СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ И УКРЕПЛЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Мирзарайимов Миржалол

студент 1 курса факультета

публичного права направление «Юриспруденция»

Ташкентский государственный юридический университет

e-mail: mmirzarayimov33@gmail.com

Аннотация. В статье исследуются правовые и экономические основы финансовой самостоятельности регионов Республики Узбекистан. На основе анализа Бюджетного кодекса, Закона «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2026 год» и Постановления Президента от 26.12.2025 № ПП-387 рассмотрены формирование доходов местных бюджетов, разграничение бюджетных полномочий и механизмы межбюджетных трансфертов. Выявлены проблемы: трансфертная зависимость ряда территорий, ежегодный пересмотр нормативов отчислений, передача расходных полномочий без устойчивых источников, ограниченная налоговая автономия. Предложены меры по совершенствованию системы выравнивания и повышению результативности бюджетных расходов.

Ключевые слова: местные бюджеты; финансовая самостоятельность; межбюджетные трансферты; регулирующие доходы; выравнивание бюджетной обеспеченности; Бюджетный кодекс; Республика Узбекистан.

ВВЕДЕНИЕ

Местные бюджеты обеспечивают финансирование наиболее близких к населению публичных услуг — образования, здравоохранения, благоустройства, коммунальной инфраструктуры. По оценке Л.Н. Хазраткуловой, на местном уровне расходы на социальную сферу в среднем превышают 70 % объёма бюджета [10].

Вместе с тем способность территорий самостоятельно финансировать эти расходы ограничена: значительная часть регионов зависит от выравнивающих трансфертов республиканского бюджета.

С 2017 г. государство последовательно расширяет полномочия местных органов власти и их ответственность за формирование доходов [5]. Новый этап связан с Законом «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2026 год» № ЗРУ-1105 [2] и Постановлением Президента от 26.12.2025 № ПП-387 [3], которые закрепили за местными бюджетами часть налога на добавленную стоимость. Это обусловливает актуальность комплексной правовой и экономической оценки действующей модели.

Цель статьи — выявить проблемы финансовой самостоятельности регионов и обосновать предложения по совершенствованию механизмов их финансовой поддержки. Использованы формально-юридический и сравнительный анализ норм Бюджетного кодекса [1] и иных актов, а также анализ опубликованных статистических данных. Нормативные акты приведены по состоянию на 30.10.2026 по данным Национальной базы данных законодательства (Lex.uz).

1. Понятие и значение финансовой самостоятельности регионов

Теоретической основой проблемы служит теория бюджетного федерализма. Р. Масгрейв выделил три функции государственных финансов — аллокационную, распределительную и стабилизационную [7]; именно предоставление местных общественных благ целесообразно осуществлять на нижних уровнях. У. Оутс показал, что при отсутствии эффекта масштаба децентрализованное предоставление таких благ не менее эффективно, чем централизованное, поскольку местная власть лучше знает предпочтения жителей [8]. Ч. Тибу связал соответствие налогов и услуг с возможностью выбора места проживания [9]. Из этого вытекает потребность в выравнивании: налоговый потенциал территорий неодинаков, а гарантии доступа граждан к услугам должны быть едиными.

Под финансовой самостоятельностью региона в статье понимается обеспеченная законом способность органов власти территории формировать доходную базу, определять приоритеты расходов и нести ответственность за результаты в пределах своих бюджетных полномочий при гарантированном минимуме бюджетной обеспеченности. Самостоятельность относительна: Узбекистан является унитарным государством, а принцип единства кассы (ст. 15 Кодекса) предполагает зачисление всех доходов на Единый казначейский счёт. Одновременно Кодекс закрепляет принципы самостоятельности бюджетов (ст. 13) и соответствия бюджетной системы административно-территориальному устройству (ст. 9) [1]. Следовательно, реальная самостоятельность определяется не декларацией, а соотношением закреплённых доходов, расходных обязательств и трансфертов.

2. Формирование доходов местных бюджетов

Кодекс различает регулирующие доходы, по которым устанавливаются нормативы отчислений между бюджетами, и передаваемые доходы — формируемые на территории, зачисляемые в вышестоящий бюджет и затем возвращаемые в бюджет этой территории (ст. 3) [1]. Конкретные нормативы устанавливаются ежегодным законом о Государственном бюджете; для 2026 г. они приведены в таблице 1.

