

**Національна академія наук України  
Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені  
М.І. Долішнього Національної академії наук України»**

**Механізми адміністративно-фінансової  
децентралізації: світові практики та напрямки  
їх імплементації в Україні**

*Наукова доповідь*

**Львів 2018**

**УДК 336.1:352**

**Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор І. З. Сторонянська. – Львів, 2018. – 106с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).**

Науковий редактор

Сторонянська І.З. – доктор економічних наук, професор.

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №5 від 2.07.2018 р.).

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2018

## **ЗМІСТ**

<b>Вступ .....</b>	<b>4</b>
<b>Ризики адміністративно-фінансової децентралізації: теоретичні гіпотези та світовий досвід.....</b>	<b>5</b>
<b>Напрямки побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин.....</b>	<b>13</b>
<b>Механізми зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи .....</b>	<b>25</b>
<b>Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів.....</b>	<b>36</b>
<b>Плата за землю.....</b>	<b>41</b>
<b>Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки .....</b>	<b>53</b>
<b>Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах .....</b>	<b>63</b>
<b>Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз.....</b>	<b>78</b>
<b>Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону.....</b>	<b>88</b>
<b>Інструменти розбудови громадянського суспільства в контексті розвитку територіальних громад .....</b>	<b>94</b>

## Вступ

Адміністративно-фінансова децентралізація, яка відбувається в Україні впродовж останніх років та визнана однією з найбільш успішних реформ, є складним і апріорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи будь-якої країни, зокрема в коротко-та середньостроковому періоді. Це підтверджує і досвід держав, які здійснили реформи такого типу, і вітчизняна практика. Звичайно не усі результати першого етапу децентралізації в Україні можна визнати однозначно позитивними. Більше того, зроблені кроки спричинили нові ризики для територіального розвитку держави та нові виклики для регіональної політики, які повинні бути враховані на наступних етапах.

Перманентні та широкоформатні обговорення переваг та напрямів управлінських реформ перетворились на децентралізаційний марафон, в ході якого вже й забули, що децентралізація має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів громад, основним з яких є людський потенціал.

Світовий досвід чітко вказує на те, що перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління розглядається в розвинених країнах як один із системних інструментів регулювання макроекономічної стабільності. Більше того, європейські країни виробили низку моделей та механізмів децентралізованого управління, яке ґрунтується на місцевому самоврядуванні. Вважаємо за доцільне докладно розглянути кращі зразки таких механізмів з позиції потенціалу їх імплементації у вітчизняну практику та можливості отримання управлінських і економічних ефектів.

Адже сама адміністративно-фінансова децентралізація не може розглядатись як гарантія вирішення усіх соціально-економічних проблем на регіональному чи місцевому рівні. Водночас кожна країна може сформулювати свою модель управління, а кожен регіон і кожна громада може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку. Важливо лише не втратити цей шанс.

Доповідь підготовлена авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., проф. Сторонянської І.З.

*Авторський колектив:*

Беновська Л. Я., к.е.н., с.н.с.,

Возняк Г. В., д.е.н., с.н.с.,

Гринчишин І. М., к.е.н., с.н.с.,

Дуб А. Р., к.е.н., с.н.с.,

Ключник Л. Я., аспірант,

Патицька Х. О., к.е.н., м.н.с.,

Сторонянська І. З., д.е.н., проф.,

Тимечко І. Р., к.е.н., с.н.с.

## Ризики адміністративно-фінансової децентралізації: теоретичні гіпотези та світовий досвід

2014 рік для економіки України ознаменувався початком формування правового поля для практичної імплементації ідеї адміністративно-фінансової децентралізації та низки секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. З одного боку, це стало об'єктивним наслідком економічної та політичної неефективності існуючої вертикалі державного управління та критеріальною умовою переходу до нового витка соціально-економічного розвитку України як держави. З іншого – не зважаючи на тривале затягування процесів децентралізації влади, ні на старті реформ, ні після трьох років їх реалізації, Урядом не вироблено чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління. Як наслідок, на тлі загальної ейфорії від низки перших позитивних результатів часто поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади в процесі одержання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України в цілому.

Слід розуміти, що адміністративно-фінансова децентралізація є складним і апріорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи країни (зокрема в коротко-та середньостроковому періоді), що засвідчують і базові теоретичні концепції, і досвід держав, які здійснили реформи такого типу.

Так, на противагу виключно позитивному сприйняттю ідеї бюджетного федералізму Oates (1972)<sup>1</sup>, Weingast (1995)<sup>2</sup>, McKinnon (1997)<sup>3</sup>, автор концепції децентралізації Р. Прюдом у своїй праці «The Dangers of Decentralization» (1995)<sup>4</sup> виокремлює такі основні ризики децентралізації: 1) децентралізація посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку територій; 2) децентралізація ускладнює імплементацію макроекономічної політики, що може спричинити до макроекономічної нестабільності; 3) децентралізація може супроводжуватись зниженням ефективності соціально-економічної системи (у різних проявах) та посиленням корупції на локальному рівні.

---

<sup>1</sup> Oates, W. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

<sup>2</sup> Weingast, B. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. Journal of Law, Economics, and Organization. 11 (1). p. 1.

<sup>3</sup> McKinnon, R. 1997. EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment. American Economic Review. 87 (2). pp. 227–229. - [http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>4</sup> Prud'homme Remy. The dangers of decentralization // The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2 (August 1995). - pp. 201-220. -

<http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>

Reinikka i Svensson (2004)<sup>5</sup> наголошують на існуванні загрози недосягнення цілей розвитку з огляду на значне розпорошення бюджетних коштів, а Bardhan and Mookherjee (2000)<sup>6</sup> вбачають небезпеку у послабленні інтегрованості та єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт.

Водночас усі автори наголошують, що кожна країна, кожен регіон і кожен локалітет може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку. Важливо лише не втратити цей шанс.

Цю тезу може підтвердити і різноспрямованість впливу децентралізації на економічні процеси у різних країнах світу. Припущення, що фіскальна децентралізація знижує соціально-економічну ефективність через сповільнення темпів розвитку не підтвердилось на прикладі Швейцарії – Feld та ін. (2004)<sup>7</sup> зазначають, що посилення субнаціональної фіскальної автономії призвело до прискорення економічного зростання в країні. Водночас в Китаї Zhang and Zou (1998)<sup>8</sup>, Lin and Liu (2000)<sup>9</sup> виявили затяжний негативний тренд зниження економічної активності та темпів розвитку країни в умовах децентралізації, який все ж вдалось переламати – вже у 2008 році емпіричні дослідження Qiao (2008)<sup>10</sup> дозволили встановити позитивну кореляцію між зростанням рівня фіскальної децентралізації та темпів економічного зростання в Китаї. Роботи Qian and Weingast (1997)<sup>11</sup> та Qian and Roland (1998)<sup>12</sup> свідчать про те, що децентралізація там створила стимули для місцевих органів влади досягати економічного успіху. На думку цих авторів, саме «сільські» підприємства стали джерелом зростання КНР. На відміну від цього, Пономарева і Журавская (2001)<sup>13</sup> відзначають, що децентралізація в Російській Федерації характеризувалась негативними стимулами до розвитку територій з огляду на вилучення будь-яких додаткових доходів субнаціональних урядів та скорочення трансфертів центрального уряду.

---

<sup>5</sup> Reinikka, R. and J. Svensson, 2004. Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda, *The Quarterly Journal of Economics*. MIT Press. 119 (2). pp. 678–704. May. - <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf>

<sup>6</sup> Bardhan, P. and D. Mookherjee, 2000. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*. 90 (2). pp. 135–139/ - <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMookherjee2000%20AER.pdf>

<sup>7</sup> Feld, L.P., G. Kirchgassner, and C.A. Schaltegger. 2004. Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons. Mimeo. Philipps University. Marburg. - [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik\\_Europa/Feld.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranstaltungen/Finanzpolitik_Europa/Feld.pdf)

<sup>8</sup> Zhang, T. and H. Zou. 1998. Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*. 67 (2). pp. 221–240. - <http://aefweb.net/workingpapers/w58.pdf>

<sup>9</sup> Lin, J. and Z. Liu. 2000. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. 49 (1). pp. 1–21. - <http://www3.nccu.edu.tw/~jthuang/Fiscal%20Decentralization%20and%20Economic%20Growth.pdf>

<sup>10</sup> Qiao, Y., J. Martínez-Vázquez, and Y. Xu. 2008. The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralization Policy: China's Experience. *Journal of Development Economics*. 86 (1). pp. 112–128. - <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387807000454>

<sup>11</sup> Qian, Y. and B. Weingast. 1997. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*. 11 (4). pp. 83–92. - <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>

<sup>12</sup> Qian, Y. and G. Roland. 1998. Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*. 88 (5). pp. 1143–1162. - [http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>13</sup> Ponomareva, M. and E. Zhuravskaya. 2001. Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection. - <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>

Щодо погіршення макроекономічної стабільності, то емпіричні дослідження результатів децентралізації в Аргентині і Бразилії свідчать про покращення економічної ситуації (Dillinger, Perry, і Webb 2000<sup>14</sup>). Крім того, не завжди підтверджується гіпотеза існування прямого зв'язку між децентралізацією та рівнем інфляції (Treisman (2000)<sup>15</sup>; Rodden, Eskeland, and Litwack (2003)<sup>16</sup>). Так, Martínez-Vázquez and McNab (2003)<sup>17</sup> виявили, що активна децентралізація доходів в низці країн навпаки посилила цінову стабільність.

