

БАБАДЖАНОВА Лола Шопулатовна,
Ташкентский финансовый институт,
старший научный сотрудник, исследователь-
соискатель

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

УДК 336.2
ББК 65.261.4

БАБАДЖАНОВА Л.Ш. ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА МАҲАЛЛИЙ БЮДЖЕТЛАР ДАРОМАДЛАРИ ШАКЛЛАНИШИ АМАЛИЁТИНИНГ БАЪЗИ МАСАЛАЛАРИ ВА УНИ ТАКОМИЛЛАШТИРИШ ЙЎНАЛИШЛАРИ

Мақолада Ўзбекистон Республикасида маҳаллий бюджетлар даромадлари шаклланиши амалиётининг баъзи масалалари ва уни такомиллаштириш йўналишлари таҳлил этилган.

Таянч иборалар: маҳаллий бюджетлар даромадлари, маҳаллий бюджетларнинг таъминланганлиги, маҳаллий бюджетларни баланслаштириш механизми, маҳаллий бюджетларни тартибга солиш режаси, маҳаллий бюджетларга молиявий ёрдам.

БАБАДЖАНОВА Л.Ш. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье рассмотрены некоторые вопросы практики формирования доходов местных бюджетов в Республике Узбекистан и направления ее совершенствования.

Ключевые слова: доходы местных бюджетов; обеспеченность местных бюджетов; механизм сбалансирования местных бюджетов; план регулирования местных бюджетов; контингент доходов; финансовая помощь местным бюджетам.

BABADJANOVA L.SH. SOME PRACTICAL ISSUES OF FORMATION OF REVENUES OF LOCAL BUDGETS IN UZBEKISTAN AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT.

The article considers some practical issues of local budgets' revenues formation in Uzbekistan and ways of its improvement.

Keywords: revenues of local budgets; security of local budgets; the mechanism for balancing local budgets; management of local budgets; contingent income; financial help to local budgets.

Местные бюджеты в Республике Узбекистан являются важным элементом в структуре системы государственных финансов, которая имеет централизованную модель управления и частью структуры Государственного бюджета.

К местным в Узбекистане относят бюджеты областей, районов и городов областного подчинения, а также города Ташкента и районов, входящих в его состав (рисунок 1).

По своей сути, местные бюджеты представляют собой инструмент воздействия местных органов власти на социальную сферу, экономику, обеспечения управления вверенной территорией посредством финансирования соответствующих расходов, на основе аккумуляции законодательно закрепленных за местными бюджетами источников доходов (вставка 1).

Вставка 1

Доходы местных бюджетов областей и города Ташкента формируются за счет:

1) общегосударственных налогов, в соответствии с установленными нормативами, включающих:

- налог на прибыль юридических лиц;
- единый налоговый платеж;
- налог на доходы физических лиц;
- фиксированный налог по отдельным видам предпринимательской деятельности;
- налог на добавленную стоимость;
- акцизный налог;
- налог за пользование недрами;
- налог за пользование водными ресурсами;

2) местных налогов и других обязательных платежей, включающих:

- налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры;
- налог на потребление бензина, дизтоплива и газа для транспортных средств;
- налог на имущество;
- земельный налог;
- единый земельный налог;
- сбор за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг;

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

4) доходов, поступающих с рынков;

5) прочих доходов (поступления от реализации имущества, обращенного в доход государства, доходы от размещения, предоставления в пользование и продажи государственных активов по установленным нормативам, госу-

дарственные пошлины, сборы, возмещения и штрафные санкции, направляемые в ...местные бюджеты областей и города Ташкента в соответствии с законодательством, поступления от реализации бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, кладов, по праву подлежащих обращению в доход государства, и другие доходы в соответствии с законодательством).

Субвенции, передаваемые доходы и дотации, выделяемые из республиканского бюджета Республики Узбекистан, считаются доходами ... областных бюджетов областей и городского бюджета города Ташкента.

Налог за пользование водными ресурсами, фиксированный налог по отдельным видам предпринимательской деятельности, акцизный налог на производимые в Республике Узбекистан пиво и масло растительное зачисляются в доходы ... местных бюджетов областей и города Ташкента.

