 376,25
Административные сборы	3422	0	11 287 331,24	9 548 397,00	12 510 376,25
Прочие и неидентифицируемые доходы	3450	0	2 278 242,17	2 485 778,32	2 654 248,74
Доходы	3000	0	87 474 827,58	99 789 649,68	199 380 883,56
ПОСТУПЛЕНИЯ ПО ТРАНЗАКЦИЯМ В АКТИВЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА	3500	0	2 800 000,00	9 850 000,00	101 000,00
ВСЕГО ДОХОДОВ	3880	0	90 274 827,58	10 9639 649,7	199 480 883,56

⁴⁹ Составлено на основе материалов финансового отдела Мирзо-Улугбекского района города Ташкента

Как видно, из данных таблицы доходы местного бюджета Мирзо-Улугбекского района на 2014 год составили 90274827.6 тыс.сум, в 2016 году 199480883,6 тыс.сум. Темп роста доходов местного бюджета составил 221%

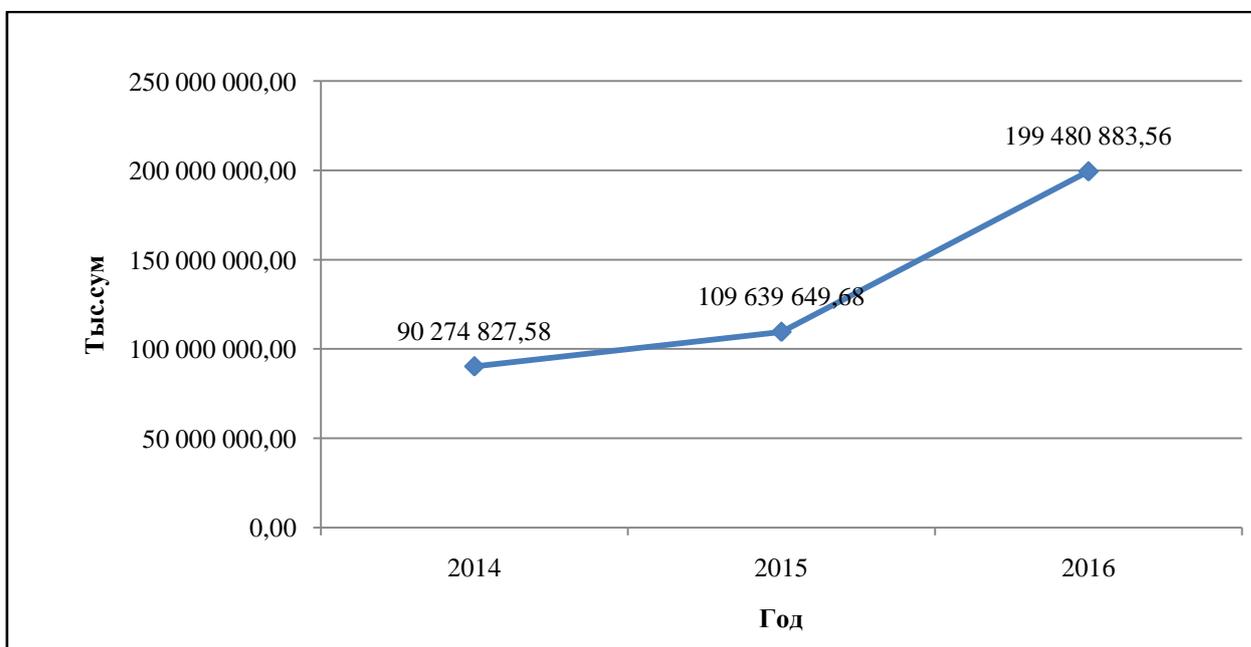


Рис.2.4. Динамика изменения доходов местного бюджета Мирзо-Улугбекского района за 2014-2016 гг⁵⁰

Среди доходов особое место занимают налоговые поступления. Как известно особенностью формирования доходной базы является то, что помимо собственных доходов доходную базу доформируют регулирующие доходы. К собственным доходам относятся: налог на имущество юридических и физических лиц; земельный налог; налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры; налог на потребление бензина, газа, дизельного топлива, а также сбор за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг.

К регулирующим налогам относят 7 общегосударственных налогов по которым ежегодно устанавливаются нормативы отчислений.

⁵⁰ Составлено на основе материалов финансового отдела Мирзо-Улугбекского района города Ташкента

На рисунке 2.5 представлена структура доходов местного бюджета Мирзо-Улугбекского района за 2016 год.