Одним із основних ризиків децентралізації є ймовірність розширення ареалів депресивності та посилення нерівності доходів через зміну структури державних видатків. Водночас Sepúlveda and Martínez-Vázquez (2010)<sup>18</sup> виявили, що децентралізація мала позитивний вплив на зниження бідності і зростання індексу людського розвитку в країнах з відносно великою часткою державного сектора в економіці. Позитивні результати щодо зниження рівня бідності та покращення доступності освітніх послуг децентралізація показала в таких країнах як Бангладеш (Galasso і Ravallion (2001)<sup>19</sup>), Західна Бенгалія та Індія (Bardhan and Mookherjee (2003)<sup>20</sup>).

Проте, інші дослідження показали, що децентралізація може і негативно вплинути на рівень бідності. West and Wong (1995)<sup>21</sup> виявили, що децентралізація призвела до зниження рівня якості суспільних послуг в бідних районах Китаю, а Ravallion (1998)<sup>22</sup> зазначає, що децентралізація обумовила значну нерівність у бюджетних видатках в бідних районах Аргентини. Децентралізація може також сприяти збільшенню диференціації розвитку через різницю соціально-економічного потенціалу регіонів та територій. Крім того, децентралізація може означати скорочення впливу бідних районів

---

<sup>14</sup> Dillinger, W., G. Perry, and S. Webb. 2000. Macroeconomic Management in Decentralization Democracies: The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America. In S. Burki and G. Perry, eds. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, 20–22 June 1999. Washington, DC: World Bank.

<sup>15</sup> Treisman, D. 2000. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity. *American Political Science Review*. 94 (4). pp. 837–857. -

<https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/decentralizationinflation.pdf>

<sup>16</sup> Rodden, J., G. Eskeland, and J. Litwack. 2003. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.

<sup>17</sup> Martínez-Vázquez, J. and R. McNab. 2003. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*. 31 (9). pp. 1597–1616. - <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v31y2003i9p1597-1616.html>

<sup>18</sup> Sepúlveda, C. and J. Martínez-Vázquez. 2010. The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality. International Studies Program Working Paper Series. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. - <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>

<sup>19</sup> Galasso, E. and M. Ravallion. 2001. Decentralised Targeting of an Anti-Poverty Program. Development Research Group, World Bank/ - <http://www.iadb.org/res/files/decentralized%20targeting%20mravallion.pdf>

<sup>20</sup> Bardhan, P. and D. Mookherjee. 2003. Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries. *The Economic Journal*. 116 (508). pp. 101–127. - <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMook2006EcJ.pdf>

<sup>21</sup> West, L. and C. Wong. 1995. Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services. *Oxford Review of Economic Policy*. 11 (4). p. 70.

<sup>22</sup> Ravallion, M. 1998. Reaching Poor Areas in a Federal System. Policy Research Working Paper Series. No. 1901. Washington, DC: World Bank. - <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>

на розподіл фінансових ресурсів і трансфертів (Cheshire, Gordon (1996)<sup>23</sup>, Prud'homme (1995)<sup>24</sup>, Rodríguez-Pose, Gill (2005)<sup>25</sup>, Besley, Ghatak (2003)<sup>26</sup>).

З іншого боку, децентралізація може стати поштовхом для скорочення диференціації через зростання прозорості розподілу бюджетних ресурсів і ефективності механізмів вирівнювання. Прикладом успішного вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання є Канада (Béland, Lecours (2010)<sup>27</sup>). Як зазначають Rodríguez-Pose, Ezcurra (2010)<sup>28</sup>, посилення конвергенції чи дивергенції в країні залежності від різних умов, таких як рівень розвитку, наявний соціально-економічний, інноваційний та геополітичний потенціал, існуючий стан диференціації, і наявність ефективних фіскальних механізмів перерозподілу доходів.

Однак, навіть в умовах існування протилежноспрямованих результатів децентралізації, емпіричний аналіз цих процесів у країнах світу та у Європі зокрема, дозволяє виокремити низку тенденцій, які склались впродовж останнього десятиліття.

По-перше, не існує прямої залежності між рівнем розвитку країни та ступенем адміністративно-фінансової децентралізації, однак заможніші держави схильні до більш глибокої децентралізації. Значною мірою це можна пояснити тим, що такі країни з огляду на високий рівень бюджетних доходів у розрахунку на одного мешканця можуть дозволити собі відволікати меншу частку бюджетного ресурсу для фінансування загальнонаціональних функцій і дозволити органам влади на місцях залишати більшу частку бюджетних доходів для фінансування власних потреб.

Так, у серед європейських країн найвищим рівнем доходів місцевих бюджетів (по відношенню до ВВП) станом на 1.01.2018 р. характеризувались Данія (34,4%), Швеція (24,8%), Фінляндія (21,6%), Норвегія (16,3%), тобто країни з рівнем доходів понад 40 тис. євро в розрахунку на одного жителя (рис. 1). Водночас середній рівень децентралізації в ЄС становив 10,7%, а доходів – 28,9 тис. євро.

---

<sup>23</sup>Cheshire, P. and I. Gordon. 1996. Territorial Competition and the Predictability of Collective (In) Action. *International Journal of Urban and Regional Research*. 20. pp. 383–399. - <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.1996.tb00324.x/full>

<sup>24</sup> Prud'homme Remy. THE DANGERS OF DECENTRALIZATION // *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2 (August 1995). - pp. 201-220. - <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>

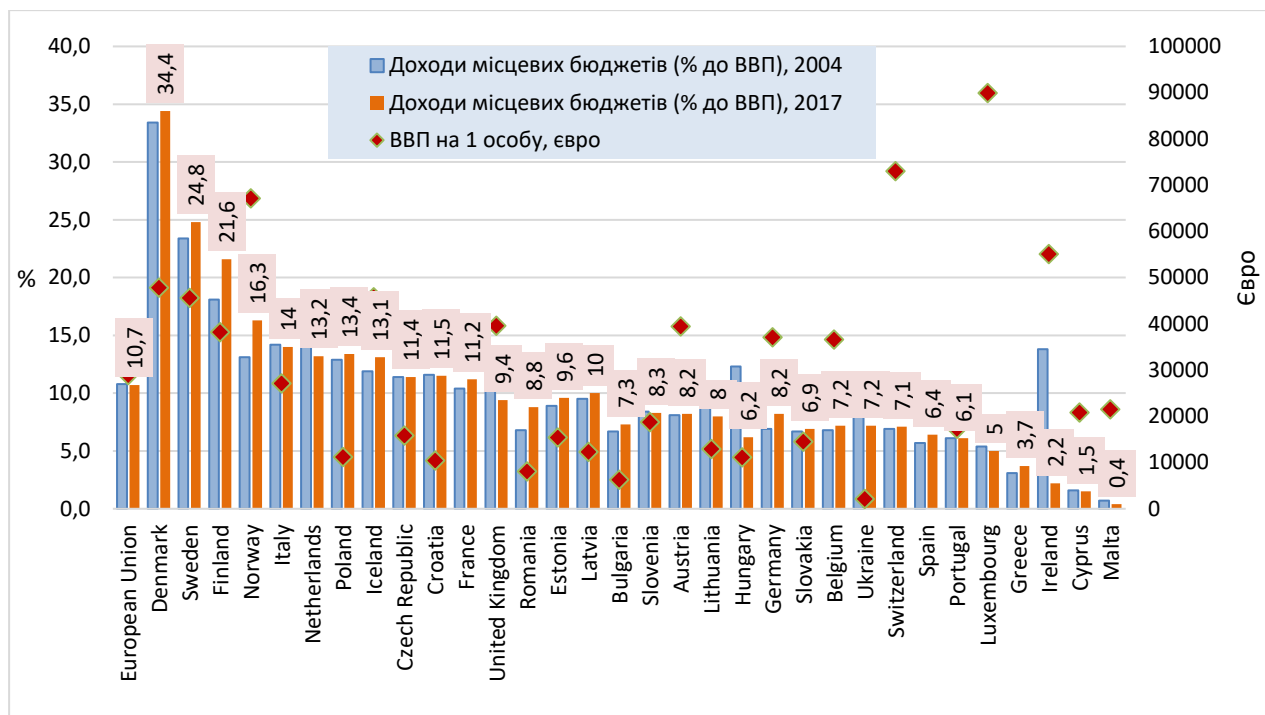
<sup>25</sup> Rodríguez-Pose, A. and N. Gill. 2005. On the Economic Dividend of Devolution. *Regional Studies*. 39 (4). pp. 405–420.

