



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОВ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Шолдоров Дилшод Азимиддин уғли

PhD., доц.кафедры «Бюджетный учёт и казначейское дело»

sholdarov_dilshod@tfi.uz

Юлдашева Надира Викторовна

PhD., доц.кафедры «Бюджетный учёт и казначейское дело»

nadirak@mail.ru

<https://www.doi.org/10.5281/zenodo.8397814>

ARTICLE INFO

Received: 24th September 2023

Accepted: 29th September 2023

Online: 30th September 2023

KEY WORDS

Бюджетное регулирование, местный бюджет, методы, механизмы бюджетно-налоговой политики, собственные доходы, регулирующие доходы, нормативы отчислений, социальные трансферты, межбюджетные выравнивающие трансферты.

ABSTRACT

В статье рассматриваются вопросы научно-теоретических основ бюджетного регулирования, в частности приведена полемика понятия «бюджетного регулирования», методы и инструменты бюджетного регулирования, применяемые в действующей практике Республики Узбекистан.

Вопрос повышения эффективности механизмов бюджетно-налоговой политики территорий является одним из самых актуальных и слабо разработанных проблем, нуждающихся в дальнейшем научно-теоретическом осмыслении и практической разработке.

Учёные-исследователи и государственные деятели констатируют, что привлечение инвестиций в регионы в рамках принимаемых целевых программ социально-экономического развития регионов в качестве основного инструмента государственного регулирования является незначительным. В этом контексте эффективной признают политику стран с рыночной экономикой, которые активно используют методы финансового воздействия центральных органов власти на экономическое развитие субъекта. В этом связи в свете новых задач представляется убедительным дальнейшее совершенствование действующих, и разработка эффективной системы регулирования государственного территориального развития посредством методов бюджетного регулирования.

Межрегиональные различия, сложившиеся в ходе физико-географического фона, социально-культурных и исторических особенностей, неравномерностей развития и размещения экономической и социальной инфраструктуры, демографических факторов, имеющих место в развитии экономик регионов невозможно решить, не



прибегая к прямым и косвенным методам государственного регулирования, а в частности важное место среди которых принадлежит методам бюджетного регулирования.

Как было отмечено ранее бюджетное регулирование есть комплекс финансовых методов, механизмов и рычагов, предназначенных для реализации принципов функционирования бюджетной системы страны в целом. При этом цель бюджетного регулирования состоит в обеспечении взаимодействия, самостоятельности всех компонентов бюджетной системы с целью её бесперебойного функционирования.

В экономической литературе встречаются различные подходы по определению состава методов бюджетного регулирования.

Привлекают внимание в аспекте проблематики нашего исследования работы Родионовой М.А.¹, которая выделяет следующие методы бюджетного регулирования: закреплённые доходы; регулирующие доходы; субвенции; дотации; субсидии; трансферты, осуществляемые с различных фондов финансовой поддержки регионов; бюджетные ссуды и кредиты, а также секвестр².

Проведённый анализ научной литературы по вопросам бюджетного регулирования позволил нам выделить и систематизировать следующие группы форм и методов бюджетного регулирования местных бюджетов в зависимости от обслуживаемой ими сферы бюджетных отношений (см. табл. 1.):

Таблица 1.

Методы и формы бюджетного регулирования³

| Методы бюджетного регулирования, связанные с формированием доходов бюджета | Методы бюджетного регулирования, обслуживающие выполнение расходной части бюджета |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| изъятие налогов и неналоговых платежей в бюджет и целевые бюджетные фонды | финансирование расходов отраслей экономики, социально-культурной сферы, управления и обороны |
| полное освобождение от уплаты налогов и неналоговых платежей, предоставление льгот, налоговых кредитов | предоставление трансфертов в виде дотаций, субсидий, субвенций; выравнивание расходов в отраслях непроизводственной сферы в региональном разрезе путем принятия единого для всех территорий республики норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы в расчете на одного жителя; |
| закрепление за местными бюджетами общегосударственных доходов | финансирование капитальных вложений в развитие сети учреждений |

¹Родионова М. А. Финансовое право. Учебник. 2004. С.47

²Секвестр - специальный механизм бюджетного регулирования, заключающийся в пропорциональном снижении государственных расходов ежемесячно по незащищённым статьям бюджета

³Составлено на основе исследований автора



| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | непроизводственной сферы, перераспределение расходов между уровнями бюджетной системы путем передачи объекта финансирования с бюджета одного уровня на другой |
| резервирование части бюджетных ресурсов путем бюджетного резерва в виде оборотной кассовой наличности для предупреждения кассовых разрывов при исполнении бюджета | передача трансфертов в качестве дополнительного источника финансирования |
| создание резервов правительства и местных органов власти, целевых резервов | регулирование погашения государственного долга через выплату долгов и уплату процентов по ним |

Современная бюджетная практика показывает, что Узбекистан, как и многие другие государства, используют отдельные методы веерной модели перераспределения доходов между бюджетами бюджетной системы.