Рис.2.5 Структура доходов местного бюджета Мирзо-Улугбекского района в 2016 году⁵¹

В составе налоговых доходов районного финансового отдела 2016 года, наибольший удельный вес занимает налог на благоустройство и развитие инфраструктуры – 56% в составе всех налогов (в 2014 году – 57%, в 2015 году – 36%). Налог на потребление бензина, дизельного топлива для транспортных средств занимает 10% в общем объеме налоговых доходов (объем понижен на 5% по сравнению с прошлым годом). Земельный налог занимает 7% в удельном весе налоговых доходов (в 2014 году – 11%, в 2015 году – 13%). Налог на имущество юридических лиц занимает 6% в доле всех налогов (что на 5% меньше показателя прошлого года). А удельный вес налога на имущество физических лиц составила в 2016 году 4% (8% в 2014 и 2015 году). Все прочие налоги и сборы занимают оставшуюся долю 16% в налоговых доходах бюджета.

⁵¹Составлено на основе материалов финансового отдела Мирзо-Улугбекского района города Ташкента

Выводы по второй главе

В соответствии со статьёй 133 Бюджетного Кодекса Республики Узбекистан межбюджетные отношения осуществляются в форме субвенции, передаваемых доходов, дотации, бюджетной ссуды и средств по взаимным расчетам.

Соотношение субвенций в расходах местных бюджетов зависит от многих факторов. В первую очередь это зависит от нижеследующих факторов: экономического развития региона, наличия в данном регионе крупных промышленных предприятий, наличия налогоплательщиков, наличие больших площадей орошаемых земель, а также численности населения и исходя из этого объектов социальной инфраструктуры (детские дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, семейные поликлиники, сельские врачебные пункты)

Подводя итоги хотелось бы отметить, что для выхода районов, городов из субвенционного режима необходимо разработать программу комплексного социально-экономического развития региона, глубоко проанализировать имеющийся потенциал региона и осуществить следующие меры:

–целях расширения доходной базы местных бюджетов регионов реализация новых инновационных проектов в различных отраслях экономики, оздоровление вначале приватизированных но не функционирующих предприятий, точный учёт налогоплательщиков и изъятие имеющейся иждивенческой задолженности.

–каждый регион, район, город получающий субвенции, должен составить точный прогноз по суммам налоговых поступлений и разработать метод оценки налогового потенциала данного региона.

ГЛАВА III. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

3.1. Пути оптимизации межбюджетных отношений в Республике Узбекистан

Анализ влияния межбюджетных отношений на совокупность политических, экономических и социальных процессов в обществе, показал их функциональную роль в этих процессах. В настоящее время Республике Узбекистан, в период проводимых реформ возникает объективная необходимость реформирования межбюджетных отношений как составляющей бюджетной системы.

Важными направлениями реформирования на данный момент считается - оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков, повышение научной обоснованности подхода к увеличению бюджетных доходов за счёт налоговых поступлений, разработка концептуальных основ управления бюджетными средствами.

Так, в основу организации межбюджетных отношений и механизма распределения средств между уровнями бюджетной системы предлагается заложить их целевую направленность на обеспечение:

- решения тактических и стратегических задач социально-экономического развития общества;
- целостности и приемлемого уровня устойчивости государства;
- рационального и эффективного использования государственных финансов;
- максимально возможного согласования экономических интересов центра и муниципальных образований, с одной стороны, и государства, предпринимательства и населения, с другой.

В процессе оптимизации межуровневых бюджетно-финансовых потоков выделены три основных направления:

- 1) разграничение расходных полномочий;
- 2) разграничение доходов между уровнями бюджетной системы;
- 3) перераспределение (передача) средств из вышестоящего в нижестоящий бюджет.

В настоящее время бюджетное законодательство не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений - четкого разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Широкая сфера расходов отнесена к сфере "совместного" финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части общественных услуг. При этом сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из местных бюджетов, действует множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм.

Разграничение расходных полномочий необходимо осуществлять на основе следующих принципов:

- субсидиарность (максимальная близость расходных полномочий к потребителям бюджетных услуг);
- экономия на масштабах (ряд расходов намного выгоднее и эффективнее осуществлять на центральном уровне);
- учёт внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в целом в должном выполнении отдельными регионами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения, тем больше предпосылок для централизации и наоборот).