<sup>26</sup> Besley, T. and M. Ghatak. 2003. Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*. 19 (2). p. 235. - <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0308.pdf>

<sup>27</sup> Béland, D. and A. Lecours. 2010. Does Nationalism Trigger Welfare-State Disintegration? *Social Policy and Territorial Mobilization in Belgium and Canada. Environment and Planning C: Government and Policy*. 28 (3). pp. 420–434/ - <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>

<sup>28</sup> Rodríguez-Pose, A. and R. Ezcurra. 2010. Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis. *Journal of Economic Geography*. 10 (5). p. 619. - <http://www.spatialeconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0025.pdf>





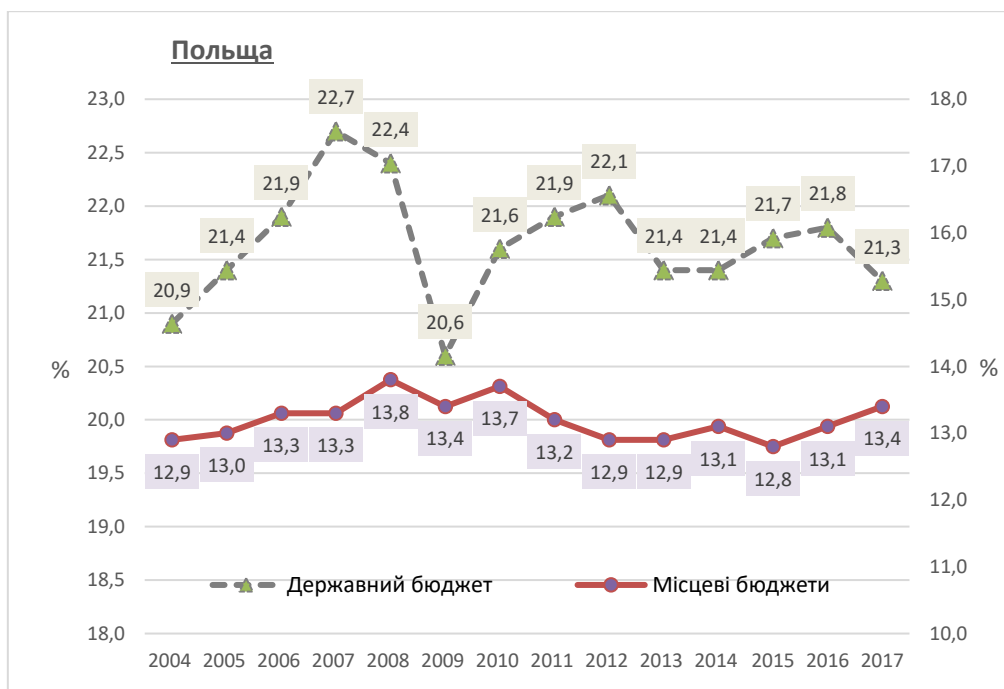
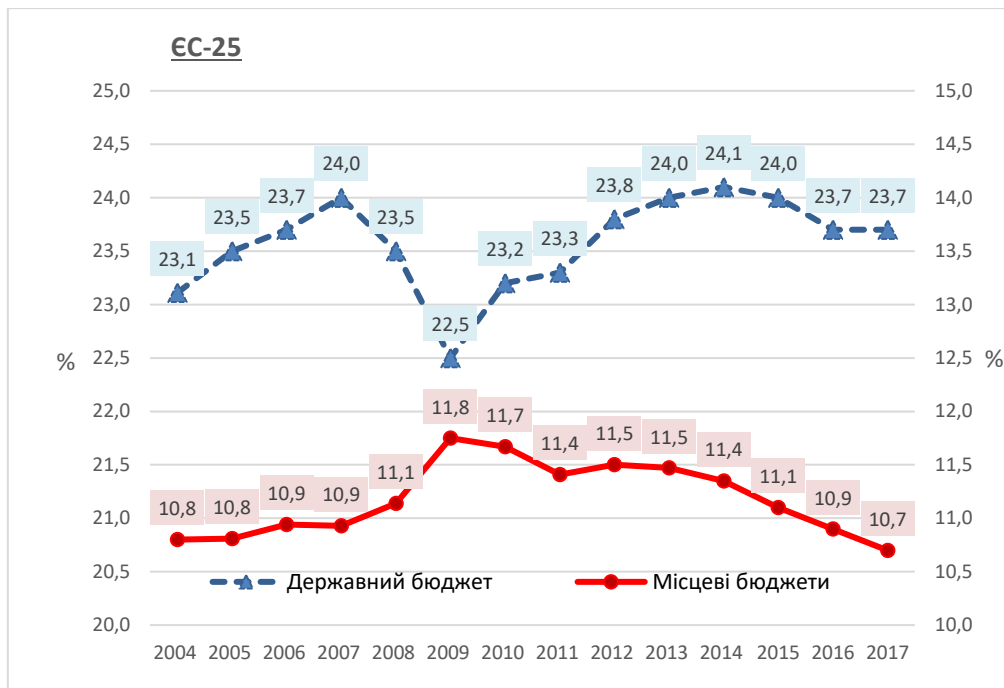
**Рис. 1. Порівняння доходів місцевих бюджетів європейських країн (% до ВВП) та ВВП на 1 особу, 2004, 2017 рр.\***

\*Джерело: розрахунки на основі даних [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/gov\\_10a\\_main](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/gov_10a_main)

По-друге, спрямованість процесів децентралізації у різних країнах світу є різною. Якщо Данія Швеція, Фінляндія, Румунія, Естонія, Болгарія та Словенія впродовж 2004-2015 рр. поглибили децентралізацію, то Нідерланди, Англія, Литва, Угорщина, Люксембург та Ірландія спрямовували економічну політику в бік посилення централізації (див. рис. 1).

По-третє, мотиви децентралізації відрізняються у різних країнах світу. Намагання демократизувати власну політичну систему характерні для пострадянських країн Східної Європи (хвилі децентралізації 2000, 2004, 2006 рр.). Натомість в основі децентралізації в Греції, Італії та Португалії лежать виключно економічні мотиви та намагання підвищити ефективність надання суспільних послуг зокрема у таких сферах як освіта, медицина та громадський транспорт.

По-четверте, на тлі загального зростання децентралізації у світі впродовж останніх 20 років країни ЄС продемонстрували загальний тренд до рецентралізації після кризи 2008-2009 рр. (рис. 2, 3). Така тенденція підтверджує теоретичну гіпотезу про обернений вплив децентралізації та макроекономічної стабільності і пояснюється необхідністю подолання макроекономічних дисбалансів, яких зазнали країни Європи під час економічної кризи. Більше того, можемо стверджувати, що політика бюджетної рецентралізації в Європі має місце до сьогодні.



**Рис. 2. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів (як % до ВВП) країн ЄС та Польщі, 2004-2017 рр.\***

\*Джерело: розрахунки на основі даних <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Ідентичні тренди децентралізації показує навіть Польща – єдина європейська країна, яка не зазнала падіння ВВП під час кризи і продовжувала нарощувати темпи його зростання після кризи, і яку вважають одним із найбільш успішних прикладів децентралізаційних реформ. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів (як % до ВВП) Польщі засвідчує суттєве зростання ролі державного бюджету впродовж

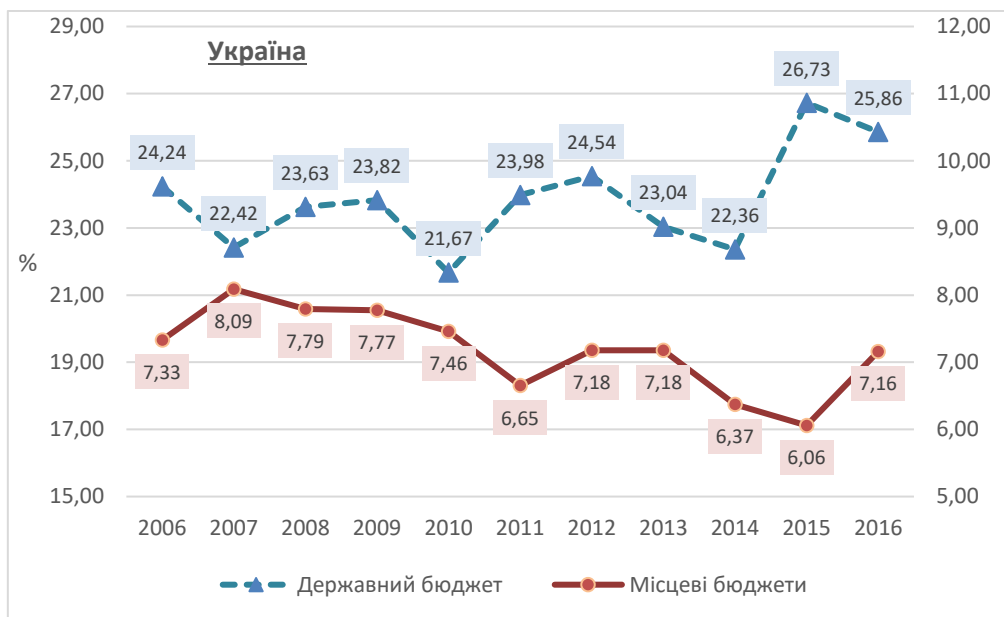
останніх років (20,6% до ВВП у 2009 р. та 22,7% у 2015 р.) та повернення показника доходів місцевих бюджетів як частки ВВП до рівня 2004 р. – 12,8% (див. рис. 2).

