

Принципы фискальной децентрализации и финансовой автономии местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства

Отчет г-на Анара Ибрагимова, председателя Комитета по правам человека и международным отношениям Парламента Нахичеванской Автономной Республики (Азербайджан)

ВВЕДЕНИЕ

Фискальная децентрализация является существенным элементом любой децентрализованной системы управления. Решения, касающиеся распределения ресурсов и ответственности, имеют широкомасштабные последствия: они в значительной степени определяют, какого рода государственные услуги предоставляются местными властями; как они планируют финансировать свои расходы; какой уровень законности должен быть в условиях бюджетного дисбаланса; насколько стабильным может быть национальное правительство. Местные доходы могут включать: бюджетные дотации, налоги и распределение доходов, в том числе государственный долг.

Бюджетные дотации от центрального правительства – это очень важный источник доходов для многих местных органов самоуправления, особенно в бедных и удаленных регионах. Дотации могут иметь различные цели и осуществляться в различных формах. Схема дотаций не имеет магической формулы, однако для органов местного самоуправления они должны соответствовать поставленным задачам, серьезным и прогнозируемым. .

Децентрализация, реформа государственного управления и антикоррупционные меры являются ключевыми элементами эффективного управления. Члены Конференции местных и региональных органов власти стран Восточного партнерства (CORLEAP) указывают на слабое развитие фискальной децентрализации и фискальной автономии как на главное препятствие развитию местных и региональных органов власти. Поэтому CORLEAP задействует контрцентрализацию и углубление фискальной автономии в качестве ключевого элемента Рабочего плана на 2018-2020 годы, который сосредоточен на эффективном управлении и местной демократии. С учетом вышесказанного, CORLEAP начала обсуждать концепцию консолидации демократии, борьбы с коррупцией, усовершенствования судебной системы и внедрения стратегий местного и регионального развития, поддержки концепции децентрализации.

Согласно преамбуле Европейской хартии местного самоуправления страны-участницы Совета Европы, подписавшие данное соглашение, стремятся к обеспечению существования местных органов власти, наделенных учрежденными демократическим путем руководящими органами и обладающих высокой степенью самостоятельности в отношении их обязанностей, путей и средств исполнения этих обязанностей, а также ресурсов, необходимых для их исполнения. В Хартии содержится ряд принципов, касающихся фискальной децентрализации и финансовой автономии. Статья 9 Хартии устанавливает финансовые ресурсы органов местного самоуправления; согласно которой органы местного самоуправления имеют право на свои собственные надлежащие им финансовые ресурсы, которые они могут свободно распределять в

рамках своих полномочий. В свое время пять стран Восточного партнерства, кроме Беларуси, ратифицировали Хартию. Молдова, Украина и Армения ратифицировали все положения Статьи 9, обеспечивающие фискальную децентрализацию и фискальную автономию, в то время как Азербайджан заявил, что не может гарантировать применение положений пунктов 5 и 6, а Грузия – пункта 6¹.

Уровень фискальной децентрализации и фискальной автономии в странах Восточного партнерства пребывает на разных стадиях развития. В Беларуси местные бюджеты, как правило, рассматриваются как вертикальные компоненты государственной бюджетной системы и имеют строгое подчинение центральному бюджету. В результате страна сталкивается с недостатком фискальной автономии, низким уровнем налоговых органов и дефицитом доходов местных органов власти. Остальные 5 стран имеют определенные законодательные рамки для укрепления финансовой устойчивости органов местного самоуправления и обеспечения их финансовой независимости. Основной проблемой в этих странах является отсутствие единой концепции, обеспечивающей наличие принципов фискальной децентрализации. При проведении исследований выяснилось, что Грузия единственная из шести стран основала фискальный координационный центр, который предусматривает внедрение финансовой политики с единой концепцией. В Молдове такая стратегия существовала в 2012-2015 гг. В Украине децентрализация осуществляется в два этапа, и второй этап предусматривает внесение изменений в Конституцию с целью реформирования системы децентрализации.