В целом, сложившееся к настоящему времени разделение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы примерно соответствует общепризнанным в мировой практике принципам. Однако оно до сих пор не имеет сколько-нибудь целостной нормативно-правовой базы. Отсюда - постоянный налет неопределенности и неустойчивости межбюджетных отношений, перекладывание друг на друга. Однако

сложившаяся система межбюджетных отношений требует более глубокого и энергичного реформирования.

На сегодняшний день разграничение расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами имеет гибкую, но не систематизированную форму. Бюджетным Кодексом Республики Узбекистан⁵² проведено разграничение и законодательное закрепление финансирования расходов по отраслям за республиканским и местными бюджетами. Однако, представленное в Кодексе разграничение не устраняет определенных противоречий в процессе финансирования расходов между республиканским и местными бюджетами.

Разногласия между Министерством финансов и региональными финансовыми управлениями возникают уже на стадии прогнозирования расходов местных бюджетов. При прогнозировании расходов местных бюджетов Министерство финансов исходит из имеющихся возможностей т.е. прогнозируемых доходов. Прогнозирование расходов на уровне регионов осуществляется исходя из потребностей, что соответственно превышает прогнозы Министерства финансов. В процессе согласования определяется оптимальный прогноз расходов местных бюджетов, который все-таки исходит из доходной базы.

Отсутствие четкого разграничения расходных полномочий позволяет перераспределять расходы с целью переложения дефицита на более низкий уровень, приводит к урезанию и не эффективному финансированию отдельных расходов, снижает ответственность и подотчетность несмотря на жесткий контроль центра за формированием и исполнением местных бюджетов.

В качестве основных проблем, решению которых должна способствовать оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков, выделены обеспечение достаточности получаемых каждым бюджетом

⁵²Бюджетный Кодекс Республики Узбекистан, утверждённый от 26 декабря 2013 года

средств для выполнения своих расходных полномочий и повышение ответственности соответствующих уровней и максимальное использование их возможностей в повышении уровня собираемости налогов в целом, за счёт которых в основном формируется доходная часть бюджета.

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.

Предоставление местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами, - ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

- четко разграничить расходные полномочия между уровнями бюджетной системы;
- обеспечить самостоятельность местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов.

Для достижения этих целей необходимо:

а) осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе - определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов с учетом государственных минимальных социальных стандартов);

б) обеспечивать их финансовыми средствами;

в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Налоговом кодексе должно быть закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями:

1) субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

4) эффект территориальной дифференциации (чем выше местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В настоящее время основная часть доходов местных бюджетов формируется за счет отчислений от общегосударственных налогов. Перечень и налогооблагаемая база местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регион местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на местном уровне весьма ограничены.

Принцип расщепления налоговых поступлений обеспечивает выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд существенных недостатков: отсутствие на местном уровне взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, недостаток заинтересованности местных органов власти в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной сферы. В наибольшей степени эти недостатки

проявляются в отношении регулирующих доходных источников (налогов) с ежегодно устанавливаемыми нормативами отчислений в бюджеты разных уровней.

Исходя из этого, целью является существенное повышение роли собственных доходов местных бюджетов, в том числе - местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Для достижения этой цели необходимо:

1) расширить налоговые полномочия местных властей при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;

2) закрепить основные доходные источники местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе;

3) сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;

4) отказаться от практики централизации поступлений в вышестоящие бюджеты;

5) обеспечить уплату налогов, поступающих в местные бюджеты по месту фактической деятельности предприятий, ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

Разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти и управления разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов;

б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов;

в) налоговые полномочия местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы;

г) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное бюджетное выравнивание;

д) каждому уровню должен быть гарантирован минимальный норматив отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с законодательством разделению между местными бюджетами соответствующего уровня;

е) часть доходов от регулирующих налогов может распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.).

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

–стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

–экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

–территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности

для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

–равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

–социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти;

–бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти.

Важными задачами реформирования межбюджетных отношений являются: совершенствование системы закрепления налогов или отчислений от налогов с учётом экономического содержания налогов, механизма их исчисления и сбора; совершенствование системы оказания помощи депрессивным регионам; разработка бюджетных норм и правил исходя из необходимости решения тех проблем, которые стоят перед бюджетной системой в целом, а не интересов какого-то определённого уровня власти. К важному направлению также следует отнести и повышение научно-обоснованного подхода к увеличению бюджетных доходов за счёт налоговых поступлений.

Первоочередной мерой в реформировании системы распределения регулирующих налогов в Узбекистане должно стать введение единых стабильных нормативов на определённый период (3 года).