Така неоднозначність прояву позитивних результатів та ризиків децентралізації в різних країнах значною мірою обумовлена її одночасним впливом практично на усі суб'єктно-об'єктні відносини в межах соціально-економічних систем національного, субнаціонального та локального рівнів та між ними. З іншого боку, вкрай важко відокремити наслідки впливу децентралізації від ефектів інших процесів у суспільстві та інституційних змін у публічному секторі. Зазначене практично унеможлиблює просте копіювання досвіду інших держав та вимагає поглибленого аналізу можливостей та потенційних загроз в процесі децентралізації в межах кожної країни із всебічним врахуванням особливостей її соціально-економічного та політичного розвитку, досвіду реалізації реформ, інших чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Якщо оцінювати рівень децентралізованості влади та державних фінансів в Україні на тлі світового та зокрема європейського досвіду, можемо прийти до наступних висновків:

- на сьогодні Україна є найбільш централізованою країною Східної Європи та характеризується порівняно низьким рівнем децентралізації у порівнянні із розвинутими країнами Європи та світу (див. рис. 1). Водночас серед групи країн із доходами менше 4 тис. євро на одну особу Україна (2,1 тис. євро на одну особу) демонструє один із найвищих рівнів децентралізації. Тому слід акцентувати, що для України важливими є одночасно два питання: 1) перерозподіл бюджетного ресурсу та повноважень на місцевий рівень; 2) забезпечення сталого економічного зростання, збільшення ВВП і, відповідно, фінансової бази державного управління загалом;
- на відміну від практики європейських країн, динаміка процесів децентралізації в Україні впродовж останнього десятиліття свідчить про безсистемність її імплементації (рис. 3). Не зважаючи на декларування кожним новим Урядом необхідності такої реформи в країні, реальних кроків до її реалізації не робилось (аж 2014 року). Окрім цього відсутні залежності і між рівнем децентралізації та станом соціально-економічної стабільності України. Навіть навпаки, позитивний для соціально-економічного розвитку держави докризовий період характеризувався посиленням централізації державних фінансів;
- мотивами адміністративно-фінансової децентралізації в Україні одночасно є і необхідність розбудови демократії та місцевого самоврядування в державі, і раціоналізація фінансових відносин та розподілу обов'язків між рівнями управління. Зазначене суттєво ускладнює вибір адекватних механізмів та інструментів децентралізації для України, які б дозволяли одночасно досягати двох цілей. Складність реалізації принципів децентралізованого управління в Україні ще й у тому, що функції і повноваження передаються територіальним громадам, значна частина яких не відповідає критеріям спроможності і не володіє достатнім потенціалом для забезпечення економічного розвитку. В Україні децентралізація

здійснюються практично одночасно із реформуванням адміністративно-територіального устрою, низкою секторальних реформ;



**Рис. 3. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів (як % до ВВП) України, 2006-2016 рр.\***

\*Джерело: дані Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України

- вже перший етап реалізації реформи децентралізації в Україні засвідчив посилення диспропорцій розвитку територій та адміністративно-територіальних одиниць. Тобто Україні не вдалось уникнути ризику поглиблення територіальної соціально-економічної диференціації, а механізми прямого регулювання (зокрема бюджетного вирівнювання) та непрямого впливу (спрямовані на стимулювання економічної активності громад) виявились неспроможними врегулювати проблему нерівномірності ендегенного потенціалу розвитку громад та різної ефективності його використання.

## Напрямки побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

Забезпечення соціально-економічного розвитку країни та її регіонів неможливе без належного функціонування системи міжбюджетних відносин, яка по своїй суті, покликана мінімізувати диспропорції в розвитку регіонів, здійснити перерозподіл бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, зумовлених територіальними асиметріями дохідної бази, фінансувати інвестиційні видатки органів місцевого самоврядування тощо.

Нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів України обумовлює асиметрії формування бюджетного потенціалу, що, своєю чергою, продукує різні можливості фінансування видатків місцевих бюджетів. Такі процеси здатні викликати вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси<sup>\*\*</sup>. В цьому сенсі реалізація реформи фінансової децентралізації в Україні, спрямованої на розширення повноважень органів місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні завдань місцевого масштабу, нарощення можливостей реалізації регіонами власного потенціалу розвитку, зумовлює необхідність вирішення важливої сучасної проблеми державних фінансів – вдосконалення існуючих механізмів перерозподілу доходів бюджетів (різних рівнів).

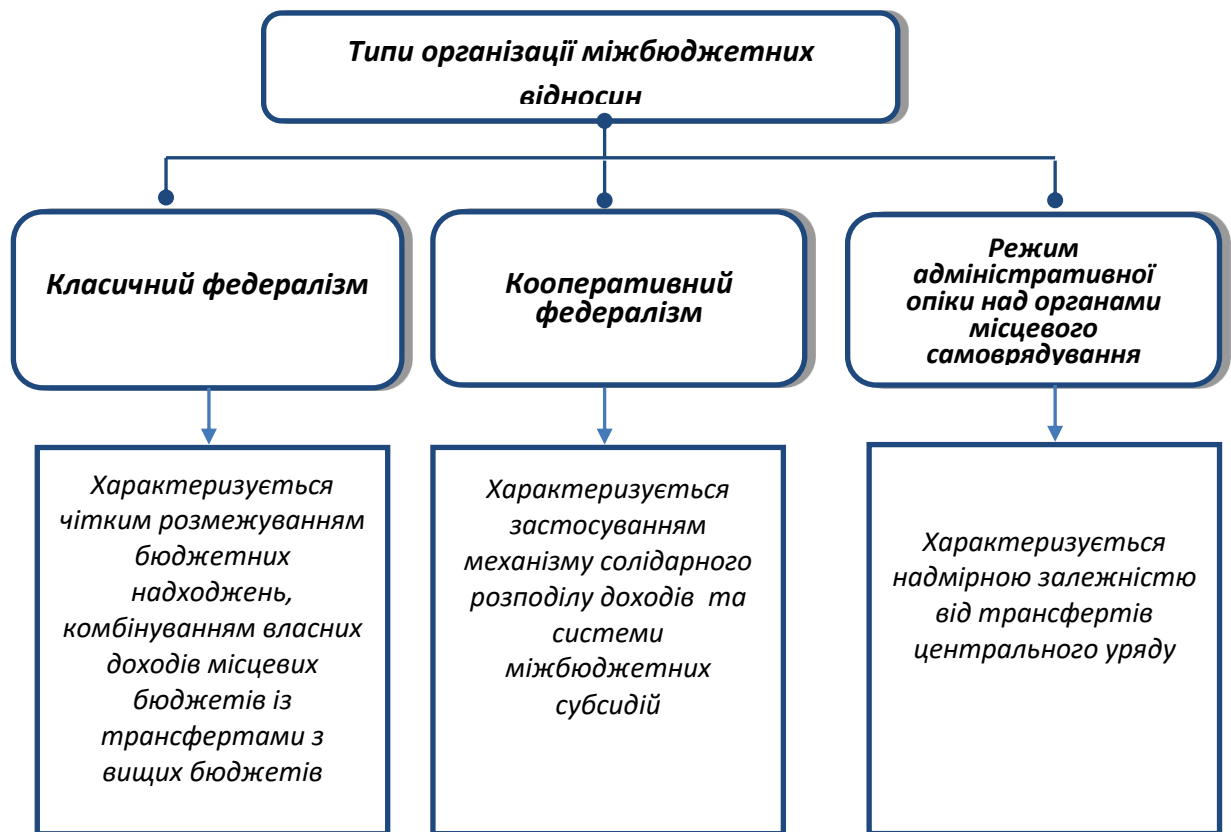
Ключовим чинником для розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів в країні є адміністративно-територіальний устрій, який є найважливішою складовою організації держави та визначає моделі організації місцевих фінансів: федеративні, унітарні та місцеві фінанси країн з регіональною автономією. Відповідно до такого поділу, у федеративних країнах бюджетний устрій визначається законодавством кожного суб'єкта федерації, а функціонування бюджетної системи унітарних країн лежить в єдиному загальнодержавному правовому полі. З огляду на сказане, в більшості країнах поняття єдина бюджетна система та єдина бюджетна класифікація – відсутні, як і зведені бюджети, натомість поширеним є поняття «система бюджетів». Це логічно, оскільки кожен рівень влади самостійно формує і виконує власний бюджет в законодавчо визначеному правовому полі.