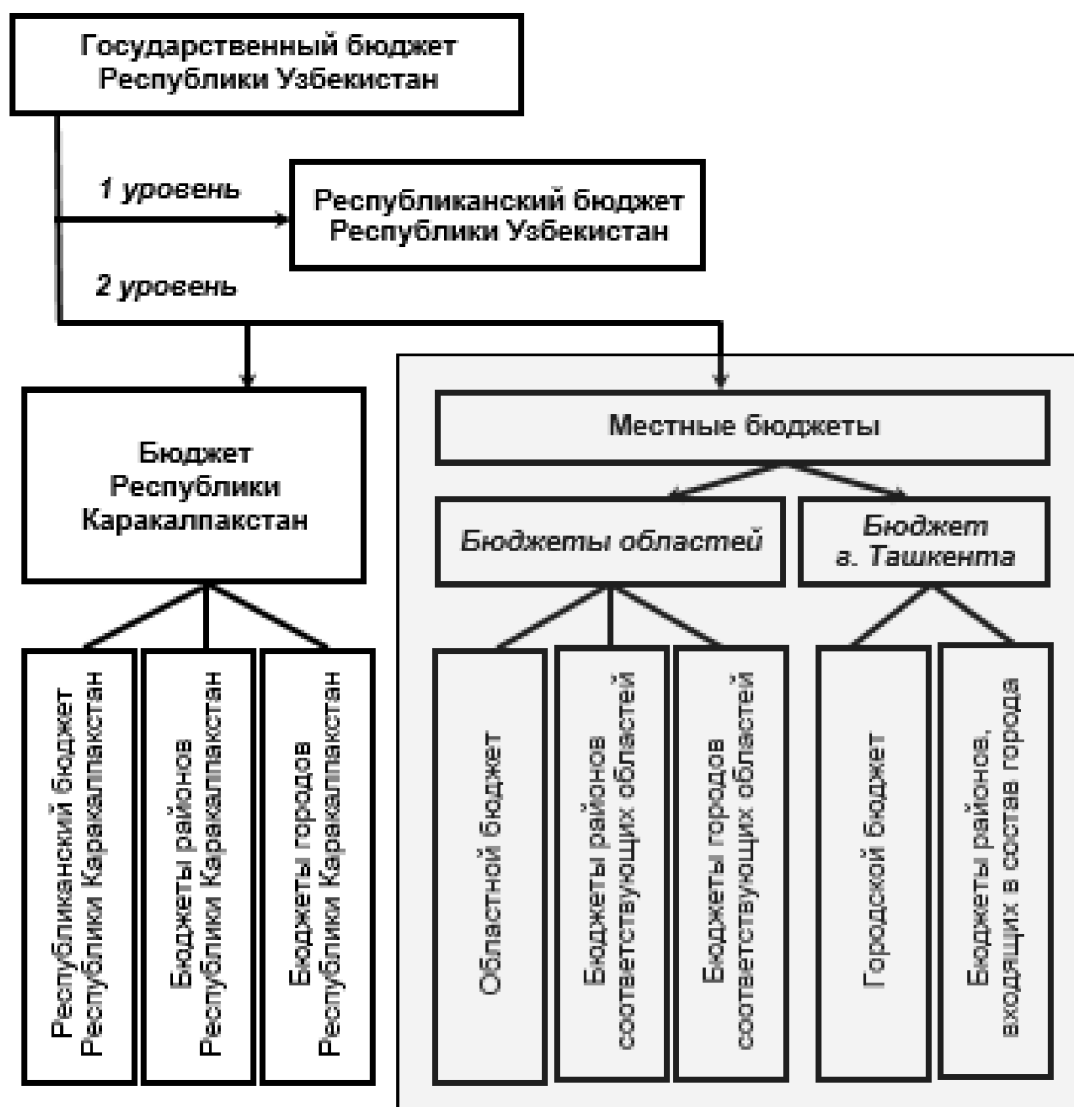
Бюджетный кодекс Республики Узбекистан.

Введен в действие 01.01. 2014 г.

Статья 52

Собственные доходы местных бюджетов в Узбекистане представлены местными налогами и другими обязательными платежами, то есть распределение налогов между центральным и местными бюджетами осуществляется на основе разграничения и закрепления за двумя уровнями государственной власти (центральной и местной) полномочий по взиманию налогов на основе модели «один налог – один бюджет» или «раздельные» налоги.