Проведенные расчёты позволили обосновать наиболее оптимальный подход, предполагающий распределение налогов на основе единого стабильного на 3 года норматива отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты на уровне 60%. Как показывают расчёты при введении единых по всем регионам нормативов отчислений регулирующих налогов

на уровне 60% количество субвенционных областей остается прежним (8 областей), но при этом увеличивается объем субвенций, так как в настоящее время некоторые из субвенционных отраслей получают все 100% регулирующих налогов.

В целях активизации и заинтересованности местных органов власти в увеличении налоговых сборов и соответственно сокращении субвенций и других форм финансовой помощи из вышестоящего бюджета необходим четкий и понятный механизм распределения налогов, собранных сверх запланированных показателей. Это предполагает определение и законодательное утверждение доли налогов, оставляемых местным бюджетам, собранных сверх запланированных показателей. В настоящее время распределение этих налогов осуществляется совершенно непонятным, зависящим от текущих потребностей республиканского или местных бюджетов способом.

В целях усиления стимулирующего эффекта при общих нормативах отчислений регулирующих налогов в размере 60%, нормативы для сверхплановых поступлений необходимо установить выше этого уровня, в частности на уровне 70%.

4. Применение единых нормативов может создать дополнительные встречные финансовые потоки. В частности, при использовании предложенного норматива в 5 областях с высоким экономическим и налоговым потенциалом доходы (местные налоги и отчисления регулирующих налогов по нормативу 60%) превысят расходы, т.е. они будут иметь бюджетные излишки. Эти излишки должны перераспределяться через республиканский бюджет субвенционным регионам.

Изъятия излишков, которые можно классифицировать, как бюджетные изъятия необходимо задействовать в качестве стимулирующего механизма, установив для них пропорцию распределения 10:90. Такой подход предполагает, что 10% бюджетных излишков остается местным бюджетам, а

90% поступает в республиканский бюджет.

3.2. Совершенствование механизмов регулирования межбюджетных отношений в Республике Узбекистан

Распределение доходов между уровнями бюджетов является основным инструментом устранения вертикального дисбаланса. Принятая практика в Республике Узбекистан основывается на индивидуальном подходе к каждому региону, и в зависимости от уровня финансового потенциала региона определяются проценты отчислений по общегосударственным налогам, принимается решение о выделении передаваемых доходов. На сегодняшний день не имеются нормативные акты регламентирующие единый механизм и методику определения размеров данных отчислений. Не установлены минимальные и максимальные значения в пределах которых должны определяться данные проценты отчислений. По нашему мнению необходимо принять регламентирующий единые для всех регионов положение по которым будут определяться размеры процентов отчислений в местные бюджеты, при этом необходимо отдельно остановиться на распределение доходов между республиканским бюджетом Республики Каракалпакстан, областными бюджетами областей, городским бюджетом города Ташкента и городскими районными бюджетами. Так как на сегодняшний день проценты отчислений в областные бюджеты осуществляются как с регулирующих видов налогов, так и по местным налогам вплоть до полного изъятия средств по тому или иному виду налоговых поступлений. По нашему мнению необходимо применять дифференцированный подход по регионам сгруппировав их по уровню социально экономического развития, налогового потенциала. Данный подход должен быть применен и к уровню местных бюджетов районов и городов с отдельной дифференциацией уровней социально экономического развития. При этом максимальный уровень процентов отчисления по регулирующим налогам в регионах в которых

доходы не будут покрывать расходы может превышать проценты отчислений в областной бюджет по этим же налогам. Разница процентов отчислений будет перечисляться республиканский бюджет в виде налоговых трансфертов. Утверждение процентов отчислений по регулирующим видам налогов необходимо осуществлять на среднесрочный период, и на основе общих критериев, учитывающих специфику того или иного региона так как это позволит достичь таких целей как:

- предсказуемость бюджетной политики;
- ускорение подготовки и повышение качества проекта бюджета;
- удлинение горизонтов бюджетного планирования.

Для стимулирования увеличения доходной базы местных бюджетов, необходимо установить коэффициенты к заработной плате государственных служащих региона, ответственных за данный вопрос, при этом коэффициент необходимо исчислять исходя от уровня обеспеченности, бюджетов собственными доходами.

Как было сказано выше на сегодняшний день размеры субвенций определяются исходя из единственного критерия покрытия собственных доходов региона его расходов. Данный механизм как показал анализ, ведет к формированию иждивенческого настроения в регионах с низким уровнем обеспеченности бюджета собственными доходами. Для решения данной проблемы необходимо пересмотреть разграничение расходных полномочий между уровнями бюджета. При этом необходимо свести к минимуму дублирование категорий расходов по уровням бюджета.