Правовые механизмы фискальной децентрализации в странах Восточного партнерства

АРМЕНИЯ

Бюджетная система в Республике Армения регулируется Законом 1997 года о бюджетной системе². Согласно этому Закону бюджетная система Армении является совокупностью двухуровневых бюджетов (государственный бюджет и бюджеты местных органов власти), управляемых с учетом экономических отношений и государственного устройства. Государственный бюджет и бюджеты местных органов власти базируются на единой финансовой монетарной политике и государственной политике в области налогообложения. Консолидированный бюджет – это совокупность доходов и расходов государственных и муниципальных бюджетов.

Доходы муниципальных бюджетов включают налоги, неналоговые доходы и субсидии. Налоговые доходы включают земельный налог (95%), налог на имущество (95%), подоходный налог (15%), отчисления и сборы с различных видов налогов в государственный бюджет. Неналоговые доходы включают арендные платежи, штрафы, местные сборы и т. д. Трансферы состоят из субсидий и трансферов из других источников. Согласно законодательству³ муниципалитеты получают субсидии, бюджетные ссуды и ссуды из государственного бюджета. Муниципалитету выделяется субсидия с целью проверки доходов и расходов его бюджетов. Процедура получения дотаций и субсидий регулируется Законом о финансовом балансе⁴. Согласно этому закону, выделение субсидий основывается на численности населения и уровне бюджетных ассигнований.

Правительство нуждается в стратегии фискальной децентрализации. Политика фискальной децентрализации отражена в Законе о государственном бюджете, который

1 https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=1jYbxqZE

2 <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=3052>

3 <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=3052>

4 <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=105619>

принимается ежегодно с учетом налогов и обязательств перед бюджетом сообществ и, в частности, подоходного налога, налога на прибыль и экологических платежей. Уполномоченным государством органом, отвечающим за развитие и внедрение политики фискальной децентрализации является профильное Министерство территориального управления, т. е. Министерство территориального управления и инфраструктуры, которое самостоятельно разрабатывает и внедряет политику Правительства Республики Армения, возложенную на него.

АЗЕРБАЙДЖАН

Бюджетная система Азербайджана включает в себя государственный бюджет Азербайджана, бюджет Нахичеванской Автономной Республики и местные бюджеты. Бюджетная система базируется на принципах функционирования бюджетов, включенных в систему, и их независимости.

Механизмы регулирования межбюджетных отношений рассматриваются отдельно в действующем законодательстве. Таким образом, согласно Статье 26 Закона о бюджетной системе, взаимоотношения государственного бюджета с бюджетом Нахичеванской Автономной Республики и местными бюджетами реализуются путем распределения источников доходов и доходов в форме дотаций, субвенций и бюджетных кредитов.

Для обеспечения фискальной децентрализации в Азербайджане имеются законные основания. Иными словами, центральный бюджет, который находится в распоряжении правительства, определяет местные бюджеты применительно к муниципалитетам, а также региональный бюджет в случае Нахичеванской Автономной Республики в качестве независимых бюджетных звеньев и источников индивидуальных доходов для каждого уровня. В то же время законодательство предусматривает использование бюджетных ассигнований (субсидий и субвенций) с целью сбалансирования местного и регионального бюджетов. Согласно этому механизму, местные и региональные органы самоуправления, которые не выплачивают свои местные доходы, должны получать финансовую поддержку из центрального бюджета.

Анализ законодательства показывает, что в Азербайджане не существует стратегии для регулирования политики фискальной децентрализации и взятия на себя каких-либо обязательств перед правительством. Хотя из государственного бюджета и выделяются существенные средства на развитие регионов, эти средства исходят непосредственно из государственного бюджета, но не являются малобюджетными.

БЕЛАРУСЬ

Форма местного самоуправления в Беларуси сильно отличается от формы, существующей в других странах Восточного партнерства. Здесь управленческие учреждения местного уровня, точно так же, как и в советский период, играют определенную роль в центральном правительстве. Если в стране в первые годы независимости и существовали основания для развития местных управленческих учреждений, то начиная с 1995 года тенденция к централизации начала усиливаться. В 1999 году было учреждено белорусское государственное самоуправление и представлена модель «местного самоуправления». Также стало поддерживаться преимущество государственных интересов над интересами сообществ.⁵

Согласно Конституции Республики Беларусь, существуют два типа органов местного самоуправления: термин «местное управление» обозначает местные исполнительные органы, которые несут ответственность перед президентом и правительством. Термин «местное