Помимо собственных, местных налогов и других обязательных платежей, в доходную часть местных бюджетов в целях их сбалансирования зачисляются общегосударственные налоги, в соответствии с установленными нормативами (вставка 1), так как Бюджетным кодексом Республики Узбекистан установлено «...местные бюджеты областей и города Ташкента должны иметь сбалансированные доходы и расходы. Дефицит...местных бюд-

Рисунок 1. Местные бюджеты в структуре Государственного бюджета Республики Узбекистан¹

жетов областей и города Ташкента не допускается»¹.

Нормативы отчислений от общегосударственных налогов бюджетам областей и городу Ташкенту устанавливаются ежегодно, и утверждаются вместе с Государственным бюджетом Постановлением Президента «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан».

В целях повышения ответственности и заинтересованности местных органов власти и управления за полноту поступлений пла-

тежей в бюджет в целом по территориям, а также в обеспечении расходной части местных бюджетов в полном объеме зачисляются некоторые из общегосударственных налогов и платежей, в настоящее время это: налог за пользование водными ресурсами; фиксированный налог по отдельным видам предпринимательской деятельности с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

¹ Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01. 2014 г. Статья 142.

² Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «О прогнозе основных макроэкономических показателей и Государственного бюджета Республики Узбекистан на 1998 год» от 05.12.1997 г., №540.

фиксированный налог с индивидуальных предпринимателей; акцизный налог (на производимые в республике пиво и масло растительное, на ювелирные изделия из золота реализуемые в розничной торговой сети); плата за использование абонентского номера юридическими лицами, оказывающими услуги мобильной связи (сотовыми компаниями), в части, направляемой в Государственный бюджет; государственные пошлины, сборы и штрафы¹.

В Узбекистане ситуация такова, что местные бюджеты, в силу ряда факторов и причин самонедостаточные, что создает проблемы в исполнении местными органами власти своих задач и функций в части полноты и своевременности расходов на социальные цели, на экономику и управление. В структуре местных бюджетов местные налоги и сборы, в среднем по республике, составляют около 1/5 всех доходов. В связи с этим на стадии составления проекта государственного бюджета предусмотрены меры по их сбалансированию на основе плана регулирования. План регулирования включает передачу части общегосударственных налогов местным бюджетам, а также расчет объемов финансовой помощи. В структуре местных бюджетов общегосударственные налоги, в среднем по республике, составляют около 1/2 и финансовая помощь – около 1/4 всех доходов.

Отметим, что такая ситуация характерна для многих стран мира как развитых, так и развивающихся, что связано с различными факторами, многие из которых имеют объективный характер (географическое расположение; климатические условия; наличие, достаточность, качество и уровень использования природных и трудовых ресурсов; экономические, политические, социальные и многие другие), и решение проблемы финансовой обеспеченности территорий, самодостаточности местных бюджетов специфично не только для каждого отдельно взя-

того государства, но в ряде случаев, для каждой отдельно взятой территории.

В Республике Узбекистан сбалансирование местных бюджетов имеет установленный законодательством порядок. На стадии составления проекта Государственного бюджета Министерство финансов осуществляет сбалансирование местных бюджетов на основе плана регулирования, который включает расчет нормативов отчислений от общегосударственных налогов местным бюджетам², межбюджетных трансфертов³, включающих субвенции, бюджетные ссуды и передаваемые доходы нижестоящим бюджетам. В процессе исполнения, наряду с финансовой помощью, регулирование местных бюджетов включает взаимные расчеты (суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов, в результате принятых органами государственной власти решений об изменении доходной или расходной частей нижестоящих бюджетов)⁴.

План регулирования составляется для бюджета каждого региона, имеющего в своем составе бюджет другого нижестоящего региона⁵. Отсутствие утвержденной методики и порядка сбалансирования бюджетов местными органами власти области позволяет им использовать схемы, которые дают возможность увеличить объемы финансовой помощи (субвенций) из Республиканского бюджета за счет внутреннего перераспределения контингента доходов районов (рисунок 2). У бюджетов районов, которые с учетом контингента доходов являются сбалансированными, часть доходов (общегосударственные налоги) изымают в бюджет области, таким образом сбалансированный бюджет становится дефицитным, и передают в бюджеты самонедостаточных районов, при этом сба-

² Правила составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. Зарег. МЮ РУ 14.03.2002 г., Рег. № 1111.

³ Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01. 2014 г.

⁴ Срожиддинова З.Х. Межбюджетные отношения. – Т.: «InfoCOM.UZ», 2010. – С. 80.

⁵ Правила составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. Зарег. МЮ РУ 14.03.2002 г., Рег. № 1111.

¹ 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».

лансировать их за счет этих мер не достигается, а количество самонедостаточных бюджетов области увеличивается и дальнейшее их сбалансирование обеспечивается за счет большего объема субвенций из Республиканского бюджета.

То есть, первоначально осуществляют вертикальное регулирование доходов бюджетов районов области на основе изъятия части доходов отдельных районов в бюджет области (снизу – вверх, шаг 1, рис. 2) и передачи этих средств самонедостаточным бюджетам (сверху-вниз, шаг 2, рис. 2). Недостающую для сбалансирования часть средств получают для регулирования искусственно созданного дефицита большего количества бюджетов районов, в виде субвенций (шаг 3, рис.2). В соответствии с целевым назначением эти поступления направляются на финансирование I и II групп расходов в соответствии с экономической классификацией расходов (заработная плата и приравненные к ней платежи (пособия семьям с детьми и материальная помощь малообеспеченным семьям и др.) и начисления на заработную плату) в основном учреждениям народного образования. Такая схема увеличения объемов субвенций из республиканского бюджета в области имеет ряд минусов (рис. 2):

- приводит к увеличению объемов субвенций из Республиканского бюджета бюджетам областей;

- изымание части доходов из бюджета района, в котором контингент доходов полностью обеспечивает покрытие запланированных расходов бюджета, в бюджет области приводит к снижению заинтересованности местных органов власти в увеличении контингента собственных доходов;

- у территорий, получающих эти средства – стимулирует развитие позиции иждивенчества, а не стремление к поиску возможностей увеличения контингента собственных доходов, так как используемая схема решает проблему сбалансирования бюджета без особых усилий.

Вместе с тем, использование местными органами власти периода получения такой финансовой передышки для активизации мер

в направлении развития экономики своей территории будет иметь положительный результат – рост собственных местных доходов (налогов и сборов) и повышение самообеспеченности бюджета.

В соответствии с реализуемой в Узбекистане Реформой управления государственными финансами, конечной целью которой является усовершенствование контроля за государственными средствами¹, была реализована Программа и завершен вывод из дотационного режима регионов Республики Узбекистан. С 2012 года начата реализация Программы выхода регионов страны из субвенционного режима. Для активизации мер и разработки мероприятий по ускорению данного процесса Президент Республики Узбекистан Ш.Мирзиёев поставил перед хокимами и их первыми заместителями задачу: «...в корне изменить свои методы работы и мировоззрение. За счет разработки практических мер по расширению налогооблагаемой базы в каждом городе и районе, без учета вклада крупных предприятий, следует неукоснительно обеспечить вывод из субвенционности Республики Каракалпакстан и всех районов Ташкентской области. Нынешний год и для других хокимиятов, а также соответствующих органов станет экзаменом по вопросам сокращения субвенционности»².