На сегодняшний день субвенции из вышестоящего бюджета выделяются на финансирование заработной плату и единого социального платежа учреждений народного образования и социальных пособий тем регионам которые не имеют возможности покрыть данные расходы за счет поступлений в местный бюджет. На наш взгляд необходимо прописать в бюджетном кодексе те категории расходов по которым выделяются субвенции с республиканского бюджета и выделять их на общих основах

всем регионам, а возникающий при этом дисбаланс устранить при помощи установления более высоких процентов отчислений в республиканский бюджет по регулирующим налогам. При этом целесообразно оставить выделение субвенций на финансирование заработной платы и единого социального платежа учреждений народного образования и среднего специального, профессионального образования из республиканского бюджета, так как право получение бесплатного общего образования гарантировано 41 статьёй конституции Республики Узбекистан. Данная схема будет действовать как субсидирование делегированных полномочий. Выделение субвенций на финансирование социальных пособий возложить на республиканский бюджет Республики Каракалпакстан, областные бюджеты областей, и городской бюджет города Ташкента.

Данный механизм выделения бюджетных субвенций не создаст дополнительной нагрузки ни на один уровень бюджетов, так как увеличение сумм выделяемых субвенций в регионы доноры, может быть покрыт за счет увеличения процентов отчисления в республиканский бюджет по общегосударственным налогам поступающих с этих регионов, областной уровень же не ощутит нагрузку за счет того, что одна из основных его статей расходы на заработную плату и единый социальный платеж работников учреждений среднего специального, профессионального образования будут покрываться за счет субвенций выделяемых из республиканского бюджета.

Данный механизм создаст единый механизм расчета субвенций на всей территории страны, а также стимулировать, местные органы к увеличению доходной базы местных бюджетов, тем самым создаст основу для решения проблемы растущего бремени республиканского бюджета.

Считаем, что реализация указанных методологических положений позволит строить межбюджетные отношения на принципе согласования интересов, повысить финансовую самостоятельность и ответственность всех субъектов этих отношений, преодолеть субъективизм в формировании и регулировании межбюджетных финансовых потоков.

Выводы по третьей главе

В ходе исследования подтвердились обе гипотезы, поставленные в начале работы, а это значит, что действующая система межбюджетных отношений должна быть усовершенствована с требованиями современного состояния экономики Республики Узбекистан и требования времени. Для этого необходимо в первую очередь обеспечить четкое разграничение расходных полномочий между уровнями бюджета; необходимо принять единый для всех регионов порядок по которому будут определяются размеры процентов отчислений в местные бюджеты, особое внимание необходимо уделить на распределение доходов между республиканским бюджетом Республики Каракалпакстан, областными бюджетами областей, городским бюджетом города Ташкента и городскими районными бюджетами так как отсутствие порядка по определению данных источников доходов местных бюджетов может привести к ущемлению прав нижестоящих уровней бюджета. Для создания условий для удлинения горизонта планирования бюджета необходимо перейти к установлению процентов отчислений и других бюджетных трансфертов на среднесрочной основе.

Необходимо прописать в Бюджетном кодексе те категории расходов по которым выделяются субвенции с республиканского бюджета и выделять их на общих основах всем регионам, а не отдельным регионам которые не имеют возможности покрыть свои расходы за счет поступлений в местные бюджеты, диспропорцию выровнять посредством инструментов вертикального выравнивания проценты отчислений в местные бюджеты.

Так же для стимулирования местных органов к увеличению доходной базы необходимо внедрить систему поправочных коэффициентов к заработной плате государственных служащих ответственных за это привязанных к степени покрытия расходов собственными доходами.

Реализация данных мер позволит укрепить самостоятельность всех звеньев бюджетной системы, что в свою очередь будет способствовать дальнейшему социально экономическому развитию по всей республике.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Главная задача проводимых в Республике Узбекистан реформ — стабилизация экономики и возобновление экономического роста. Сейчас всем ясно, насколько велика роль межбюджетных отношений в реализации этой задачи. Она обусловлена тем многогранным влиянием, которое, так или иначе, оказывают они по существу на все процессы, определяющие состояние общества в каждый данный момент и формирующие тенденции его развития в перспективе. Сложившаяся модель межбюджетных отношений далека от совершенства и нуждается в серьезном реформировании. Но для определения основных направлений этого реформирования, помимо анализа факторов, воздействующих на межбюджетные отношения, принципиально важное методологическое и практическое значение имеет изучение функциональной роли самих межбюджетных отношений в тех процессах, на которые они наиболее сильно воздействуют. Комплексный, всесторонний анализ межбюджетных отношений в Республике Узбекистан не проводился. В данной работе предпринята попытка факторного анализа влияния межбюджетных отношений на совокупность политических, экономических и социальных процессов, протекаемых в обществе, а также систематизации полученных результатов исследования с целью выявления основных направлений реформирования межбюджетных отношений.