Згідно із класифікацією Міжнародного валютного фонду, залежно від форми політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності ланок бюджетної системи, розрізняють такі типи міжбюджетних відносин (рис. 4)<sup>29</sup>.

---

<sup>\*\*</sup> Вертикальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів і обсягами завдань та обов'язків того чи іншого рівня влади, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між рівнями влади. Горизонтальні дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів та завдань однієї чи кількох територіальних одиниць одного рівня.

<sup>29</sup> Труфен А.О. Місцеві фінанси в сучасних умовах проведення децентралізації в Україні : монографія А.О.Труфен. – Запоріжжя : КПУ, 2016. – 328 с.



**Рис. 4. Типи організації міжбюджетних відносин**

Залежно від обсягів делегованих повноважень та ступеня взаємодії з державною владою, виокремлюють два підходи до організації місцевого самоврядування: автономії та децентралізації. В федеративних країнах в основу реалізації фінансової децентралізації закладено два визначальні принципи – автономії та участі. Принцип автономії чітко фіксує компетенцію федерального центра і уточнює, що все, що поза межами його компетенції, належить до компетенції субфедеральних органів влади. Зазвичай, до компетенції федеральних органів влади відносять: міжнародне співробітництво, оборону, митні розрахунки тощо. Принцип участі передбачає залучення представників субфедеральних органів влади до формування федеральної політики, шляхом представництва в законодавчій та виконавчій гілці влади. Питання узгодження бюджетної політики територій і федерації лежить в площині субсидіарного підходу (діяльність влади вищого рівня доповнює діяльність влади нижчого рівня). Інакше кажучи, для федеративних країн властивий чітко виражений розподіл функцій між ланками бюджетної системи, а організація міжбюджетних відносин відповідає моделі бюджетного федералізму, котра може бути представлена двома типами – децентралізованим (дозволяє забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів за рахунок надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень, властивий США) та кооперативним (спрямований на забезпечення територіальної справедливості).

Натомість для унітарних країн характерна модель бюджетного унітаризму, за якого суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні та органи місцевого самоврядування, при цьому центральні органи влади сповідують політику вирівнювання фінансового потенціалу територій та встановлення єдиних стандартів якості суспільних послуг. Більша частина суспільних послуг населенню фінансується з місцевих бюджетів, при цьому принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися.

Варто також зазначити, що моделі бюджетного вирівнювання різняться між собою. Вважається, що у федеративних країнах застосовують вирівнювання за доходами, в той час як в унітарних прийнятним є застосування і за доходами і за видатками<sup>30</sup>, хоча дуже рідко зустрічаються країни, які в «абсолютно чистому» вигляді застосовують лише одну модель (зазвичай – це поєднання).

Механізм вирівнювання за *доходами* передбачає визначення рівня податкоспроможності певної адміністративно-територіальної одиниці (сума податкових надходжень, яку може акумулювати АТО при встановленні ставок податків). Визначення податкоспроможності в різних країнах відбувається по-різному: одні формують репрезентативну податкову систему, до якої включають декілька найбільш значимих місцевих чи загальнодержавних податків, надходження від яких за певним розподілом буде передаватися на нижчі рівні, натомість інші – здатність території формувати власні надходження здійснюють на основі аналізу ВРП чи доходу домогосподарств (такий підхід поширений в певних штатах США). Вирівнювання за *видатками* базується на розрахунку репрезентативної системи витрат, яку визначають виходячи із вартості стандартного набору суспільних послуг, гарантованих державою кожному громадянину. Цікаво, що для багатьох економічно розвинених країн поширеною є практика встановлення вартості суспільних послуг не сумарно, а в розрахунку на стандартну одиницю певного виду послуг (вартість навчання одного учня, лікування пацієнта, ремонт кілометра дороги і т.д). Світова практика переконує, що можливий і інший варіант – визначення рівня витрат на фінансування суспільних послуг на основі минулих періодів.

Одним із інструментів бюджетного вирівнювання є трансферти. Зарубіжний досвід переконує, що трансфертний метод бюджетного вирівнювання (фінансового), який включає в себе такі інструменти, як прямі гранти, непрямі (податкові розщеплення) трансферти, цільові та загальні трансферти, можуть бути одноразовими та строковими, можуть вимагати зустрічного фінансування або не передбачати жодних вимог<sup>31</sup>. Найменше цей інструмент вирівнювання застосовується в країнах із високим рівнем децентралізації та широкою податковою автономією органів місцевого самоврядування (табл. 1).

---

<sup>30</sup> Blochliger H. Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation [Electronic source] / H. Blochliger. – Access mode: <http://www.oecd.org/tax/federalism/43072896.pdf>.

<sup>31</sup> Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. З англ. – К.:Основи, 1998. – С.500-501

Таблиця 1

## Моделі фінансового вирівнювання в країнах світу

Країна	Тип трансфертів	Залежність від трансфертів	Форма вирівнювання	За доходами/ видатками	База вирівнювання
<b>Унітарні країни</b>					
Польща	Цільові/ нецільові	Висока	вертикальна	за доходами	
Норвегія	Цільові	Середня	горизонтальна	за доходами	фактичний обсяг податкових надходжень
Португалія	Нецільові	Низька	вертикальна	за доходами	фактичний обсяг податкових надходжень
Велика Британія	Цільові	Висока	вертикальна	за доходами	
Швеція	Цільові	Низька	горизонтальна	за доходами /витратами	фактичний обсяг податкових надходжень
Данія	Цільові	Висока	вертикальна	за доходами	фактичний обсяг податкових надходжень
Фінляндія	Цільові	Низька	вертикальна	за видатками	ПДФО, ППП, податок на власність
Італія	Цільові	Середня	вертикальна	за доходами	
Іспанія	Цільові	Висока	вертикальна	за видатками	
Франція	Цільові/ нецільові	Середня	горизонтальна	за доходами	
<b>Федеративні країни</b>					
Німеччина	Цільові/нецільові	Середня	вертикальна	за видатками	фактичний обсяг податкових надходжень
Австрія	Цільові	Висока	вертикальна	за видатками	фактичний обсяг податкових надходжень
Швейцарія	Цільові	Низька	вертикальна	за видатками	ПДФО, податок на майно, податок на транспорт
Канада	Цільові	Висока	вертикальна	за доходами	репрезентативна податкова система із 5 податків

Примітка. Складено автором з використанням [32,33,34,35].

<sup>32</sup> Inter-governmental transfer revenue (internally consolidated between the Central and Social Security sectors only) as percentage of GDP // Organisation for Economic Co-operation and Development [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

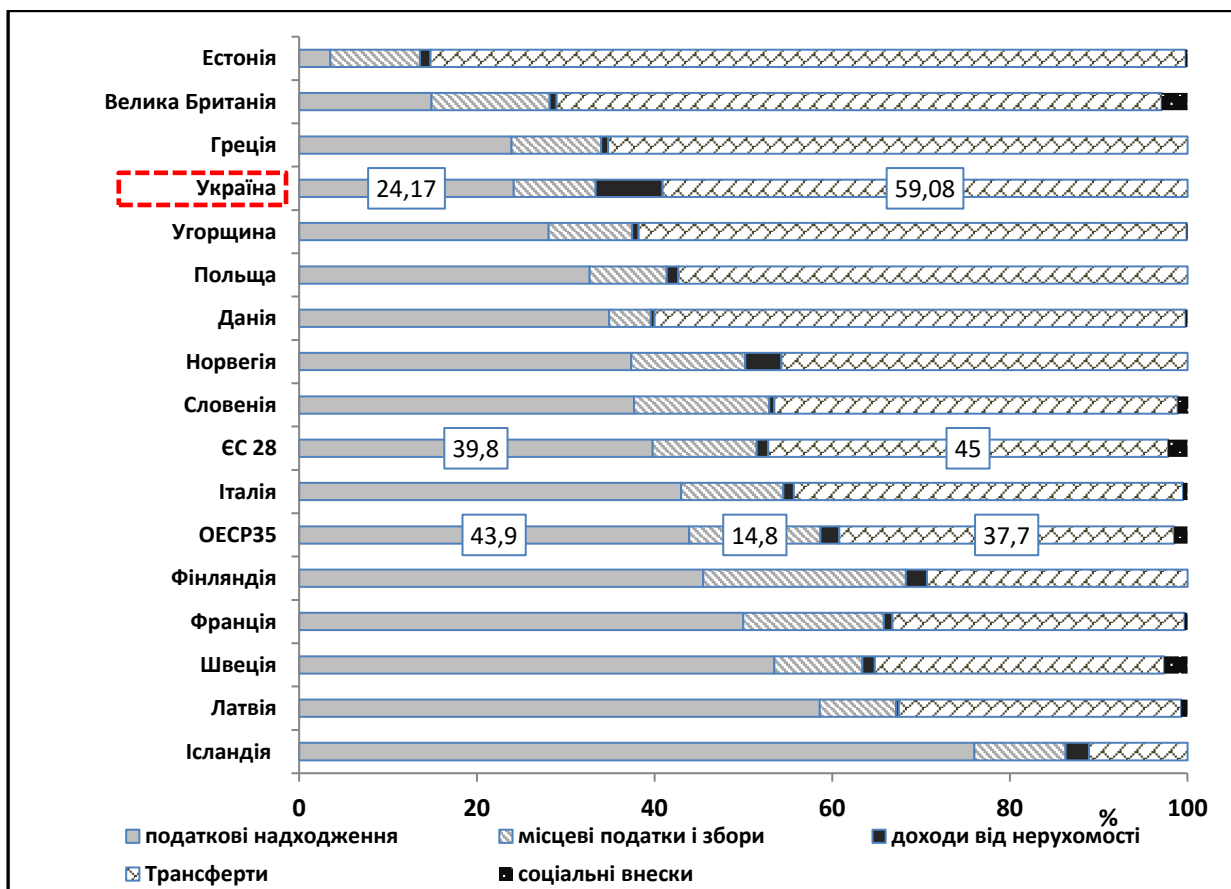
<sup>33</sup> Inter-governmental transfer revenue as percentage of total revenue for each level of government (internally consolidated for the Central and Social Security sectors only) // Organisation for Economic Co-operation and Development [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