⁵ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегы» в рамках программного сотрудничества Евросоюза и Совета Европы. www.sapieha.org

самоуправление» обозначает деятельность местного совета депутатов, избранных гражданами на четыре года. Конституция обеспечивает вертикальное подчинение как местных исполнительных органов, так и советов вышестоящим организациям. В данном случае совет, который является учреждением самоуправления, подчиняется парламенту страны. Существующая модель нарушает принцип четкого разделения обязанностей, полномочий и сфер ответственности между центральным и местным органами власти на местном уровне и Европейской хартией местного самоуправления. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления⁶ местное самоуправление указывает на право и способность местных органов власти, в рамках закона, регулировать и управлять существенной долей общественных дел, неся за это ответственность в интересах местного населения. Это право должно осуществляться советами или законодательными собраниями, состоящими из членов, свободно избранных тайным голосованием путем прямого, равного, всеобщего голосования; эти советы или законодательные собрания могут иметь исполнительные органы, несущие перед ними ответственность. Данное положение ни в коем случае не влияет на обращение за помощью к собраниям граждан, референдумам или любым другим формам прямого участия граждан в тех случаях, когда это разрешено по закону.

Закон о местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь, принятый в 2010 году, регулирует статус, полномочия советов местного самоуправления, включая отношения между государством и местными органами власти. Однако термины «муниципалитет», «сообщество» и «местное сообщество» не являются общеупотребительными в мире. В свою очередь сообщества являются первичным элементом местного самоуправления. Закон устанавливает административно-территориальное образование в качестве базового уровня местного самоуправления.

ГРУЗИЯ

Углубление реформ по децентрализации в Грузии произошло после 2003 года, когда были предприняты значительные шаги по расширению полномочий и финансовой устойчивости муниципалитетов. Статус и полномочия муниципалитетов и их роль в местном управлении были разъяснены в результате изменений, внесенных в конституцию в 2013 году. Также в 2014 году Грузия приняла Свод законов о местном самоуправлении. Согласно новому законодательству, термин «местное управление» относится к муниципалитетам. В соответствии со Статьей 2 Свода законов граждане могут решать местные проблемы через избранные ими местные органы власти. Эти организации существуют на двух уровнях: 1) сообщества с самоуправлением (муниципалитеты на уровне районов) и 2) города с самоуправлением (муниципалитеты, учрежденные для территориальных единиц, определяемых законом в качестве городов)⁷.

31 декабря 2019 года, согласно Резолюции № 678, Правительство Грузии приняло стратегию децентрализации на 2020-2025 гг. Принципом стратегии децентрализации является государственное обязательство по поддержке финансово ослабленных самоуправляемых объединений с помощью справедливого распределения финансовых средств. Целью данной стратегии является повышение полномочий органов самоуправления, фискальной децентрализации и улучшение местного управления. На основе плана действий в области стратегии децентрализации планируется пересмотр местных налогов, распределение налогов на получение коммунально-бытовой лицензии органами местного самоуправления, определяются виды предоставления муниципалитетам имущественных объектов, а также правила и условия их предоставления.

⁶ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

⁷ <https://bakuresearchinstitute.org/one-region-two-models-three-countries-a-comparative-analysis-of-local-self-government-in-the-south-caucasus/>

За политику децентрализации несет ответственность Министерство регионального развития и инфраструктуры Грузии.

Государство обеспечивает уравнивание социально-экономического развития органов местного самоуправления с помощью дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемых из государственного бюджета. Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется из государственного бюджета с целью финансовой поддержки органов местного самоуправления для исполнения их обязанностей. Некоторые из полномочий, которые были переданы муниципалитетам (например, подача воды), не являются полными и исключительными. Секторальное законодательство все еще не соответствует принципам децентрализации правительства, а прогресс в отношении пересмотра и гармонизации законодательства протекает очень медленно. Также имеется потребность в дальнейшей проработке правовой среды для содействия и стимулирования межмуниципального сотрудничества⁸.

МОЛДОВА⁹

Финансовая автономия местных органов власти является очень ограниченной, а их финансирование – крайне слабым как с точки зрения соотношения собственных доходов в местных бюджетах, так и с точки зрения распределения местных затрат в общем объеме расходов государственного сектора. Местные органы власти напрямую зависят от государственных дотаций и субсидий.