Среди основных проблем межбюджетных отношений следует выделить проблему недостаточной развитости законодательной базы. Основные законодательные акты, регламентирующие взаимоотношения между бюджетами различных уровней не отражают произошедших изменений, что настоятельно требует создания соответствующей законодательной базы.

В соответствии с действующим законодательством при прогнозировании местных бюджетов допускается их дефицит, который должен быть покрыт за счет увеличения налоговых поступлений или сокращения расходов. Однако исполнение местных бюджетов не допускается с дефицитом, отсутствие при этом достаточной доходной базы приводит к

практике недофинансирования отдельных расходов. В основном это расходы на коммунальные услуги бюджетным организациям, капитальные расходы. Данная проблема усугубляется отсутствием нормативов расходов. Один из наиболее болезненных компонентов межбюджетных отношений - распределение расходных полномочий.

Важными направлениями реформирования на данный момент считается - оптимизация межуровневых бюджетно-финансовых потоков, повышение научной обоснованности подхода к увеличению бюджетных доходов за счёт налоговых поступлений, разработка концептуальных основ управления бюджетными средствами.

Так, в основу организации межбюджетных отношений и механизма распределения средств между уровнями бюджетной системы предлагается заложить их целевую направленность на обеспечение:

- решения тактических и стратегических задач социально-экономического развития общества;
- целостности и приемлемого уровня устойчивости государства;
- рационального и эффективного использования государственных финансов;
- максимально возможного согласования экономических интересов центра и муниципальных образований, с одной стороны, и государства, предпринимательства и населения, с другой.

Опыт стран с переходной экономикой свидетельствует о многообразии подходов в построении межбюджетных отношений в сфере распределения доходов между бюджетами, разграничения расходных полномочий, предоставлении финансовой помощи местным бюджетам и предоставлении им прав заимствования. Обобщение этого опыта позволило извлечь следующие выводы и предложения для Узбекистана:

1. Первоочередной мерой в реформировании системы распределения регулирующих налогов в Узбекистане должно стать введение единых

стабильных нормативов на определенный период (3 года).

Проведенные расчёты позволили обосновать наиболее оптимальный подход, предполагающий распределение налогов на основе единого стабильного на 3 года норматива отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты на уровне 60%. Как показывают расчеты при введении единых по всем регионам нормативов отчислений регулирующих налогов на уровне 60% количество субвенционных областей остается прежним (8 областей), но при этом увеличивается объем субвенций, так как в настоящее время некоторые из субвенционных отраслей получают все 100% регулирующих налогов.

3. В целях активизации и заинтересованности местных органов власти в увеличении налоговых сборов и соответственно сокращении субвенций и других форм финансовой помощи из вышестоящего бюджета необходим четкий и понятный механизм распределения налогов, собранных сверх запланированных показателей. Это предполагает определение и законодательное утверждение доли налогов, оставляемых местным бюджетам, собранных сверх запланированных показателей. В настоящее время распределение этих налогов осуществляется совершенно непонятным, зависящим от текущих потребностей республиканского или местных бюджетов способом.

В целях усиления стимулирующего эффекта при общих нормативах отчислений регулирующих налогов в размере 60%, нормативы для сверхплановых поступлений необходимо установить выше этого уровня, в частности на уровне 70%.

4. Применение единых нормативов может создать дополнительные встречные финансовые потоки. В частности, при использовании предложенного норматива в 5 областях с высоким экономическим и налоговым потенциалом доходы (местные налоги и отчисления регулирующих налогов по нормативу 60%) превысят расходы, т.е. они

будут иметь бюджетные излишки. Эти излишки должны перераспределяться через республиканский бюджет субвенционным регионам.

Изъятия излишков, которые можно классифицировать, как бюджетные изъятия необходимо задействовать в качестве стимулирующего механизма, установив для них пропорцию распределения 10:90. Такой подход предполагает, что 10% бюджетных излишков остается местным бюджетам, а 90% поступает в республиканский бюджет.

