



II ХАЛҚАРО ИЛМИЙ-АМАЛИЙ КОНФЕРЕНЦИЯ

**Ўзбекистон Республикаси ҳаракатлар
стратегияси: макроиқтисодий
барқарорлик, инвестицион фаоллик ва
инновацион ривожланиш истиқболлари**

**Илмий маъруза ва мақолалар
тўплами**

IV ШУЎБА

2019 йил 27-28 май

4. Фредерис С.Мишкин. Тхе эсономисс оф моней, банкинг анд финансиал маркетс. Пеарсон Эдусатион Лимитед. 2013. 695 пагес.
5. Жесус Хуэрта де Сото. Моней, банк кредит, анд эсономис сйслес. Унион Эдиториал. 2009. 885 пагес
6. Омонов А.А, Қоралиев Т.М “Пул, кредит ва банклар” Дарслик. Т.: - “ИҚТИСОД-МОЛИЯ”, 2012 й. – 562 б.
7. Рашидов О. Й., Алимов И.И., Тоймухамедов И. Р., Тожиев Р. Р. Пул, кредит ва банклар. Дарслик. – Т.: ТДИУ. 2011 й. – 428 б.
8. Муллажанов Ф.М. Ўзбекистон Республикаси банк тизими. – Тошкент: Ўзбекистон, 2011 й. – 368 б.

МЕТОДЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕР ВЫРАВНИВАНИЯ ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГИОНОВ

Юлдашева Надира Викторовна¹

¹ст.преп кафедры «Пенсионное дело»

Ташкентского финансового института

Задачи нового этапа развития бюджетно-налоговой децентрализации и межбюджетных отношений, обозначенные в Постановлении Президента Республики Узбекистан № 4086 от 26 декабря 2018 года «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020-2021 годы», обуславливают необходимость расширения самостоятельности и ответственности регионов за устойчивый рост региональной экономики и уровня жизни населения. Ряд функций регулирования социально-экономических процессов переходит от республиканского уровня к региональному, усиливается роль местных бюджетов в обеспечении поступательной динамики региональных хозяйственных комплексов и социальной сферы. В этих условиях приоритетное значение приобретает совершенствование государственного регулирования регионального развития и в его рамках - повышение эффективности бюджетно-налоговой политики регионов.

Формирование эффективной региональной бюджетно-налоговой политики, ориентированной на стимулирование территориальных воспроизводственных процессов, является важнейшей задачей любого государства. В Республике Узбекистан ее решение является сложным в силу наличия существенных межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития, природно-климатических, национальных, исторических и иных особенностей. При всей важности проводимых преобразований современная бюджетно-налоговая политика государства не способствует устранению

дисбалансов в социально-экономическом развитии регионов, прежде всего, потому что не создает у них заинтересованности в развитии собственного финансово-ресурсного потенциала и расширении налогооблагаемой базы. Повышение эффективности бюджетно-налоговой политики региона остается одной из слабо разработанных проблем, нуждающихся в дальнейшем теоретическом осмыслении и практической разработке, что определяет научно-практическую значимость данной статьи.

Хозяйственная практика показывает, что межбюджетные отношения выстраиваются как для снижения различий в уровнях развития регионов, так и для финансирования расходов текущего порядка, не изменяя при этом их пропорций в экономическом развитии. Роль общегосударственных целевых программ социального и экономического развития как инструмента государственного регулирования в привлечении инвестиций в экономику отдельных регионов незначительна. В связи с этим многие государственные деятели и ученые-исследователи утверждают, что в стране должна существовать более значимая система регулирования государственного территориального развития [6-8]. Эти утверждения основываются, в основном, на опыте зарубежных стран, т. е. страны рыночной экономики достаточно активно используют механизмы воздействия центральных властей на экономическое развитие каждого региона. Однако, хотя и существует немало исследований, посвященных изучению заграничного опыта государственного регулирования экономического развития регионов, а также анализу социального и экономического развития регионов, определенная часть вопросов остается без ответов.