Национальная стратегия децентрализации и Дорожная карта внедрения Рекомендации 322 (2012), совместно подписанные Конгрессом Совета Европы и Правительством Республики Молдова, были задействованы лишь в малом объеме, а уровень местной автономии, по всей видимости, снижен тенденцией к рецентрализации.

К сожалению, после принятия Парламентом законопроекта правительство изменило свою позицию из-за опасений потери политического, административного и финансового влияния на мэров, и представители органов местной власти отложили введение закона в действие до периода после выборов 2014 года.

В июле 2016 года Конгрессом местных и региональных властей (CLRA) Совета Европы, Правительством Молдовы и Конгрессом местных властей Молдовы (CALM) было заключено соглашение о новой дорожной карте реформы местного управления и децентрализации в Молдове. Дорожная карта определяет шаги, которые должны предпринять центральные органы власти для устранения колоссальных недостатков в области политики, касающихся децентрализации и местной демократии в Молдове.

Процесс децентрализации в Молдове прошел через несколько стадий развития и реформ. В последние годы органы государственной власти приняли несколько стратегических документов, имеющих отношение к политике и определяющих приоритеты, а также наметили пути к достижению своих целей в сфере государственного управления в общем и местного управления – в частности. Особо стоит отметить Национальную стратегию децентрализации и План действий на 2012-2015 гг., продленный до 2018 г. Однако центральное правительство и национальная ассоциация местных органов власти имеют противоречивые взгляды на степень выполнения и достижения целей, изложенных в этих программных документах.

⁸ Местная и региональная демократия в Грузии. Конгресс местных и региональных властей 7 ноября 2018 г. https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectId=09000016808e551a

⁹ Местная и региональная демократия в Республике Молдова. Рекомендация 436 (2019) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168093d89d>

УКРАИНА¹⁰

Государственная политика Украины в области местного самоуправления базируется на интересах жителей территориальных общин и предусматривает радикальные перемены и системные реформы, а также децентрализацию полномочий, то есть передачу существенной части полномочий, ресурсов и ответственности от исполнительной ветви власти органам местного самоуправления.

Децентрализация в Украине осуществляется в два этапа.

Первый этап охватывает 2014-2018 годы. В апреле 2014 года Правительство утвердило *Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной структуры власти*¹¹. После этого был одобрен План действий для внедрения этой Концепции; таким образом была инициирована реформа. Для выполнения положений Концепции и задач, изложенных в Плане действий, в первую очередь требовалось внести поправки в Конституцию Украины и разработать пакет новых законов. К сожалению, определенные политические обстоятельства не позволили Верховной Раде (Парламенту) Украины внести в Конституцию поправки о децентрализации. Поэтому, начиная с 2014 года, Правительство инициировало реформу в рамках действовавшей на то время Конституции.

Тем временем был разработан и вступил в силу основной пакет новых законов, приоритетные законодательные инициативы которых внедряются в настоящее время.

Второй этап децентрализации охватывает 2019-2021 годы.¹² На этом этапе правительство начало укрепление местного самоуправления как ключевого приоритета, включая предоставление дополнительных полномочий местным советам с небольшим населением. На этом этапе предусмотрено внесение необходимых поправок с целью реформирования Конституции. Исходя из Конституции, акцент ставится на ряде законодательных актов, включая принятие новых законов, регулирующих принципы административно-территориальной структуры Украины, сферу услуг и контроль за их работой в органах местного самоуправления, а также местный референдум. Проводится работа над проектом поправок в Конституцию, касающихся реформ, связанных с децентрализацией.

За политику фискальной децентрализации в Украине несет ответственность Кабинет Министров, в том числе Министерство по делам общин и территорий Украины.

Оценка уровня фискальной децентрализации

Фискальная децентрализация нацелена на переход от централизованной модели государственного финансирования к децентрализованной модели с целью обеспечения бюджетного потенциала местного самоуправления, создания эффективной системы территориального управления и исполнения требований Европейской хартии местного самоуправления.