<sup>34</sup> Intergovernmental Grants by Type // Organisation for Economic Co-operation and Development [Electronic resource]. – Mode of access : [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI\\_CLI#](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI_CLI#)

<sup>35</sup> Blöchliger H. Fiscal Equalisation / Hansjörg Blöchliger, Claire Charbit // OECD Journal: Economic Studies. – 2008. – No. 44. – 22 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/eco/42506135.pdf>



Враховуючи, що Україна – унітарна держава, надалі проведемо порівняльний аналіз моделей міжбюджетних відносин в унітарних країнах, які вирізняються високим рівнем фінансової автономії, а економіки яких можна вважати орієнтиром сталого розвитку. Насамперед потрібно зацентрувати на тому, що переважна більшість унітарних країн Європейського Союзу вирізняється домінуванням податкових надходжень в структурі доходів місцевих бюджетів, але жодна із них не забезпечує себе доходами на 100%, а це значить, що значимість трансфертів у формуванні фінансової бази місцевої влади не варто недооцінювати (рис. 5).



**Рис. 5. Структура доходів місцевих бюджетів унітарних країн Європи та країн ОЕСР в 2015 році, %**

\*Джерело: складено з використанням даних Комітету статистики країн Європейського Союзу<sup>36</sup>

До слова, для таких країн, як Ісландія, Латвія, Швеція, Фінляндія, де в результаті проведення реформ вдалося досягнути високого ступеня децентралізації, а отже і фінансової автономії місцевої влади, частка трансфертів, яка виділяється центральним

<sup>36</sup> Комітет статистики Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

урядом складає менше 40% в структурі доходів бюджетів субрегіонального рівня, натомість у Великій Британії, Угорщині, Греції, де самоврядування ще не набуло значного розвитку, понад 60% доходів формується за рахунок трансфертів центрального уряду. Зазначене свідчить про надмірну централізацію та фінансову залежність місцевого самоврядування від грантів центрального уряду.

Надалі проаналізуємо зарубіжний досвід організації системи міжбюджетних відносин з позиції фінансової децентралізації та зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

### **Франція**

Прикладом могутньої унітарної держави, яка пішла шляхом децентралізації влади в організації місцевого самоврядування, досвід якої може становити практичний інтерес для України є *Франція*. Відомо, що ще в 90-х роках минулого століття ця країна була централізованою державою, яка завдяки низці проведених реформ (починаючи з 1982 р. і по даний час), спрямованих на підтримку розвитку місцевого самоврядування, зуміла провести децентралізацію влади, що послужило потужним імпульсом економічним ініціативам. Зміни в країні призвели до розподілу повноважень, функцій між різними адміністративними рівнями, як наслідок нарощення фінансової автономності та можливість надання якісних публічних послуг. На сьогодні адміністративно-територіальний устрій Франції визначають п'ять ланок територіальних одиниць: комуна (базова одиниця), кантон, округ, департамент та регіон, при цьому кантон і округ не мають органів управління, натомість комуни, департаменти і регіони мають органи місцевого самоврядування та є територіальною основою діяльності самоврядних територіальних колективів. Регіони вважаються територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування на чолі з перфектами, які є гарантами реалізації національних інтересів та забезпечують адміністративне управління державними інститутами в регіоні.

Жвавий практичний інтерес викликає система організації міжбюджетних відносин у Франції, а саме ключова її складова – визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Так, згідно з бюджетним устроєм цієї країни, розподіл дотацій з державного бюджету визначається законом щороку. Розрізняють такі види трансфертів: загальна дотація на поточні видатки, загальна інвестиційна субсидія та загальна субсидія на підтримку децентралізації. Розмір загальної дотації щороку на основі пропозицій, затверджується Парламентом для кожного адміністративно-територіального рівня. При цьому формульний розрахунок дотації вирівнювання опирається на такі показники: щорічна класифікація населення комуни, синтетичний індекс ресурсів та фінансових платежів, фіскальний потенціал на душу населення тощо. Вважається, що загальна дотація на поточні видатки є інструментом горизонтального вирівнювання і слугує грошовою допомогою на вирівнювання різниці у податкових надходженнях, натомість на підтримку децентралізації – є інструментом вертикального вирівнювання.

Проведені реформи децентралізації влади та фінансів дозволили підвищити самостійність влади на місцях та зміцнити автономію усіх ланок бюджетної системи.

Частка місцевих бюджетів в зведеному бюджеті країни зросла до 60%; органи місцевого самоврядування отримали право самостійно визначати ставки податків, в межах своєї компетенції, правда в межах, визначених парламентом Франції.

### **Польща**

Країною з потужним місцевим самоврядуванням, яке має третину державних видатків та відіграє ключову роль у наданні суспільних послуг для мешканців є *Польща*. Спираючись на дані Євростату<sup>37</sup>, можемо стверджувати, що половина доходів місцевого самоврядування – це власні доходи, 29% - дотації та цільові субвенції (в т.ч. за рахунок структурних фондів ЄС) – 22%.

Цікавою для запозичення досвіду є філософія міжбюджетних трансфертів в Польщі. Для органів місцевого самоврядування передбачено загальну субвенцію. Вирівнювальна і освітня – для всіх територіальних одиниць, еквівалентну – для гмін і повітів; регіональну – для воєводств. Вирівнювальна частина субвенції покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. До її складу входять: основна сума і додаткова сума. Загальну суму цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають у законі про державний бюджет, тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення, тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції. Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, а також регіональна для воєводств, має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в системі фінансування завдань (повноважень). Загальний розмір цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету<sup>38</sup>.

Результатом проведення реформ стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню.

### **Велика Британія**

*Велика Британія*, як і Угорщина та Греція, не вирізняється високим рівнем організації місцевого самоврядування, а це значить, що понад 60% доходів бюджетів субрегіонального рівня формується за рахунок трансфертів центрального уряду.

Попри це, практичний інтерес викликає механізм фінансового вирівнювання в Великобританії. Британська система розподілу міжбюджетних трансфертів, в переважній більшості, орієнтується на надання загальних дотацій з бюджету центрального рівня. Формульний розрахунок трансфертів характеризується високим рівнем вимог до даних, які при цьому використовуються. Британська система

---

<sup>37</sup> Комітет статистики Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>38</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – с. 157

вирівнювання (відома як «Дотація стимулювання надходжень») – це механізм визначення та вирівнювання потреб місцевої влади. Особливість його в тому, що уряд країни спеціально розраховує для кожного регіону так звану оцінку стандартних витрат (вартість суспільних послуг, за які несуть відповідальність органи місцевого самоврядування). Формула такої оцінки ґрунтується на статистичному аналізі видатків попередніх періодів та враховує цілу низку демографічних та соціально-економічних характеристик (густоту населення, його вік, кількість, індикатори праці, коливання вартості праці, довжину доріг, кількість учнів і ін.). В її основі лежить розрахункова нормативна вартість надання місцевою владою суспільних послуг мешканцям, яка враховує особливості тих сфер відповідальності місцевої влади, які впливають на відмінності у вартості надання послуг. Грант (дотація) центральної влади для окремого регіону складається із цієї розрахованої вартості за вирахуванням частки цього регіону у податку на комерційну власність та обсягу місцевого податку Ради, за умови, що він відрізняється від стандартного загальнодержавного рівня. Дотація, визначена на основі формули, не піддається коригуванню органами місцевого самоврядування. Існує практика запровадження мораторію на певний період часу щодо внесення змін до методики визначення видатків. Це дає змогу робити бюджетну політику прогнозованою та передбачуваною.