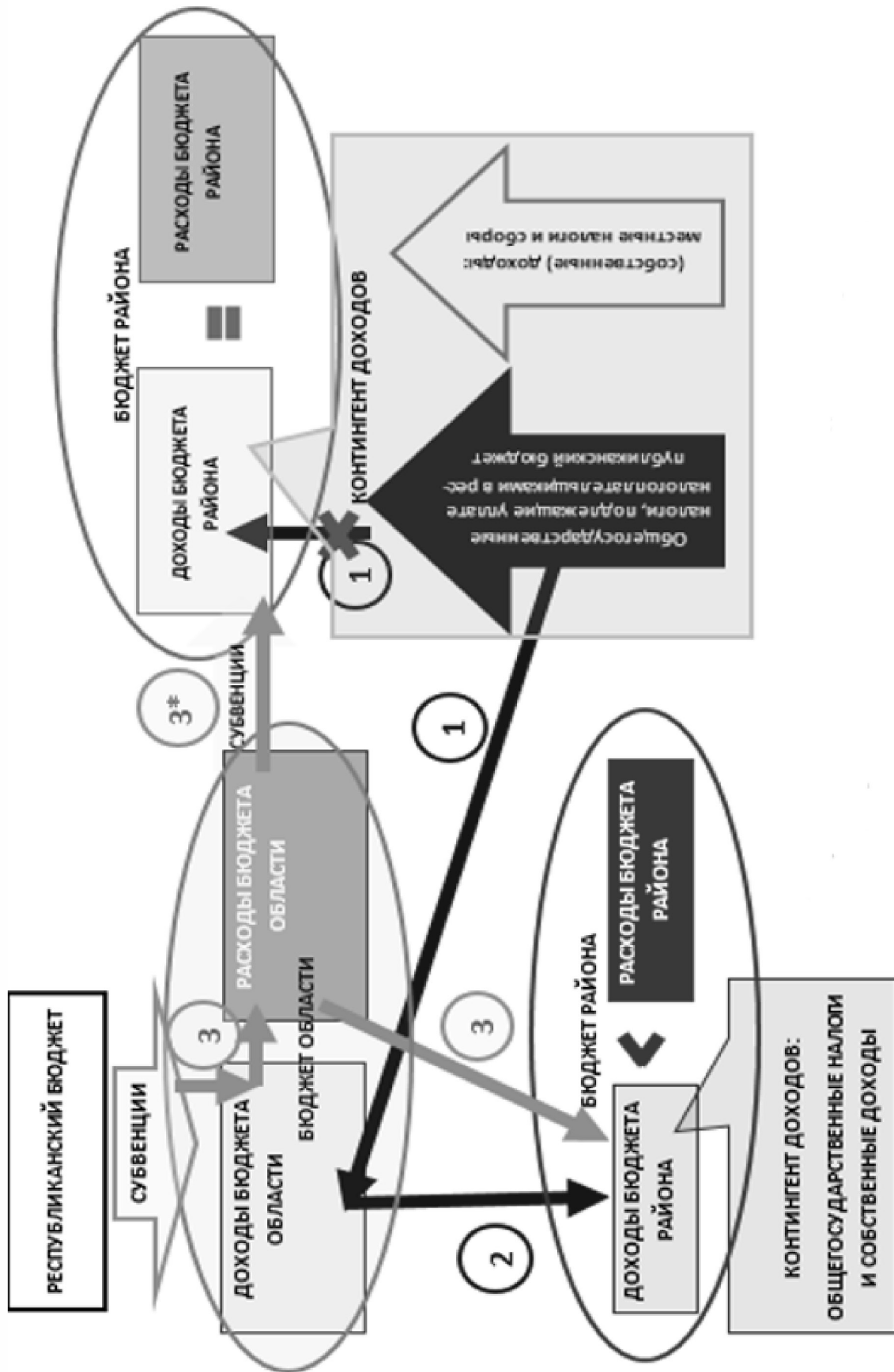
В соответствии с утвержденным бюджетом государства на 2017 год³, в стране остается четыре области, получающие субвенции из Республиканского бюджета – Джизакская, Наманганская, Сурхандарьинская и Сыр-

¹ Стратегия реформы управления государственными финансами (2007-2018 гг.) // www.adb.org/Documents/RRPs/UZB/41041-UZB-RRP.pdf

² Мирзиёев Ш.М. Критический анализ, жесткая дисциплина и персональная ответственность должны стать повседневной нормой в деятельности каждого руководителя. // Доклад Президента Республики Узбекистан на расширенном заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2016 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2017 год.

³ Постановление Президента Республики Узбекистан от 27.12.2016 г., №ПП-2699 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметров Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2017 год».