Согласно пункту 8 Статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления местные органы власти должны получать консультации надлежащим образом и таким способом, при котором им должны выделяться перераспределяемые ресурсы. В мировой практике местные органы власти имеют доступ к долговому рынку двумя способами: привлечение заемных средств

¹⁰ <https://decentralization.gov.ua/en/about>

¹¹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

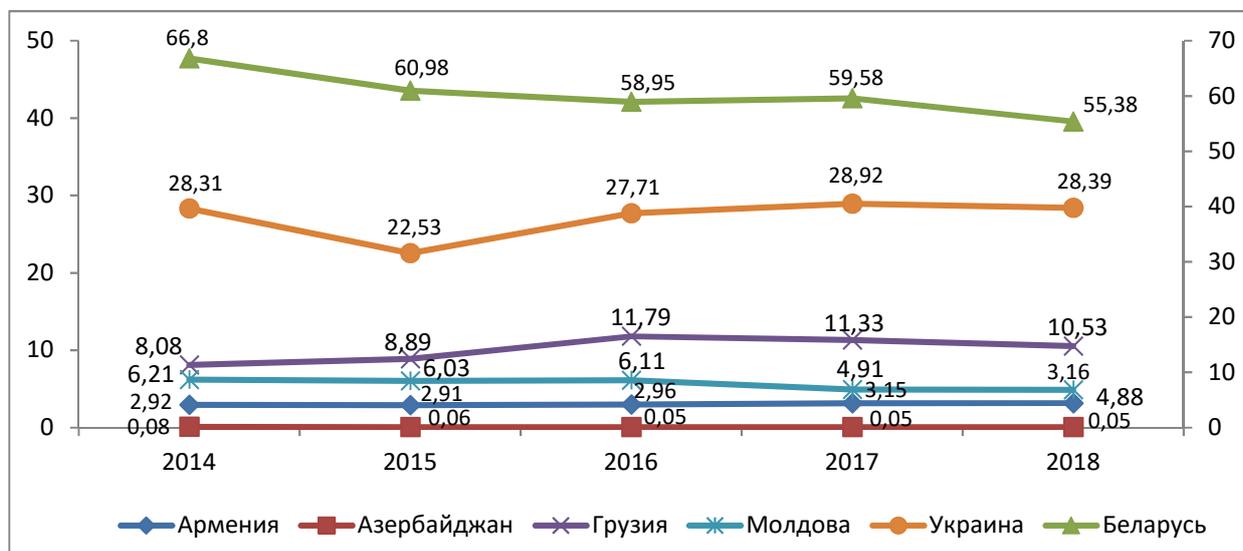
¹² https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/344/decentral_ENG.pdf

местными органами власти на рынке ценных бумаг путем выпуска своих собственных долговых обязательств и прямое привлечение заемных средств из финансовых организаций.

Анализ фискальных данных о различных показателях стран Восточного партнерства указывает на то, что уровни фискальной децентрализации сильно различаются. **Показатель децентрализации доходов**, который представляет собой отношение местных бюджетов и их доходов к государственному бюджету, свидетельствует о том, что самая лучшая ситуация относительно данного показателя сложилась в Украине. С 2014 по 2018 годы в Украине отношение местных бюджетов и их доходов к доходам государственного бюджета варьировалось от 22,5% до 28,9%. Худший показатель наблюдается в Азербайджане. В Азербайджане доля местных бюджетов в их доходах в государственном бюджете не превышает 0,1%. В Грузии уровень централизации колеблется между 8% и 12%, в Армении – между 3% и 5%, а в Молдове – между 3% и 6%. В Беларуси, которая является в высшей степени централизованным государством, доля доходов местных бюджетов, которая является частью государственного бюджета, колеблется между 55% и 67%. Этот уровень не отражает уровень центра диверсификации доходов (см. рисунок 1).