Зазначимо, що до місцевих податків Великобританії належить тільки один податок – податок на майно, який формує третю частину доходів місцевих бюджетів. Цей податок стягується з власників та орендарів всіх видів майна виробничого та невиробничого призначення, а ставка визначається в залежності від потреб міста у фінансових ресурсах та може диференціюватися в залежності від міста<sup>39</sup>.

### **Скандинавські країни**

Якщо вести мову про унітарні країни з дуже високим ступенем фіскальної децентралізації та соціально орієнтованими економіками, то не можливо оминати увагою досвід Північних країн Європи (*Швеція, Данія, Фінляндія*). Жвавий інтерес ця група скандинавських країн, викликає, в першу чергу тому, що вдало побудовані їх фінансові системи (з високим рівнем оподаткування!), які максимально враховують інтереси громадян, громади і держави, дозволили стати лідерами по забезпеченню сталого розвитку. При цьому фіскальна автономія підкріплена домінуванням місцевих податків у доходах місцевих бюджетів<sup>40</sup>: в Швеції – 61%; Данії – 51%; Норвегії – 43%. Ключовою особливістю бюджетної децентралізації цих країн є чітка відповідність відповідальності органів місцевого самоврядування рівню повноважень та обсягам бюджетного забезпечення.

Кожен рівень самоврядування (в Швеції, наприклад, муніципалітет на місцевому і ландстинг – на регіональному) має право встановлювати свої ставки податків. Якщо

---

<sup>39</sup> Мурзаков А. П. Формирование и расходование средств бюджетов городов регионального значения : автореф. дис. ...канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / А. П. Мурзаков. – Саратов, 2002. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.dslib.net>

<sup>40</sup> Кульчицкий М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування / М. І. Кульчицкий // Фінанси України. – 2007. – № 9. – С. 102-105.

судити про рівень бюджетної децентралізації за критерієм частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни, то скандинавські країни мають найвищий в Європі показник – більше 15%. За показником частка власних доходів в доходах місцевих бюджетів ці країни теж займають лідируючі позиції – понад 50%<sup>41</sup>. Система фінансового вирівнювання Швеції («система Робін Гуда») характеризується високим рівнем децентралізації та фіскальної незалежності місцевих бюджетів і побудована на принципах самофінансування, відбувається як за доходами, так і за витратами. При цьому, наприклад, вирівнювання за витратами базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Якщо фактичні витрати менші норми, то комуни сплачують збір вирівнювання, який в подальшому перерозподіляється між органами місцевого самоврядування, в яких витрати перевищують нормативний показник. Така процедура вирівнювання може демотивувати територіальний розвиток, проте в результаті залучення депресивних регіонів до територіального поділу праці та підвищення соціальних стандартів у цілому таке вирівнювання себе виправдовує, адже органи місцевого самоврядування отримують достатні фінансові ресурси для надання необхідних благ та послуг<sup>42</sup>.

Наступною країною, яка має високий ступінь незалежності місцевого самоврядування є *Данія*. Муніципалітети і регіони цієї країни мають високий ступінь незалежності від уряду при виконанні своїх повноважень, хоча автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці дещо звузилася за останні роки. Більшу частину доходів муніципалітетів складають місцеві податки, ставки яких можуть встановлювати самі ОМС, і тільки порядку 20% – це субвенції. Потрібно зазначити, що Данія має складну систему грантів, яка включає нецільову субвенцію, часткове відшкодування виконання певних повноважень (як то на соціальну допомогу) та вирівнюючи складову. Механізм вирівнювання базується на структурному дефіциті (надлишку), який розраховується як різниця між потребами фінансування витрат і податковими надходженнями при середній ставці податку. Вирівнювання місцевих бюджетів за доходами здійснюється в розрахунку на одного жителя, тоді як за видатками базується на використанні спеціального індексу, який враховує демографічні та соціальні показники. Вважається, що органи місцевої влади отримають дотацію або сплачують кошти в межах схеми вирівнювання, залежно від потреб на одного мешканця, які можуть бути вищими чи нижчими від середнього загальнонаціонального показника. Така система фінансового вирівнювання гарантує муніципалітетам тільки 45% відхилень від середньої бази оподаткування і від загальних потреб. У столичних районах Копенгагена ступінь вирівнювання місцевих бюджетів може бути збільшено ще на 40%.

---

<sup>41</sup> Ruśkowski E. *Finanse lokalne po akcesji* / E. Ruśkowski, J. Salachna. – 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – 272 s. ; Sub-national public finance in the European Union [Electronic resource] // Economic Outlook. – 10.2007. – Mode of access: [www.dexia.com/docs/2008/2008\\_news/20080131\\_public\\_finance\\_europe\\_UK.pdf](http://www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf).

<sup>42</sup> Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн / В. В. Письменний, Х. П. Палац // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки». – 2014. – № 3. – С. 112-122.

Муніципалітети, що мають низьку фінансову спроможність (податкові надходження на одного жителя менші 10% середнього по країні), отримують неповне фінансове вирівнювання у межах 40% різниці до досягнення середніх доходів муніципалітетів, решта доходів – це самостійний пошук необхідних фінансових ресурсів<sup>43</sup>.

Іншою унітарною скандинавською країною з високим ступенем місцевої автономії як у фінансовому, так і в законодавчому аспекті є *Фінляндія*. Муніципалітети цієї країни є головними надавачами послуг соціального забезпечення, включаючи первинну, вторинну медичну допомогу та стоматологію. Державні гранти в структурі доходів муніципалітетів становлять трохи більше 20%, решта – це муніципальні надходження, з яких левову частку формують надходження з податку на доходи фізичних осіб. Зазначимо, що Фінляндія, як і Швеція, одні з небагатьох країн, в яких ОМС можуть встановлювати базову ставки податку на доходи фізичних осіб для своїх мешканців.

Система фінансового вирівнювання Фінляндії за доходами спрямована на мінімізацію регіональних відмінностей та створення умов для забезпечення муніципалітетами однакових стандартів суспільних послуг. Доходи муніципалітетів оцінюються на основі показника потенційних податкових надходжень на душу населення, а саме: якщо такі надходження менші за 90% середніх по країні, система вирівнювання компенсує різницю (до 90%); якщо рівень доходів вище 90% середніх по країні, то такі муніципалітети перераховують до державної скарбниці 40% надходжень, що перевищує поріг у 90%<sup>44</sup>.

Досвід організації системи міжбюджетних відносин унітарної країни з конституційною монархією та парламентською демократією, якою є *Норвегія* дає можливості для порівняльного аналізу. Ця країна, як і Україна, попри реформу децентралізації влади є надто централізованою, держава і надалі зберігає прерогативу з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Не вдало проведені адміністративна реформа та реформа місцевих фінансів, відобразилися на функціонуванні системи міжбюджетних відносин. Суттєві відмінності в розмірах адміністративно-територіальних одиниць (найбільше графство Норвегії – Фіннмарк (49 тис. км<sup>2</sup>, 74 тис. жителів, 1,5 на 1 км<sup>2</sup>, 19 муніципалітетів), найменше графство – Вестфолд (2,2 тис. км<sup>2</sup>, 210 тис. жителів, 88,8 на 1 км<sup>2</sup>, 14 муніципалітетів), найбільший муніципалітет країни – Осло (512 тис. жителів), найменший – Утсіра (233 мешканця) позначилися на обсягах видатків різних органів місцевої влади. Саме тому уряд у 2014 році започаткував нову реформу, яка повинна привести до подальшого об'єднання

---

<sup>43</sup> Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : монографія / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. ; НАН України, Інститут економіки та прогнозування. – К. 2010. – С. 124-127; Письменний В. В. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн / В. В. Письменний, Х. П. Палац // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки». – 2014. - №3. – С.112-122.

<sup>44</sup> Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : монографія / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. ; НАН України, Інститут економіки та прогнозування. – К. 2010. – С. 124-127; Костовська В. А. Зарубіжний досвід зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та можливості трансформації його в українську практику / В. А. Костовська // Міжнародна економічна політика. – 2012. – Спецвипуск. – С. 192-199.

муніципалітетів та округів. Майже половина надходжень муніципалітетів та районів – це дотації із державного бюджету (загальні та блокові), які слугують інструментом вирівнювання податкових надходжень та потреб у видатках. Ті муніципалітети, які мають податкові надходження на одного мешканця менші за певний поріг, отримують дотації для їх компенсації на рівні 90% різниці між власними доходами та пороговим значенням. Досвід фінансового вирівнювання Норвегії не можна вважати достатньо ефективним для наслідування.