Таблица 1. Основные нормативы распределения доходов между уровнями бюджетов на 2026 г. (составлено автором по [2; 4])

Вид дохода	**Норматив (на 2026 г.)**
Закреплены за районами и городами в полном объёме	налоги на имущество и землю с физических лиц; налог с оборота; налоги на имущество и землю с юридических лиц (кроме крупных налогоплательщиков); водный налог; налог за пользование недрами по нерудным стройматериалам; арендные поступления от государственных активов
НДС (кроме крупных налогоплательщиков)	в региональные бюджеты: г. Ташкент — 5 %, Республика Каракалпакстан и области — 20 %
Налог на доходы физических лиц	в региональные бюджеты: Навоийская обл. — 66 %, Ташкентская обл. — 33 %, г. Ташкент — 7 %, остальные регионы — 100 %; не менее 50 % поступлений — в бюджеты районов и городов
Налог на прибыль	в региональные бюджеты: Навоийская обл. — 67 %, Ташкентская обл. — 33 %, г. Ташкент — 6 %, остальные регионы — 100 % (с изъятиями, установленными законом и ПП-388)
Акциз на алкогольную продукцию и пиво (производители)	г. Ташкент и Ташкентская обл. — 5 %, остальные регионы — 30 %

Расширению доходной базы служат и иные нормы. Кенгаши народных депутатов устанавливают ставки налогов и сборов, закреплённых за местными бюджетами, в порядке и пределах, определённых законодательством (ст. 27), а хокимияты вводят понижающие и повышающие коэффициенты к ставкам отдельных налогов (ст. 28) [1]. Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан и областные Кенгаши вправе применять повышающий коэффициент до 2,0 к минимальным ставкам арендной платы [2]. Предусмотрен и стимулирующий механизм: по сообщению аналитического центра, 50 % превышения прогноза доходов остаётся в региональном бюджете, ещё 50 % направляется районам с учётом численности населения [12]. Смысл включения НДС, по пояснению министра экономики и финансов, — заинтересовать местные органы в собираемости налога [16].

По расчётам инициаторов реформы, меры Постановления № ПП-387 увеличат доходы местных бюджетов в 2026 г. более чем на 10,2 трлн сумов и сократят число трансфертозависимых территорий примерно на 39 [12]. Оценки требуют проверки по итогам исполнения бюджета; за I квартал 2026 г. в распоряжении районных бюджетов осталось 1,4 трлн сумов против 346 млрд годом ранее [15].

3. Разграничение бюджетных полномочий между государственным и местными бюджетами

Глава 4 Кодекса распределяет полномочия между участниками бюджетного процесса. Кенгаши рассматривают и принимают местные бюджеты, утверждают отчёты об их исполнении, заслушивают территориальных распорядителей об эффективности использования средств (ст. 27). Хокимияты организуют составление и исполнение бюджетов, утверждают распределение прогноза доходов по кварталам и районам, решают вопросы использования резервных фондов (ст. 28). Министерство экономики и финансов и его территориальные органы готовят проекты бюджетов, контролируют поступления и проводят экспертизу актов, влияющих на сбалансированность бюджетов (ст. 29–30) [1].

Состав расходов каждого уровня определяется ст. 70–72 Кодекса и уточняется ежегодным законом о бюджете. По Закону № ЗРУ-1105 за счёт региональных бюджетов финансируются проектирование, строительство и капитальный ремонт дошкольных организаций, школ и объектов здравоохранения, содержание колледжей, техникумов и академических лицеев; из республиканского бюджета — детские пособия малообеспеченным семьям и оснащение объектов образования; из всех местных бюджетов — содержание Народных приёмных Президента. Дополнительные мероприятия, инициируемые местными органами, финансируются только за счёт дополнительных источников [2].

Постановление № ПП-387 одновременно расширяет операционную свободу и усиливает дисциплину: отменено согласование с центром изменений в пределах лимитов на заработную плату, медикаменты и питание, разрешено размещать временно свободные средства на депозитах через аукцион, но запрещены необеспеченные расходы, введение штатных единиц без правовой основы и накопление кредиторской задолженности [12].

4. Механизмы межбюджетных трансфертов и финансовой поддержки регионов

Согласно ст. 134 Кодекса, трансферты осуществляются в форме субвенций, передаваемых доходов, дотаций, бюджетных ссуд, средств по взаимным расчётам, выравнивающих и целевых социальных трансфертов. Дотация выделяется при превышении планируемых расходов нижестоящего бюджета над прогнозом его доходов с учётом субвенций и передаваемых доходов; выравнивающие трансферты предоставляются безвозвратно для покрытия расходов сверх прогноза доходов (ст. 138²) [1]. Размеры выравнивающих трансфертов региональным бюджетам утверждаются законом о бюджете, а предельные размеры трансфертов районным бюджетам — Жокаргы Кенесом и областными Кенгашами (ст. 27) [1].