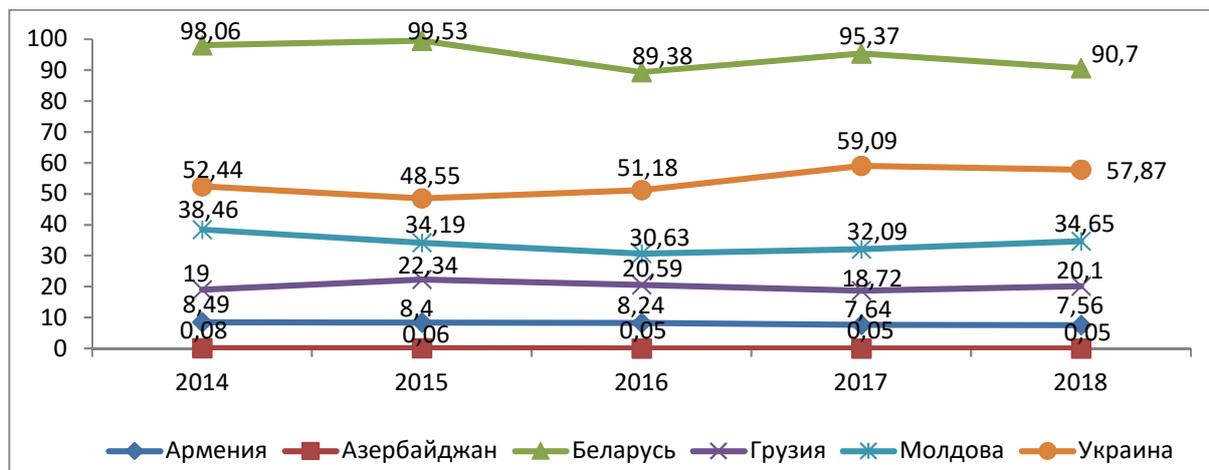
Результаты оценки **показателя децентрализации расходов**, иллюстрирующего отношение местных бюджетов к расходам государственного бюджета, указывают на аналогичную ситуацию. В Украине, которая демонстрирует по этому показателю наилучшие результаты, уровень централизованных расходов варьируется между 49% и 58%. В отличие от ситуации с доходами, Молдова (31-39%) обгоняет Грузию (19-22%) по коэффициенту распределения затрат. В Армении данный показатель составил около 7-8%. В Азербайджане централизованность расходов была самой низкой (менее 0,1%) (см. рисунок 2).

Рисунок 1: Соотношение «местный бюджет – доход местного бюджета» (%)



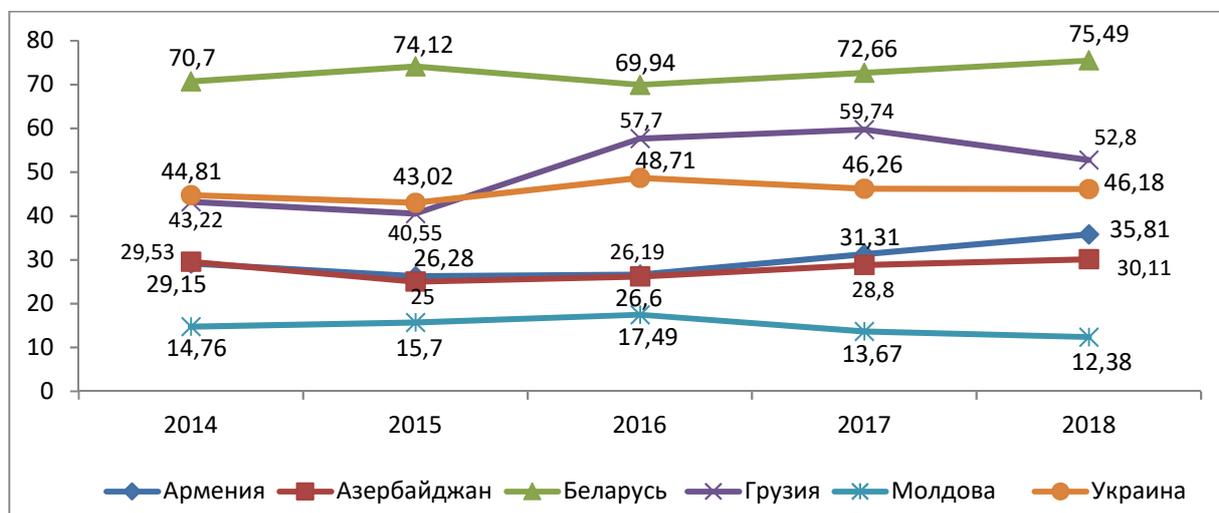
Оценка показателя вертикальной налогово-бюджетной диспропорции в странах Восточного партнерства показывает высокую степень неравномерности между уровнями бюджета. Вертикальная налогово-бюджетная диспропорция описывает ситуацию, при которой доходы не соответствуют расходам на различных уровнях управления. Для подсчета показателя вертикальной налогово-бюджетной диспропорции местные (и региональные) бюджеты, рассчитываются с учетом соотношения их доходов (за исключением ассигнований из государственного бюджета) и местных (и региональных) бюджетов.