Рисунок 2. Пример из практики сбалансирования бюджетов районов областей, получающих субвенции из Республиканского бюджета.¹



¹ Составлен автором на основе исследований, проводившихся им в ряде областей в 2016 году

дарьинская. Отметим, что на территориях Джизакской области и в Сырдарьинском районе Сырдарьинской области с 2013 года для участников специальной индустриальной зоны «Джизак»¹ действует особый налоговый режим и таможенные льготы – освобождение от уплаты налогов и платежей в зависимости от объема внесенных инвестиций, льготы предоставляются на срок от 3 до 10 лет. Срок функционирования свободной экономической зоны «Джизак» составляет 30 лет с возможностью его последующего продления. При этом, важно учитывать, что высокий потенциал СЭЗ (вставка 2) в ближайшие 10-15 лет не сможет гарантировать увеличения доходов в бюджеты районов и бюджет области по причине действующих на территории налоговых льгот. В связи с этим, сохранится необходимость финансовой поддержки территорий, на которых уже созданы и планируется создание новых СЭЗ (в Самаркандской, Бухарской, Ферганской и Хорезмской областях)².

Вставка 2

В связи с унификацией наименований свободные индустриально-экономические зоны (**СИЭЗ**) переименованы в свободные экономические зоны (**СЭЗ**)³.

Для успешного решения поставленной Президентом страны задачи, а также в рамках обсуждения Проекта Указа Президента Республики Узбекистан Ш.Мирзиёева «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан», представляется важным и необходимым:

– продолжить процесс фискальной децентрализации в направлении расширения полномочий местных органов власти, повышения ответственности в принятии решений,

¹ Указ Президента Республики Узбекистан от 18.03.2013 г., №УП-4516 «О создании специальной индустриальной зоны «Джизак».

² Указ Президента Республики Узбекистан от 12.01.2017 г., №УП-4931 «О создании свободных экономических зон «Ургут», «Гиждуван», «Коканд» и «Хазарасп».

³ Указ Президента Республики Узбекистан от 26.10.2016 г., № УП-4853 «О дополнительных мерах по активизации и расширению деятельности свободных экономических зон».

в том числе, по вопросам увеличения доходной базы своих бюджетов. Важный шаг в этом направлении был сделан снятием ограничений с местных бюджетов⁴ в части создания фондов за счет источников, не предусмотренных законодательством, Бюджетным кодексом Республики Узбекистан⁵;

– совершенствование методики прогноза доходов. Она должна базироваться не на контингенте доходов, как это имеет место в действующей практике, а на прогнозе исходя из налогового потенциала. Решение этой задачи является весьма актуальным в связи с запланированным в рамках Стратегии реформы управления государственными финансами внедрением среднесрочной бюджетной стратегии, переходом на среднесрочный период исполнения бюджетов;

– проведение работы по оптимизации местных налогов. Так, в части 1 налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры: плательщиками налога являются юридические лица – резиденты Республики Узбекистан, осуществляющие предпринимательскую деятельность, за исключением юридических лиц, для которых в соответствии с Налоговым Кодексом Республики Узбекистан предусмотрен упрощенный порядок налогообложения, как правило, это субъекты малого бизнеса перешедшие на упрощенную систему налогообложения и уплачивающие единый налоговый платеж, единый земельный налог и фиксированный налог на отдельные виды предпринимательской деятельности взамен совокупности общеустановленных налогов и других обязательных платежей, включая местные налоги, что приводит к потере местными бюджетами значительной доли доходов. При этом объективно, субъекты предпринимательства должны принимать участие в развитии социальной инфраструктуры территории, на которой они ведут свою деятельность. Если принять во внимание тот факт,

⁴ Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000. Утратил силу с введением в действие Бюджетного кодекса Республики Узбекистан 01.01.2014 г. статья 24.

⁵ Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01. 2014 г. статья 142

что значительную часть ВРП создают субъекты малого бизнеса, доля которых в структуре экономики регионов достаточно велика, понятно, что решение вопроса их привлечения к участию в формировании собственных доходов местных бюджетов позволит в значительной мере решить проблему финансовой обеспеченности местных бюджетов. Оптимальное решение данного вопроса видится в увеличении установленной ставки налога для субъектов малого бизнеса перешедших на упрощенный порядок налогообложения на 1,5-2% с распределением и зачислением Казначейством причитающейся части налога в соответствующий местный бюджет. Это самый эффективный и не затратный метод решения данного вопроса, нежели введение обязанности уплаты ими налога на имущество или землю, требующие значительного объема подготовительных работ по оформлению документации, сбора налогов и т.п.;