Закон на 2026 г. запрещает уменьшать утверждённые выравнивающие трансферты независимо от исполнения прогноза доходов, что устраняет «штраф за

успех»; при невыполнении квартального прогноза более чем на 5 % по независящим от местных органов причинам регион вправе просить Кабинет Министров увеличить трансферты, одновременно оптимизируя расходы [2]. Кассовые разрывы покрываются бюджетными ссудами (ст. 140) [1].

Масштаб поддержки велик. По сообщению СМИ, доходы региональных бюджетов на 2026 г. утверждены в размере 75,98 трлн сумов при расходах 95,63 трлн; регулирующие трансферты составляют 19,7 трлн [13]. Следовательно, собственные и регулирующие доходы покрывают около 79 % расходов. По данным Л.Н. Хазраткуловой, в 2022 г. этот показатель составлял 75 %, а доля трансфертов в полученных доходах местных бюджетов в 2013–2023 гг. колебалась от 17 до 57 % [10]. Прямое сопоставление ограничено различиями методик, однако динамика, по-видимому, согласуется с курсом на децентрализацию.

5. Основные проблемы финансовой самостоятельности регионов

Во-первых, сохраняется трансфертная зависимость и территориальная поляризация. В 2013–2023 гг. шесть регионов (Джизакская, Сурхандарьинская, Наманганская, Андижанская, Самаркандская и Сырдарьинская области) постоянно нуждались в поддержке центра, тогда как г. Ташкент, Ташкентская и Навоийская области в 2019–2023 гг. в ней не нуждались; в плане 2023 г. безвозмездные поступления в Сурхандарьинской области превышали 106 % её доходов [10].

Во-вторых, нестабильны нормативы отчислений: они пересматриваются ежегодно (так, доли г. Ташкента по НДФЛ и налогу на прибыль на 2026 г. снижены до 6–7 % [14]), что затрудняет среднесрочное планирование, хотя Кодекс предусматривает фискальную стратегию на среднесрочный период (ст. 90) [1]. В-третьих, расходные полномочия передаются без гарантированных источников; сходную проблему «нефинансируемых мандатов» фиксирует и зарубежная практика [11]. Положение усугубляется тем, что действие ст. 5.1 Кодекса, по которой нормы, снижающие доходы бюджетов, вводятся с 1 января следующего года, приостановлено до 1 января 2027 г. [1].

В-четвёртых, ограничена налоговая автономия: ставки основных налогов определяются на республиканском уровне, местные органы корректируют их лишь в установленных пределах [1; 2]. При этом дефицит местных бюджетов не допускается, а источником покрытия разрывов служат преимущественно трансферты и ссуды [1]. В-пятых, выравнивание остаётся ситуативным: отсутствует систематический учёт потенциала регионов, ограничен доступ к данным о доходах местных бюджетов в разрезе собственных и регулирующих источников, выявляются случаи неэффективного использования средств [10].

6. Пути совершенствования бюджетной системы и повышения эффективности расходов

1) Перейти к формульному выравниванию: определять трансферты по разнице между нормативной потребностью в расходах (на душу населения с поправками на стоимость услуг и структуру населения) и налоговым потенциалом территории, закрепив методику нормативным актом и публикуя расчёты. Действующая логика «расходы сверх прогноза доходов» (ст. 138²) создаёт стимул завышать расходы и занижать прогноз; запрет сокращать трансферты при перевыполнении доходов целесообразно сохранить.

2) Обеспечить среднесрочную стабильность: фиксировать базовые нормативы отчислений на трёхлетний период в увязке с фискальной стратегией и бюджетными ориентирами на последующие годы, допуская их изменение лишь с компенсацией потерь.

3) Ввести обязательную оценку финансовых последствий передачи полномочий: заключение Министерства экономики и финансов (ст. 29) должно указывать источник покрытия новых расходов; после окончания приостановления ст. 5.1 следует вернуться к правилу вступления доходных изменений в силу с 1 января.

4) Расширить налоговую автономию: установить законом коридоры ставок по налогам на имущество и землю физических лиц и местным сборам, в пределах которых Кенгаши принимают решения под собственную ответственность.

5) Повысить результативность и открытость: распространить программную классификацию расходов (ст. 22) на районный уровень с целевыми индикаторами и ежегодными отчётами распорядителей перед Кенгашами (ст. 27); публиковать данные о доходах местных бюджетов по видам и источникам; развивать участие граждан в формировании части расходов [1; 2].