Возможным решением проблем такого рода является правильная, научно обоснованная региональная политика. Чтобы удерживать под контролем центробежные тенденции, необходимо направить главные усилия на соблюдение конституционных базовых принципов: равноправия всех регионов, существования единого государственного строя, отсутствия внутренних экономических границ. Обеспечение этих принципов силовыми методами невозможно. Но существуют условия для разработки и осуществления новой стратегии развития регионов Республики Узбекистан, направленной на преодоление дифференциации регионов по жизненному уровню, развитие сотрудничества между регионами, а также перехода от узких экономических к более широким социальным и общественным целям. В этой связи актуальны научные разработки, которые связаны с обеспечением стратегии социального и экономического развития региона.

Создавая политически стабильное общество и устойчиво растущую национальную экономику, невозможно избежать проблемы выравнивания межрегиональных различий [3-5, 8]. К важным причинам неравномерного экономического развития отдельных регионов следует относить:(рис.1):

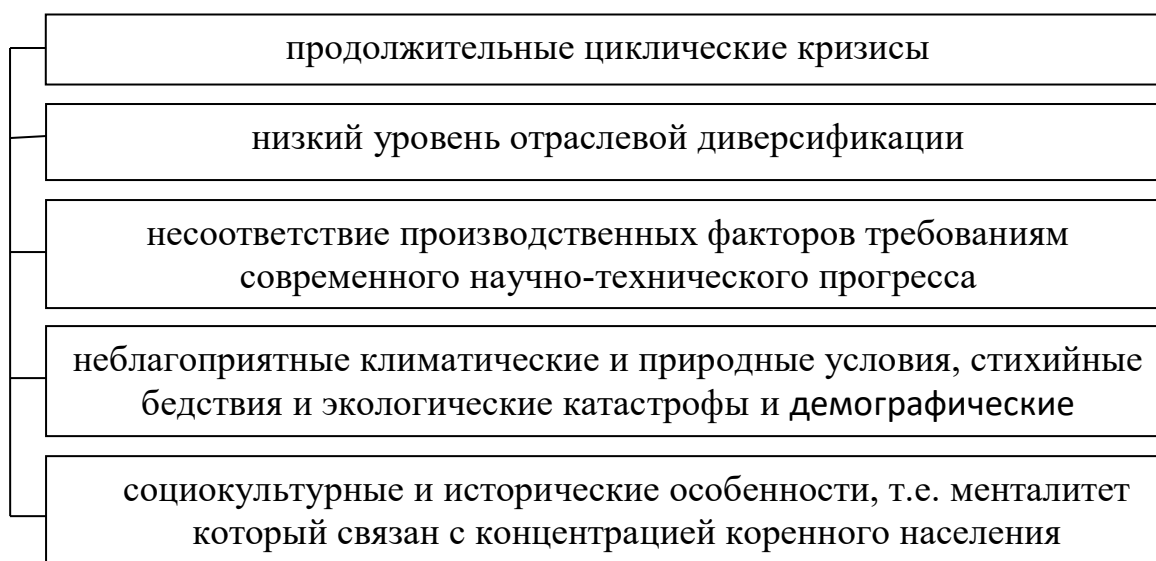


Рис. 1. Причины неравномерного экономического развития регионов

Острота и характер проблемы определяются в значительной мере общим уровнем экономического развития Республики Узбекистан, ее национальными и историческими особенностями. Кроме того, при переходе к новому этапу развития меняются также и критерии отставания. В последние годы к отставшим регионам относят те, которые медленно осваивают ресурсосберегающие и наукоемкие технологии. Характер экономических проблем, возникающих в тех или иных регионах, обуславливает разнообразные подходы для их решения.

Зарубежными странами используется огромный арсенал косвенных и прямых средств воздействия государства, в которых главное место принадлежит специфическим бюджетным механизмам.

Бюджетные механизмы можно подразделить с определенной условностью на две основные группы: особые бюджетные режимы и нормативно-расчетные методы [2].



Рис. 2. Виды и назначение бюджетных инструментов

Состав и виды применяемых бюджетных инструментов зависят не только от специфики проблемности районов, но и от таких факторов, как:

- стратегия национального экономического развития;
- тип национальной системы бюджетного устройства;
- расклад представителей регионов и готовность к компромиссам.