На сегодняшний день в соответствии с действующим бюджетным законодательством бюджетное регулирование в Республике Узбекистан осуществляется посредством применения следующих общепризнанных методов бюджетного регулирования (рис.1.).



Рис 1. Методы бюджетного регулирования в Республике Узбекистан⁴

Результаты проведённых исследований указывают на тот факт, что первые два налоговых метода регулирования направлены лишь на устранение вертикального дисбаланса, в то время как остальные методы, а в частности межбюджетные трансферты носят цель горизонтального выравнивания. Установление постоянно закреплённых доходов местных бюджетов является одним из часто применяемых методов бюджетного регулирования.

Важно отметить, что данный метод закреплён в виде основного положения в Европейской хартии местного самоуправления, который гласит, что часть финансовых средств местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.⁵

Собственные или закреплённые доходы местных бюджетов представляют собой доходы, поступающие полностью или (в твёрдых нормах) в соответствующий бюджет на постоянной или долговременной основе. К таким доходам относятся налоговые и неналоговые доходы, закреплённые за соответствующим бюджетом. Правовой основой закрепления этих доходов за тем или иным уровнем бюджетной системы является налоговое и бюджетное законодательство.⁶ Понятие «собственные доходы» не нашло отражение в бюджетном законодательстве Республики Узбекистан, однако в прежней редакции Налогового Кодекса Республики Узбекистан в статье 23 была приведена классификация налогов по территориальному признаку в соответствии с которой налоги делились на общегосударственные и местные, последние формировали доходы местных бюджетов и считались собственными доходами местных бюджетов.

Следовало бы отметить, что классификация источников доходов местных бюджетов различна. Так, например Н.В. Зубова в своей статье «Альтернативная парадигма доходов местных бюджетов»⁷ представляет следующую классификацию, разработанную на основе изученного международного опыта разделив доходы на 2 группы: собственные и передаваемые.

Изучая опыт организации местных финансов стран Западной и Восточной Европы можно констатировать, что структура доходов местных бюджетов данных стран также представлена собственными, регулирующими, межбюджетными трансфертами и муниципальными заимствованиями.

Таким образом, исходя из изученного мирового опыта и бюджетно-налогового законодательства страны можно предложить авторский подход к классификации доходов местных бюджетов Республики Узбекистан (рис.2)

⁴Составлено на основе исследований автора

⁵Европейская Хартия местного самоуправления, ETS №122(Страсбург,15 октября 1985г). Статья 9

⁶Составлено на основе исследований автора

⁷Зубова Н.В. Ворожбит О.Ю. Альтернативная парадигма доходов местных бюджетов. Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. Издательский дом «Академия естествознания», №6, 2015г. С.296-300



Рис.2. Структура доходов местных бюджетов Республики Узбекистан⁸

Таким образом, можно констатировать единство взглядов всех исследователей на вопрос о структуре источников доходов местных бюджетов. Говоря о собственных доходах, следовало бы сослаться на статью 23 прежней редакции Налогового Кодекса Республики Узбекистан, в которой был приведён перечень местных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты. В новой редакции Налогового Кодекса в статье 16 приведены налоги сборы, но нет классификации налогов, так как эта норма нашла своё отражение в статье 52 Бюджетного Кодекса Республики Узбекистан, где приведён полный перечень местных налогов, сборов и неналоговых доходов местных бюджетов. В целях укрепления и обеспечения стабильной доходной базы местных бюджетов закреплённые доходы вот уже на протяжении нескольких лет на постоянной основе зачисляются в доходы местных бюджетов.

До 2018 года в собственные доходы зачислялись кроме налога на имущество и земельного налога поступления по налогу на развитие социальной инфраструктуры и налогу на потребление бензина, газа, дизельного топлива. На основании Постановления Президента Республики Узбекистан от 29 декабря 2017 года, ПП-3454 налог на развитие социальной инфраструктуры был объединён с налогом на прибыль, по случаю наличия единой налогооблагаемой базы и поступления по данному налогу с 1 января 2018 года стали зачисляться в доходы республиканского бюджета. Налог на потребление бензина, газа, дизельного топлива обеспечивающий стабильные поступления в доходы местных бюджетов с 1 января 2019 года в соответствии с Законом Республики Узбекистан от 24 декабря 2018 года №ЗРУ-508 был заменён

⁸Составлено автором



акцизным налогом, взимаемым при реализации конечному потребителю бензина, дизтоплива и газа.