6) Включить в Стратегию реформирования местных бюджетов, разработка которой предусмотрена Постановлением № ПП-387 до 1 сентября 2026 г. [12], показатели мониторинга: долю трансфертов в доходах, число трансфертозависимых районов, налоговые доходы на душу населения, долю нецелевой поддержки. Сведений об утверждении Стратегии на дату подготовки статьи автором не обнаружено; её следует согласовать со Стратегией реформирования управления государственными финансами на 2025–2030 гг. [6].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы. Правовая модель Узбекистана сочетает единство бюджетной системы с самостоятельностью её звеньев (ст. 7, 13, 15 Кодекса), а реформа 2026 г. — закрепление части НДС, нормативы для районов и правило распределения превышения прогноза — делает шаг к реальной, а не формальной самостоятельности. Вместе с тем её пределы задаются тремя факторами: высокой трансфертной зависимостью части регионов, неустойчивостью нормативов и ограниченной налоговой автономией.

Авторская позиция состоит в том, что дальнейшее укрепление самостоятельности местных бюджетов требует не столько увеличения объёма трансфертов, сколько изменения их качества: формульной методики выравнивания, среднесрочной стабильности нормативов, обязательной оценки стоимости

передаваемых полномочий, расширения налоговых прав Кенгашей и перехода к управлению по результатам. Реализация этих мер должна сопровождаться мониторингом на основе открытых данных, что позволит оценить фактическое влияние реформы 2026 г. по итогам её исполнения. Перспективно сравнительное исследование районного уровня, где сосредоточены основные социальные расходы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан: утв. Законом Республики Узбекистан от 26.12.2013 № ЗРУ-360 (с изм. и доп.) // Национальная база данных законодательства. URL: https://lex.uz/docs/2304140 (дата обращения: 30.10.2026).

2. Закон Республики Узбекистан от 25.12.2025 № ЗРУ-1105 «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2026 год» // Lex.uz. URL: https://lex.uz/docs/7954601 (дата обращения: 30.10.2026).

3. Постановление Президента Республики Узбекистан от 26.12.2025 № ПП-387 «О дополнительных мерах по повышению финансовой стабильности местных бюджетов и бюджетных организаций, а также по усилению бюджетной дисциплины» // Lex.uz. URL: https://lex.uz/docs/7963123 (дата обращения: 30.10.2026).

4. Постановление Президента Республики Узбекистан от 26.12.2025 № ПП-388 «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2026 год» // Lex.uz. URL: https://lex.uz/doc-passport/7964376 (дата обращения: 30.10.2026).

5. Постановление Президента Республики Узбекистан от 07.06.2017 № ПП-3042 «О расширении полномочий органов государственной власти на местах и повышении их ответственности за формирование доходов местных бюджетов» // Lex.uz (дата обращения: 30.10.2026).

6. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 08.04.2025 № 210 (Стратегия реформирования управления государственными финансами на 2025–2030 гг.) // UzDaily.uz. URL: https://www.uzdaily.uz/ru/v-uzbekistane-utverzhdena-strategiia-po-reformirovaniiu-upravleniia-gosudarstvennymi-finansami-na-2025-2030-gody/ (дата обращения: 30.10.2026).

7. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959.

8. Oates W.E. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

9. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64, № 5. P. 416–424.

10. Хазраткулова Л.Н. Современное состояние и проблемы системы межбюджетных отношений в Республике Узбекистан // Iqtisodiyot va innovatsion texnologiyalar. 2023. Т. 11, № 6. С. 129–142. DOI: 10.55439/EIT/vol11_iss6/a15.

11. Крутова С.Г., Магомадов Х.У. Актуальные вопросы и перспективы развития механизмов финансовой поддержки регионов в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 1 (56).

12. Узбекистан усиливает финансовую самостоятельность регионов и углубляет бюджетную децентрализацию // Review.uz. 26.12.2025. URL: https://review.uz/post/uzbekistan-usilivaet-finansovuyu-samostoyatelnost-regionov-i-uglublyaet-byudjetnuyu-decentralizaciyu (дата обращения: 30.10.2026).

13. Утверждён государственный бюджет Узбекистана на 2026 год // Газета.uz. 29.12.2025. URL: https://www.gazeta.uz/ru/2025/12/29/budget-2026/ (дата обращения: 30.10.2026).

14. Шавкат Мирзиёев утвердил госбюджет Узбекистана на 2026 год // Spot.uz. 26.12.2025. URL: https://www.spot.uz/ru/2025/12/26/budget-2026/ (дата обращения: 30.10.2026).

15. В I квартале 2026 года доходы Государственного бюджета Узбекистана составили 103 трлн сумов // Review.uz. URL: https://review.uz/post/v-i-kvartale-2026-goda-doxod-gosudarstvennogo-byudjeta-uzbekistana-sostavili-103-trln-sumov (дата обращения: 30.10.2026).

16. С 2026 года бюджеты регионов получат часть НДС // Spot.uz. 03.12.2025. URL: https://www.spot.uz/ru/2025/12/03/vat-redistribution/ (дата обращения: 30.10.2026).