Нормативные и расчетные бюджетные методы - это методы, где главным элементом являются межбюджетные трансферты, которые помогают решать разнообразные задачи, важнейшими из которых являются:

-бюджетные различия, которые помогают осуществлять баланс налогового потенциала каждого региона согласно объективным потребностям в финансах, обусловленным выполняемыми функциями. В этом случае решается задача выравнивания финансовых возможностей регионов путем предоставления государственных услуг определенного стандартного уровня населению независимо от места реального проживания при одинаковом уровне налогообложения. Эту задачу выполняет система общих (выравнивающих или универсальных) трансфертов для городов, регионов и районов, которые не могут в достаточной степени обеспечить себя;

- реализация в соответствии с различными принятыми социальными и экономическими программами национальных приоритетов (здравоохранения, образования, транспортной и хозяйственной инфраструктуры, охраны окружающей среды и т. п.). Система специальных или целевых трансфертов используется именно в этих целях.

Во многих странах применяются две трансфертные системы - выравнивающая и целевая.

Выравнивающий трансферт. Интересы, нуждающихся в поддержке регионов в рамках системы общего выравнивающего трансферта следует учитывать путем:

- введения специфических бюджетных потребностей территорий в формулы расчета показателей;
- выделения части трансфертного фонда для оказания поддержки проблемным территориям;
- формирования специального фонда социального и экономического развития. Примером первого варианта служит опыт Японии, где в формуле выравнивающего трансферта видна попытка максимально учитывать бюджетные объективные потребности территорий. Большинство японских муниципалитетов и префектур поддерживаются выравнивающим трансфертом, величина которого определяется разницей между налоговым потенциалом и расчетными величинами бюджетных потребностей. Наиболее вероятное приближение его к объективным реальным потребностям территорий достигается при составлении модельных бюджетов, их корректировании при помощи коэффициентов модификации, которые отражают социальную, экономическую, природно-климатическую, институциональную специфику развития региона.

Другим способом расчета бюджетных потребностей является использование совокупных индексов. Так, в Португалии этот показатель применяется при распределении инвестиционных средств фонда муниципалитетов, который финансирует расходы на капитал социальной и хозяйственной инфраструктуры.

Особое значение в формуле выравнивающего трансферта придается факторам развития в индустриальных государствах, которые имеют большую территорию, характеризуются значительными межрегиональными различиями, сталкиваются со сложными этническими проблемами. Сюда относится, прежде всего, Индия, обширно применяющая для решения проблем регионов разные виды выравнивающих трансфертов.

При решении вопросов регионального развития в некоторых странах акцент делается на формирование каждого фонда выравнивающего трансферта для проблемных территорий. Это относится, например, к Германии, где накопился огромный опыт использования трансфертов, называемых федеральными дополнительными отчислениями. Эта методика использовалась, в частности, в восточных новых землях, которые из-за их специфики не могли включиться в систему горизонтального бюджетного выравнивания - она действовала на остальной территории страны - и поэтому финансовую помощь получали из фонда «Немецкое единство», специально созданного в 1990-1994 гг.

Целевой трансферт. В странах с широкими бюджетными полномочиями властей регионов и децентрализованной системой управления главная роль в решении проблемы развития отсталых и депрессивных территорий принадлежит специальным целевым трансфертам. Почти весь объем трансфертов такого вида приходится на финансовую помощь, помогающую развивать хозяйственную и социальную инфраструктуру, прежде всего, субсидировать особые бюджетные потребности, в частности погашение задолженности в средствах по кредитам территориальных властей. Целевые трансферты во многом зависят от экономического развития и общего уровня страны, степени разработанности бюджетного законодательства, характера межбюджетных отношений и от конкретных задач, которые решаются с помощью трансфертов.

Особые бюджетные режимы. Проблемы развития депрессивных территорий, в основном, решаются путем установления особых бюджетных режимов. Обычно их введение регламентируется законами общенационального характера, которые предполагают наличие соответствующего налогового и бюджетного законодательства, где специальные разделы права подразделяются на контрактные, договорные и инвестиционные. Иногда встречаются и индивидуально-договорные формы режимов, в которых нет прочной правовой основы и которые подвержены частым пересмотрам. Особый бюджетный режим, набор и виды налогово-бюджетных преференций зависят от хозяйственного и правового статуса получателя, целей и причин их введения. Они могут охватывать как целые регионы, так и небольшие по площади административно-территориальные единицы (например районы в городах). Конечно, особые бюджетные режимы для них будут различными.