Метод закрепления доходов за местными бюджетами является распространённым и широко используется в практике многих государства. Соотношение собственных доходов в доходах местных бюджетов различных стран варьирует от 10-60%. Так в бюджетной практике Узбекистана доля собственных доходов составляет порядка 30-80% в зависимости от социально-экономического развития региона. В международной практике, например в странах Восточной Европы данный показатель составляет порядка 10-12% (местные налоги и неналоговые сборы), в Японии- 50% и т.д. Такие дифференцированные показатели наблюдаются за счёт того, что в каждом государстве различна структура собственных доходов местных бюджетов, так например, в Японии к главным доходам (general revenue resources) относят местные налоги и налоги местного распределения.

Вопросы выбора наиболее оптимальных методов бюджетного регулирования являются на сегодняшний день очень востребованными и актуальными.

В ходе исследования научной литературы нами был выявлен ряд основных объективных и субъективных факторов, влияющих на механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности в различных странах.

В зависимости от доминирования того или иного источника можно судить о финансовой самостоятельности местных бюджетов. Как видно из рисунка немаловажное значение в формировании доходов региональных и местных бюджетов принадлежит межбюджетным трансфертам, представляющим собой средства, передаваемые из одного бюджета в другой на определённые цели или без целевой увязки. Данная картина наблюдается как в странах с развивающейся, переходной экономикой так и в развитых странах.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы:

В-первых, бюджетное регулирование, представляя собой опосредованную форму государственного регулирования социально-экономических процессов, является важнейшим механизмом, осуществляемым посредством специальных нормативно-расчётных методов для решения вопросов обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы;

Во-вторых, на сегодняшний день отсутствует общепринятое мнение по определению понятия «бюджетное регулирование», нет единого подхода по механизму бюджетного регулирования и его эффективности, а также разработанные методы бюджетного регулирования изначально являются первичными в государственной финансовой системе, изменяются в связи с экономико-правовыми интересами государства и отражают основные направления действующей на данный момент бюджетно-налоговой политики;

В-третьих, проведённый комплексный анализ механизмов бюджетного регулирования на каждом из этапов бюджетно-налоговой политики, проводимой в Республике Узбекистан, свидетельствует о наличии веерной системы бюджетного регулирования, предполагающей использование регулирующих налогов;



В-четвёртых, несмотря на сокращение количества регулируемых налогов, программ, предусматривающих предоставление широких полномочий местным органам власти, доля трансфертов, спускаемых для обеспечения вертикального выравнивания в некоторых территориях республики всё ещё остаётся высокой, что отрицательно сказывается на финансовой самостоятельности местных бюджетов, всё больше увеличивает их зависимость от вышестоящих бюджетов;

В - пятых, действующей системе межбюджетного регулирования в Республике Узбекистан свойствен централизованный характер. Кроме того, фискальная структура между центральным правительством и местными органами власти сильно централизованы. В системе межбюджетных трансфертов отсутствуют надлежащие стимулы для повышения эффективности и улучшения предоставляемых услуг.

References:

1. Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистон, 2014.
2. Бюджетный Кодекс Республики Узбекистан, утверждённый Законом Республики Узбекистан от 26.12.2013г. № ЗРУ-360.
3. Налоговый Кодекс Республики Узбекистан, утверждённый Законом Республики Узбекистан от 30.12.2019 г. № ЗРУ- 599.
4. Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года, № 913-XII «О Государственной власти на местах».
5. Закон Республики Узбекистан от 22 апреля 2013 года, ЗРУ- 350 «Об органах самоуправления граждан».
6. 6.Указ Президента Республики Узбекистан от 7 июня 2017 года № УП-5075 «О мерах по расширению полномочий органов государственной власти на местах в формировании местных бюджетов». Национальная база данных законодательства, 28.12.2018 г.
7. Постановление Президента Республики Узбекистан от 7 июня 2017 года № ПП-3042 «О расширении полномочий органов государственной власти на местах и повышении их ответственности за формирования доходов местных бюджетов».
8. Постановление Президента Республики Узбекистан от 8 января 2019 года ПП-4102 «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности секторов по комплексному социально-экономическому развитию регионов».
9. 9.Постановление Президента Республики Узбекистан от 06.05.2017 № ПП-2960 «О мерах по повышению персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти на местах и территориальных органов экономического комплекса за результативность и эффективность проводимой работы по обеспечению занятости населения».
10. НВ Юлдашева, ҲФ Шодибековна Анализ этапов бюджетной политики государства по активизации деятельности местных бюджетов Республики Узбекистан Экономика и финансы (Узбекистан), 2018.
11. АА Ботиров, НВ Юлдашева - Местные бюджеты. Учебник.Т ..., 2015



12. НВ Юлдашева - Типология моделей межбюджетных отношений. Вестник науки и образования, 2016.