в части налога на имущество физических лиц: налогооблагаемой базой для плательщиков является инвентаризационная стоимость объектов налогообложения, определяемая органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимость. При отсутствии оценки объекта налогообложения уполномоченным органом по оценке имущества физических лиц налогооблагаемой базой является условная стоимость имущества, устанавливаемая законодательством. Неточности в установлении стоимости имущества физических лиц приводят к потерям и недополучению доходов местными бюджетами;

в части налога на землю также имеются потенциальные возможности увеличения объемов их поступлений в местные бюджеты на основе проведения работы в отношении выявления неучтенных используемых земель; решения вопроса о возможной передаче в безвозмездное пользование (а возможно и в частную собственность) непригодных к использованию земель. В данном случае, прямых доходов от использования земель, переданных в пользование не будет, но в результате их улучшения пользователи этих

земель в будущем смогут получать доход, который будет подлежать налогообложению либо на основе декларации о доходах, либо за счет налогообложения сделок по купле-продаже сельхозпродукции и других результатов и продуктов полученных от использования этих земель.

Скрытые резервы по налогу на землю имеются также и по причине неэффективной работы кадастровых служб осуществляющих кадастровую оценку и оформление земли в пользование.

Налоговое администрирование налога на имущество физических лиц и земельного налога с физических лиц в части порядка их уплаты имеет особенности, которые затрудняют исполнение бюджета, так как налоговый период у них растянут во времени. Уплата этих налогов производится с 1 января до 15 октября отчетного года, в связи с чем, у местных бюджетов возникает проблема кассового разрыва в исполнении бюджета. В этой связи, целесообразно принять решение об уплате их в бюджет с разбивкой на доли и внесением установленной части суммы на ежеквартальной основе;

– совершенствование системы межбюджетных отношений в направлении постепенного сокращения доли трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов с переходом на совместное финансирование социально значимых услуг центральной и местными уровнями власти посредством субсидий. В условиях ускорения реализации Программы выхода регионов страны из субвенционного режима данный инструмент позволит снизить нагрузку местных бюджетов в части расходов на социальные цели, и сделает с точки зрения финансового контроля более прозрачной и эффективной систему финансовой помощи местным бюджетам.

В завершении следует отметить что, на современном этапе реализации реформ представляется важным рассмотреть вопрос о возможной замене некоторых из недостаточно эффективных местных налогов новыми, для узбекской практики. Это весьма эффективно применяемые в различных налоговых системах стран мира и зарекомендовавших

себя как рациональные в части собираемости и невозможности увода в тень – косвенных налогов: налога на потребление, или налога с продаж.

Предложенные меры направлены на решение поставленных Президентом Респуб-

лики Узбекистан и Правительством страны задач, одна из которых – повышение самообеспеченности местных бюджетов на основе роста, в первую очередь, их собственных доходов.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01. 2014 г.
2. Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000. Утратил силу с введением в действие Бюджетного кодекса Республики Узбекистан 01.01.2014 г.
3. Указ Президента Республики Узбекистан от 18.03.2013 г., №УП-4516 «О создании специальной индустриальной зоны «Джизак».
4. Указ Президента Республики Узбекистан от 12.01.2017 г., №УП-4931 «О создании свободных экономических зон «Ургут», «Гиждуван», «Коканд» и «Хазарасп».
5. Указ Президента Республики Узбекистан от 26.10.2016 г., №УП-4853 «О дополнительных мерах по активизации и расширению деятельности свободных экономических зон».
6. 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».
7. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 05.12.1997 г., №540 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и Государственного бюджета Республики Узбекистан на 1998 год».
8. Правила составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. Зарег. МЮ РУ 14.03.2002 г., рег. № 1111.
9. Мирзиёев Ш.М. Критический анализ, жесткая дисциплина и персональная ответственность должны стать повседневной нормой в деятельности каждого руководителя. // Доклад Президента Республики Узбекистан на расширенном заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2016 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2017 год.
10. Межбюджетные отношения: Учебное пособие, Срождиддинова З.Х. - Т.: «InfoCOM.UZ», 2010, -С. 80.
11. Стратегия реформы управления государственными финансами (2007-2018 гг.) // [www.adb.org/ Documents/ RRP s/UZB/41041-UZB-RRP.pdf](http://www.adb.org/Documents/RRPs/UZB/41041-UZB-RRP.pdf)