Мировой опыт показывает, что в большинстве стран определенное число регионов пользуется особым бюджетным режимом. Широкое применение этого метода приводит к сужению среды макроэкономического государственного регулирования, усугублению проблем вертикальной и горизонтальной несбалансированности системы бюджета и усилению тенденций к отделению территорий.

Примером этого служит Китай, который широко использует договорные и индивидуальные отношения между регионами и центром.

Особый локальный бюджетный режим. Метод особых бюджетных режимов в большинстве стран часто используется и применяется к относительно небольшим территориям, приводя к созданию экономических зон. В меньшей мере для подъема экономики отстающих, депрессивных территорий используется Зональная политика. Кроме этого, Зональная политика в развитых индустриальных странах применяется для внешней экономической экспансии, выступая при этом преимущественно инструментом сглаживания региональных различий. В развивающихся странах она направлена, в основном, на создание анклавов экономического роста, которые способствуют ускорению общего экономического развития, интеграции в

мировое хозяйство и в меньшей степени - решению социально-экономических и местных проблем.

Специальные экономические зоны. Обширное распространение в мире получили зоны экстерриториального статуса, или так называемые специальные экономические зоны (СЭЗ) (на практике Республики Узбекистан они имеют название *свободных экономических зон*). Особо успешно СЭЗ функционируют в новых индустриальных странах Юго-Восточной Азии, в Мексике и Бразилии. В перспективе они могут стать точками или полюсами экономического роста, которые оказывают мощное модернизирующее воздействие на сопредельные территории, целые отрасли национальной экономики и являются «воротами» в страны мирового рынка, обеспечивающими значительный приток иностранной валюты. Поэтому критериями выбора места создания зон становятся как географически выгодное положение, так и доступность факторов потребления трудовых, материальных ресурсов, наличие инфраструктуры; близость к торговым международным центрам, рынкам сбыта.

Развитие СЭЗ требует благоприятнейшего инвестиционного климата, ориентирующегося на иностранный капитал, создаваемого с помощью системы финансовых, налогово-бюджетных и административных льгот. Для каждого типа СЭЗ характерен свой набор стимулов и льгот. К самым распространенным относятся:

- полное освобождение от таможенных пошлин, сборов на импорт оборудования, компонентов и сырья, необходимых для производственной организации;
- временное освобождение от уплаты налога на прибыль иностранными инвесторами, а также - пониженная величина обложения;
- частичное или полное избавление лиц юридического профиля от других косвенных, прямых налогов и льгот по амортизационным списаниям.

К финансовым стимулам, имеющим большое значение, относятся: субсидии по аренде и кредитам, льготы на коммунальные услуги. В относительно многофункциональных крупных СЭЗ инвесторы применяют налоговые льготы по линии центрального и местного бюджетов, что предполагает введение особого бюджетного режима для административно-территориальных единиц, в пределах которых находятся зоны. Местные власти наделены рядом полномочий, в том числе расширенными бюджетными. Например, при совпадении границ административно-территориальной единицы с границами зоны хоким становится одновременно главой администрации зоны, соответственно, городской бюджет становится бюджетом зоны. Функционируют принципы самокупаемости производственных СЭЗ, и не исключается возможность осуществления крупных инвестиций в строительство объектов инфраструктуры из центра. Местными властями также создаются зоны, которые могут предоставлять такую бюджетную льготу, как временное удержание ими собираемых на их территории местных и общегосударственных налогов. Республиканские и местные власти частично могут компенсировать в

доходах местного бюджета первоначальные потери от налоговых и прочих льгот, которые предоставляются зональным предприятиям. Как показывает опыт успешно функционирующих зон, эти потери с лихвой окупаются поступлениями в их бюджеты в результате общей активизации потребительского и инвестиционного спроса на их территориях.