5. На сегодняшний день разграничение расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами имеет гибкую, но не систематизированную форму.

Разногласия между Министерством финансов и региональными финансовыми управлениями возникают уже на стадии прогнозирования расходов местных бюджетов. При прогнозировании расходов местных бюджетов Министерство финансов исходит из имеющихся возможностей, т.е. прогнозируемых доходов. Прогнозирование расходов на уровне регионов осуществляется исходя из потребностей, что соответственно превышает прогнозы Министерства финансов. В процессе согласования определяется оптимальный прогноз расходов местных бюджетов, который все-таки исходит из доходной базы.

Исключение разногласий в подходах к прогнозированию местных бюджетов и использование единого подхода центральными и местными органами возможно при прогнозировании расходов местных бюджетов на основе нормативов.

На данном этапе оценка расходов местных бюджетов на основе среднедушевых нормативов по направлениям расходов (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, управление и т.д.) с учетом корректирующих районных коэффициентов является наиболее простой и объективной.

6. При разграничении расходных полномочий, как правило, устанавливается уровень власти, который должен отвечать за непосредственное ее исполнение, после чего решается вопрос о передаче финансирования части или всех расходов по ее осуществлению на местный уровень. Исходя из этого подхода, целесообразно выделить приоритетные с точки зрения адресной социальной защиты населения расходы (расходы на выделение учебников для первоклассников, зимняя одежда для детей из малообеспеченных семей) из общей суммы расходов осуществляемых из местных бюджетов. С целью избежания практики их недофинансирования, избежания увеличения бюджетных ссуд, финансовые средства на их исполнение необходимо передавать из республиканского бюджета в виде целевых субвенций.

7. Учитывая аграрную специфику Узбекистана, весьма важными являются расходы на обеспечение функционирования водохозяйственных систем. С точки зрения эффективности расходов, наиболее полного учета потребностей на местном уровне централизованное финансирование расходов по водному хозяйству вряд ли можно считать целесообразным. Однако необходимо учесть, что часть расходов по водному хозяйству, имеющих капитальный характер просто невозможно передать на местный, так как они не ограничиваются рамками отдельного региона и зачастую требуют значительных финансовых ресурсов.

8. Учитывая сложившуюся систему межбюджетных отношений в Узбекистане нельзя одновременно задействовать весь спектр инструментов и подходов в межбюджетном регулировании, широко используемых в мировой практике. Реформирование механизма предоставления финансовой помощи регионам целесообразно проводить на основе четкого разграничения задач и этапов их выполнения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые документы

1. Конституция Республики Узбекистан. –Т.: Узбекистон, 2014.
2. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан утвержденный Законом Республики Узбекистан от 26.12.2013 г. № ЗРУ-360.
3. Налоговый кодекс Республики Узбекистан, утвержденный Законом Республики Узбекистан от 25.12.2007 г. № ЗРУ-136.
4. Гражданский кодекс Республики Узбекистан утвержденный Законом Республики Узбекистанот 29.08.1996, №257-1.
5. Таможенный кодекс Республики Узбекистанутвержденный Законом Республики Узбекистан от 26.12.1997 г. № 548-I (с изм. и доп.).
6. Закон "О государственной власти на местах" от 2 сентября 1993 г., № 913-XII.
7. Указ Президента Республики Узбекистан «О стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017—2021 годах» от 7.02.2017 г., № УП-4947.
8. Постановление Президента Республики Узбекистан от 25.12.2013 г. № ПП-2099"О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2014 год".
9. Постановление Президента Республики Узбекистан от 04.12.2014 г. № ПП-2270 "О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2015 год".
10. Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 .12.2015 г. № ПП-2455 "О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2016 год".
11. Постановление Президента Республики Узбекистан от 27.12.2016 г. № ПП-2699 "О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2017 год".

12. Постановление Министерства финансов, Государственного налогового комитета и правления Центрального банка "Об утверждении Положения о порядке распределения единого социального платежа, а также уплаты сумм по возмещению расходов и осуществления организациями расходов на выплату пенсий, пособий и иных выплат" от 05.10.2016 г.

13. Постановление Правительства Республики Узбекистан «О совершенствовании организационной деятельности органов государственной налоговой службы» от 13.05.2000 г.

14. Указ Президента Республики Узбекистан «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан на 2017-2021» от 7 февраля 2017г

II. Произведения Президента Республики Узбекистан

15. Каримов И.А. «Узбекистан на пути углубления экономических реформ», - Т., Узбекистон, 1995.