Рисунок 2: Соотношение «расходы местного бюджета – расходы государственного бюджета» (%)



Оценка показателя вертикальной налогово-бюджетной диспропорции показывает высокую степень неравномерности между уровнями бюджета в рассматриваемых странах. Наивысший уровень неравномерности имеется в Молдове, где местные бюджеты могут покрывать до 18% своих доходов. Среди 6 стран в Молдове местные органы власти больше всего зависят от центрального правительства и других внешних источников при осуществлении полномочий и исполнении обязанностей. В 2016-2018 гг. зависимость увеличилась еще больше, а показатель вертикальной налогово-бюджетной диспропорции снизился с 17,5% до 12,4% (см. рисунок 3).

Рисунок 3: Уровень вертикальной налогово-бюджетной диспропорции (%)



Уровень вертикальной налогово-бюджетной диспропорции в Армении и Азербайджане почти такой же, а уровень диспропорции в обеих странах за последние пять лет незначительно снизился. В Армении большая часть муниципалитетов может покрывать 36% своих расходов, в то время как в Азербайджане местные и региональные органы власти могут покрывать до 30% своих общих расходов. Грузия и Украина могут покрывать половину своих расходов за свой счет. Упразднение компенсирующих ассигнований в Грузии, начиная с 2019 года, и их замена НДС при годовой процентной ставке 19% могут улучшить коэффициент диспропорции страны. Беларусь имеет самую низкую налогово-бюджетную диспропорцию. Всего одна четвертая

низкобюджетных бюджетов, которые считаются в данной стране местными бюджетами, покрываются дотациями (см. рисунок 3).

Выводы и рекомендации

В соответствии с преамбулой Европейской хартии местного самоуправления страны-участницы Совета Европы, подписавшие данное соглашение, стремятся к обеспечению существования местных органов власти, наделенных учрежденными демократическим путем руководящими органами и обладающих широкой степенью самостоятельности в отношении их обязанностей, путей и средств, с помощью которых эти обязанности исполняются, а также ресурсов, необходимых для их выполнения. Хартия очерчивает ряд принципов, касающихся фискальной децентрализации и финансовой автономии. Статья 9 данного документа устанавливает финансовые ресурсы органов местного самоуправления.

Таким образом, Хартия отражает принципы финансовой автономии органов местного самоуправления. Пять других стран, кроме Беларуси, ратифицировали Хартию в свое время. Некоторые пункты Статьи 9, которые предусматривают фискальную децентрализацию и фискальную автономию, не были ратифицированы некоторыми странами-участницами. Азербайджан не одобрил пункты 5 и 6 данной статьи, а Грузия – пункт 6. Молдова, Украина и Армения ратифицировали все пункты¹³.

Пункт 6, который не был ратифицирован Азербайджаном и Грузией, подчеркивает необходимость проведения надлежащим образом консультаций с местными органами власти и таким способом, при котором им должны выделяться перераспределяемые ресурсы. Единственный пункт 7, который не был ратифицирован только Азербайджаном, не означает, что местные органы власти имеют право ставить под сомнение свою основную свободу выбора в вопросах политического курса.

Хотя уровень децентрализации в странах Восточного партнерства и отличается, во всех странах типичными являются следующие проблемы:

- **Существует тенденция к снижению доли расходов местных бюджетов в ВВП.** Самая низкая доля расходов местных бюджетов в ВВП была зарегистрирована в Азербайджане (0,5-0,7%), а самая высокая – в Беларуси (15-17%). Причиной снижения является то обстоятельство, что динамика роста ВВП в этих странах превосходит динамику роста местных расходов местных бюджетов.
- **Доля расходов местных бюджетов в государственном бюджете постоянно снижается.** Самая низкая доля расходов местных бюджетов в государственном бюджете была в Азербайджане (2-2,5%), а самая высокая – в Беларуси (более 90%). В Украине рост внешнеэкономической деятельности колеблется между 50-60%, в Грузии составляет 19-23%. Рост местных бюджетов не может достичь темпов роста государственного финансирования.
- **Несмотря на слабый рост, местные бюджеты становятся менее подчиненными государственному бюджету.** Армения, Азербайджан, Беларусь и Украина столкнулись с тенденцией к увеличению местными бюджетами своих доходов в совокупных доходах за последние 5 лет. В муниципалитетах Молдовы и Грузии выросла зависимость от финансовой помощи государства.
- **Дотации из государственного бюджета в местные бюджеты снижаются.** Странами, которые выделяют в государственном бюджете наименьшее количество средств местным органам власти, являются Азербайджан (менее 2% расходов государственного бюджета) и Грузия (3-4%). Низкий процент в Грузии обусловлен тем, что законодательство уравнивает дотации муниципалитетам. Более высокие проценты были в Молдове и

13

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=1jYbxqZE

Украине. В этих странах одна треть государственного бюджета распределяется через органы местного самоуправления.

Политика фискальной децентрализации и ее результаты в странах Восточного партнерства различаются. Помимо типичных проблем у каждой страны имеются свои собственные проблемы.

Целесообразно принять следующие рекомендации для обеспечения фискальной децентрализации и финансовой автономии в странах Восточного партнерства.

- **Принятие концепции консолидированного бюджета в странах Восточного партнерства.** В некоторых странах (Грузия, Украина) местные бюджеты включены в консолидированный бюджет, а в некоторых (Азербайджан) – нет.
- **Унификация условий бюджетной системы в странах Восточного партнерства.** В Грузии государственный бюджет и бюджет центрального правительства имеют разные концепции. В Украине все бюджеты, кроме государственного бюджета, относятся к категории местных бюджетов. В Беларуси государственный бюджет заменен национальным бюджетом.
- **Принятие стратегии фискальной децентрализации.** Данная стратегия нацелена на повышение полномочий органов самоуправления, достижение фискальной децентрализации и обеспечение более качественного местного самоуправления. Грузия является единственной экономикой среди стран Восточного партнерства, которая приняла Стратегию централизации на 2020-2025 годы.
Обеспечение права органов местного самоуправления на введение независимого налогообложения и налоговых ставок с целью повышения степени финансовой независимости. Хотя в странах Восточного партнерства и существуют местные налоги, они обусловлены решениями центрального правительства и, как правило, регулируются нормами, установленными Налоговым кодексом. Органы местного самоуправления должны иметь право на отмену налогов, изменение их процентных ставок и применение налоговых вычетов.
- **Введение распределенной системы налогообложения.** Хотя Украина и Молдова и подают ходатайства относительно своих налогов, Армения практически не решила этот вопрос, в то время как Азербайджан не имеет такого механизма финансирования. С внесением изменений в Налоговый кодекс соответствующих стран может применяться механизм распределения ряда налогов (налог на прибыль, налог на имущество и земельный налог) в местные бюджеты.
- **Расширение межбюджетных механизмов ассигнований.** Механизмы межбюджетных ассигнований необходимо усовершенствовать для обеспечения честного распределения государственных доходов среди органов местного самоуправления. Для этого необходимо повысить критерии распределения ассигнований, особенно сбалансированных ассигнований (субсидий), а предоставление целевых финансовых субсидий должно регулироваться преимущественно в рамках правительственных программ.
- **Принципы ответственности за своевременное выполнение финансовых обязательств органов местного самоуправления.** Доступ органов местного самоуправления к рынку капиталов необходимо упростить, должны быть установлены условия и процедуры эмиссии ценных бумаг для муниципалитетов, подлежащих финансированию, а также законодательные рамки для государства.
- **Расширение доступа органов местного самоуправления к финансовым ресурсам.** Одним из механизмов обеспечения доступа органов местного самоуправления к финансовым ресурсам может стать создание финансовых организаций, представляющих муниципалитеты. Такие финансовые организации, как Фонд муниципального развития в Грузии и Фонд муниципального инвестирования и развития в Польше, предоставляют муниципалитетам льготные ссуды.