Обобщая опыт зарубежных стран по государственному устройству и подъему хозяйства проблемных территорий, можно выделить ряд аспектов, которые важны для выработки государственной программы оказания помощи нуждающимся регионам:

1. Мировая практика показывает, что наибольший эффект достигается при комплексном использовании в бюджетных целях различных механизмов.

2. В каждом регионе, который рассматривается в Республике Узбекистан как депрессивный, особо важно найти оптимальное сочетание региональных и общенациональных интересов. На этом этапе, основывая систему помощи территориям из бюджета, необходимо считаться с приоритетами ускорения и стабилизации общего экономического роста, учитывая выравнивание различий между регионами, что предполагает бюджетную самостоятельность регионов в решении их внутренних социально-экономических проблем.

3. Важно следовать принципам открытости при формировании новых бюджетных механизмов, прозрачности отношений между отдельными территориями и центром, при этом ограничивая использование индивидуальных и договорных форм. Особое значение в связи с этим имеет совершенствование бюджетных и нормативно-расчетных методов.

4. Общий выравнивающий трансферт может стать нужным механизмом поддержки депрессивных районов. Поэтому применяемые к таким регионам формулы трансфертов должны более точно отражать их бюджетные объективные потребности и возможности. Зарубежный опыт создания отдельных фондов учитывает полезность общего трансферта для проблемных регионов.

5. Практика использования в Республике Узбекистан специальных целевых трансфертов показывает необходимость проведения кардинальной реформы. Нужно создать новую качественную систему адресных трансфертов, которые имеют прочную правовую основу, механизмы контроля, с заменой действующей громоздкой, неэффективной системы расчетов. Указанный метод, как и создание фонда специальных инвестиционных трансфертов, который формируется за счет средств от экономически интенсивных регионов, может найти применение при поддержке отсталых районов. Это увеличило бы заинтересованность территорий, являющихся донорами, в контроле за расходованием финансовых ресурсов, выделяемых из бюджета в виде помощи, а также повысило бы ответственность получающих ее территорий.

6. При решении проблемы развития депрессивных регионов в условиях ограниченности ресурсов республиканского бюджета полезным методом может оказаться метод особых бюджетных режимов, который является

перспективным применительно к отдельным регионам Республики Узбекистан, в которых существуют специфические этнические проблемы и условия хозяйствования. Но более широкое его использование приведет к нарушению функций регулирующих центральных органов власти, ослаблению неделимости страны.

7. Повышенный интерес со стороны региональных властей вызывают СЭЗ, которые представляют собой более рискованные и дорогостоящие проекты по сравнению с предпринимательскими зонами и способны решать локальные проблемы не менее эффективно. Только в том случае СЭЗ оправданы экономически, когда они формируются для использования сравнительных преимуществ данных регионов, компенсируя факторы недостающего экономического роста.

8. Резко обострившаяся в современных условиях в Республике Узбекистан ситуация в целом является проблемой межрегиональных различий, которая делает необходимым решение вопросов размежевания бюджетных полномочий, компетенций между уровнями власти, глубокую доработку бюджетного законодательства и совершенствования региональной статистики.

Литература:

1. Постановление Президента Республики Узбекистан №4086 от 26 декабря 2018 года «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020-2021 годы».
2. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. 2017. № 6.
3. Боташева А. С. Экономическая парадигма, основанная на гуманистических началах. Перспективы и возможности развития страны и региона. Пятигорск: ПГЛУ, 2016.
4. Боташева А. С., Хрусталёв Е. Ю. Когнитивное моделирование процессов стратегического управления социально-экономическими системами: сб. науч. тр. Вып. 2. М.: МАОН, 2017.
5. Боташева А. С.-Х., Хрусталёв Е. Ю. Стратегия развития дотационного региона (на примере Карачаево-Черкесской Республики) // Региональная экономика: теория и практика, 2016, № 34.
6. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М.: ГУВШЭ, 2016.
7. Зубаревич Н. В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2018.
8. Фетисов Г. Г., Орешин В. П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2017.
9. Хрусталёв Е. Ю., Боташева А. С. Концепция вывода региона из депрессивного состояния // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2018, № 34.