16. Каримов И.А. «Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса», - Т., Узбекистон, 1997.

17. Каримов И. А. «Мировой финансово-экономический кризис, пути и меры по его преодолению в условиях Узбекистана» Т.: «Узбекистан», 2009.

18. Мирзиёев Ш.М. Свободное, демократическое и процветающее государство Узбекистан мы построим вместе с нашим мужественным и благородным народом—Тошкент: «Ўзбекистон» НМИУ, 2017 – 488 с.

19. Мирзиёев Ш.М. Критический анализ, жесткая дисциплина и персональная ответственность должны стать повседневной нормой в деятельности каждого руководителя. - Тошкент: «Ўзбекистон» НМИУ, 2017-104 с.

20. Мирзиёев Ш.М. Обеспечение верховенства закона и интересов человека – гарантия развития страны и благополучия народа –

III. Учебники и учебные пособия

21. Бард В.С., Павлова Л.П. Налоги в условиях экономической интеграции. - М.: «Кнорус», 2015.

22. Голубев А.А., Гаврилов Н.П. Финансы и кредит: учебное пособие – СПб, ГУИТМО, 2011. – 95 с.

23. Грязнова А.Г., Маркина Е.В. Финансы. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: 2012. — 496 с.

24. Лукасян Г.М. Экономическая теория: ключевые вопросы. – М.: ИНФРА-М, 2010, 199 с.

25. Жидкова Е. Налоги и налогообложение: учебное пособие. –М.: “Эксмо”, 2010

26. Лазурина О. М. Налоги и налогообложение: учебное пособие– Ярославль: МФЮА, 2014. – 220 с.

27. Мандрошченко О., Пинская М. Налоги и налогообложение: учебное пособие. –М.: “Дашков и К”, 2010.

28. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: учебник.- изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2013.

29. Нурмухамедова Б.И., Кабирова Н.В. Финансы: учебное пособие. - Т.: "IQTISOD-MOLIYA", 2010.

30. Перов А.В., Толкушкин А.В. Налоги и налогообложение: учебное пособие для бакалавров — М.: Издательство Юрайт, 2012. — 899 с.

31. Попова Л. В., Маслова И. А., Земляков Ю. Д., Налоговая система зарубежных стран: учебное пособие – М.: Финансы и кредит, 2011.

32. Русакова И.Г., Кашина В.А. Налоги и налогообложение. -М.: ЮНИТИ, -2014.

33. Срожиддинова З.Х. Бюджетная система Республики Узбекистан: учебник – Т.: infoCOM.UZ, 2010.

34. Тарасова В.Ф. Налоги и налогообложение. –М.:Финансы и статистика,2015.

35. Тетерина Л.М. Государственный бюджет: учебно-методический комплекс.– Мн.: Изд-во МИУ, 2015.

36. Черник Д. Налоги и налогообложение: учебное пособие. – М.: “Юнити-Дана”, 2010.

IV. Периодические издания (газеты и журналы)

37. Money matters. Local government finance in the people`s Republic of China // Asian development bank. – Manila, 2014.

38. Боголиб Т. М. Доходы бюджета в системе финансового регулирования // Научный журнал «Europeansciencereview». – Вена, 2014. - № 5-6.

39. Воронин С.А. Пути развития налоговой сферы в условиях дальнейшей либерализации национальной экономики // Ташкент, 2016

40. Налоговая политика: ключевые факторы социально-экономического развития // Солик инфо. – Ташкент, 2016. - № 35.

41. Шаулов Д.И. Эволюция налогово-бюджетной системы за годы независимости Республики Узбекистан // Справочник финансового работника. - Ташкент, 2016. - №2.

V. Интернет-сайты

42. <http://www.press-service.uz>– (Официальный веб-сайт Президента Республики Узбекистан).

43. <http://www.fmc.uz> – (Налоговое законодательство и бухгалтерРеспублики Узбекистан).

44. <http://www.norma.uz> – (Собрания Законодательства Республики Узбекистан).

45. <http://www.natlib.uz> – (Сайт Национальной Библиотеки Республики Узбекистан).

46. <http://library.ziyonet.uz> – (Книги и научная литература).

47. <http://federal-budget.insidegov.com> – (Графическое представление бюджета США).

48. <http://www.bundesfinanzministerium.de> – (Сайт Федерального Министерства ФРГ).

49. <http://www.chinatax.gov.cn> – (Сайт Налоговой Администрации Китая).