### **Італія, Іспанія**

Ці країни доречно виокремити в окрему групу, бо їхній унітарний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих владних органів. Місцевим бюджетам властива висока податкова спроможність, а отже низька залежність від трансфертів. Так, в Італії розподіл функцій між ланками бюджетної системи практично відсутній, а численні соціально-економічні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи<sup>45</sup>.

Розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями Іспанії проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави та автономних територій. Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування<sup>46</sup>. По сьогоднішній день експерти вважають, що практика Іспанії – це взірць вирішення проблеми бюджетного федералізму в межах податкової системи країни. Ключовими бюджетоформуючими податками автономних одиниць Іспанії є податок на нерухомість, автотранспорт та на економічну діяльність<sup>47</sup>. Цікавою особливістю формування спроможних громад в цій країні є критерій чисельності населення. Наприклад, якщо чисельність населення менше 5 тис. осіб, то органи місцевого самоврядування мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. осіб<sup>48</sup>. Інакше кажучи, більша громада – більші повноваження.

Підсумовуючи, слід зазначити, що не існує єдиної універсальної моделі організації системи міжбюджетних відносин. Практика проведення реформ фінансових відносин – неоднозначна, диференційована, залежить від багатьох чинників: державного устрою країни, особливостей розвитку національної економіки, структури бюджетної системи тощо. Проведений аналіз світової практики продемонстрував існування різних підходів щодо організації міжбюджетних відносин. Існує чимало

---

<sup>45</sup> Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України / О. Яфінович // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2(167). – 2015. – С. 93.

<sup>46</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С. 27

<sup>47</sup> Дмитровська В. С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування / В. С. Дмитровська [Електронний ресурс] // Режим доступу : [www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581\\_.pdf](http://www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf)

<sup>48</sup> Jourmard I., Giomo C. Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. – Paris : OECD Economics Department Working Papers. – 2005. – No. 436. – P. 9.

позитивних схожих рис, які можуть слугувати прикладом для наслідування та врахування в процесі удосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин в Україні. Однак потрібно чітко розуміти, що «буквальне» перенесення досвіду на терени України є некоректним та потребує поглибленого аналізу особливостей її прояву, позаяк система міжбюджетних відносин повинна чітко відповідати соціально-економічним умовам конкретної країни.

Викладене вище дає підстави стверджувати про таке:

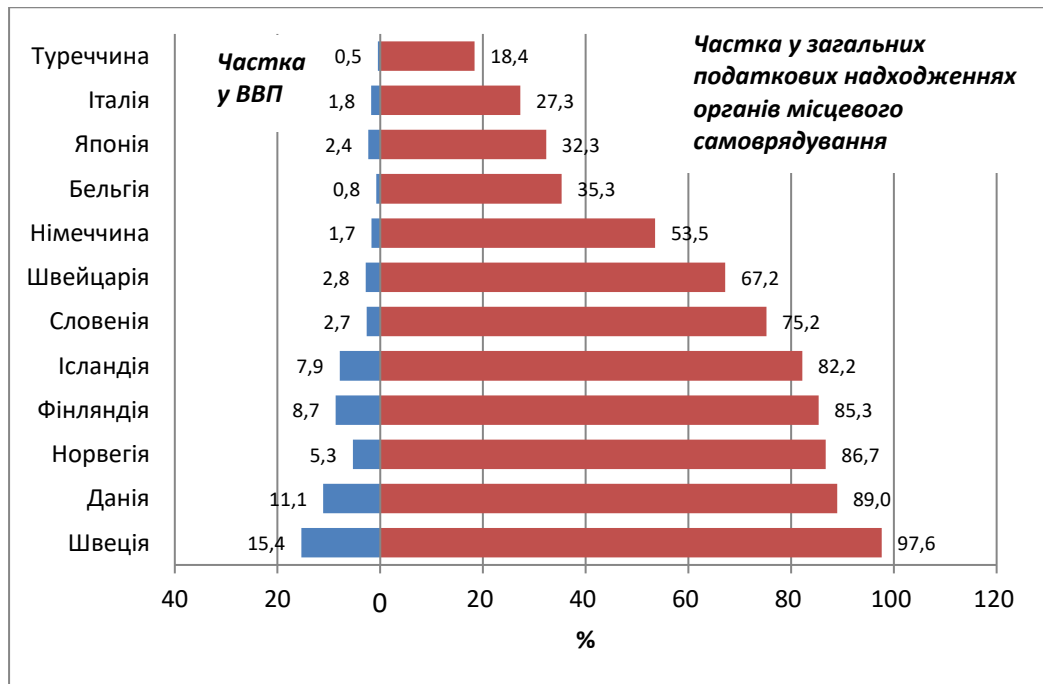
- досвід організації міжбюджетних відносин в унітарних країнах засвідчив існування їх різних форм, проте найпоширенішими є розподіл доходів (розподіл податкової бази або централізація податкових доходів з наступним розподілом відповідно до обраних критеріїв) та система грантів (цільових і нецільових), причому вибір їх залежить від завдань економічної та фінансової політики на даний момент часу; рівня фіскальної децентралізації; можливостей органів місцевого самоврядування до нарощення власного фінансового потенціалу; глибини асиметрій територіального розвитку тощо;
- ефективно діюча система міжбюджетних відносин повинна адекватно відображати процеси формування достатніх обсягів фінансових ресурсів, в тому числі з урахуванням міжбюджетних трансфертів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень; формульні розрахунки обсягів міжбюджетних трансфертів не повинні спричиняти бюджетні дисбаланси; трансфертна підтримка повинна узгоджуватись із фіскальними потребами адміністративно-територіальних одиниць, бути стабільною та прозорою;
- основою управління міжбюджетними відносинами повинно бути чітке розмежування видаткових та дохідних повноважень і при цьому кожен рівень влади повинен мати достатній обсяг доходів для реалізації покладених на нього функцій. Збалансованість бюджетів кожного рівня (спираючись на податковий потенціал даної території) є запорукою забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для громадян;
- попри те, що система міжбюджетних відносин, а відтак і механізми фінансового вирівнювання є унікальними для кожної країни, на наше переконання, окремі практики, які добре зарекомендували себе на батьківщині є сенс вивчати та запроваджувати в Україні. Зокрема, корисним може бути досвід скандинавських країн в частині формування чіткої відповідності «повноваження-обсяги бюджетного забезпечення» з правом для кожного рівня самоврядування встановлювати свої ставки податків та зборів. Доречним є запозичення окремих елементів моделей фінансового вирівнювання Швеції, яке відбувається як за доходами, так і за витратами і базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Моделі вирівнювання скандинавських країн цікаві, насамперед, тим, що базуються на реальних видаткових потребах органів місцевого самоврядування та реальних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, але ключовою детермінантою є зростання рівня фінансової автономності місцевих бюджетів.



Поділяючи думку експертів, варто погодитись з тим, що доцільно виважено підходити до системи реформування міжбюджетних відносин в Україні, позаяк перехід до горизонтального фінансового вирівнювання за доходами, з одночасною відмовою від формульних розрахунків є дещо завчасним та може в недалекому майбутньому спровокувати негативні наслідки, адже перелік закріплених доходів за місцевими бюджетами звузився, а обсяг суспільних послуг, які повинні забезпечити ОМС у частині делегованих повноважень – зростає.

## Механізми зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи

**Податок з доходів фізичних осіб** (зокрема в частині оподаткування доходів від трудової діяльності) в багатьох державах є одним із бюджетоутворюючих податків, а в окремих країнах світу ще й становить вагоме джерело доходів місцевих бюджетів (рис. 6).



**Рис. 6. Частка надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у 2016 році у ВВП країни та у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів\***

\*Джерело: розраховано за даними Організації економічного співробітництва і розвитку <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Однак, суми ПДФО надходять до місцевих бюджетів по-різному. Загалом, виділяють<sup>49</sup> чотири **схеми розподілу надходжень від ПДФО між бюджетами різних рівнів**:

1) з незалежним встановленням ставок податку на різних адміністративних рівнях (так звана «децентралізована») (притаманна США, Японії, країнам Скандинавії). Центральний бюджет (бюджети регіонів) отримують свої надходження від ПДФО, а муніципалітети – свої. Величина надходжень залежить від встановлених податкових ставок. Адміністрування податку може відбуватися як лише державними податковими органами, так і паралельно з місцевими. Оскільки така система зумовлює диференціацію ставок ПДФО в межах країни та може мати вплив на міграцію населення між регіонами (муніципалітетами), органи місцевого самоврядування при встановленні своїх ставок податку відстежують величину справляння ПДФО в сусідніх муніципалітетах;

2) відрахування від єдиної ставки, встановленої центром (застосовувалась на початку 2000-х років в Японії). Дана схема передбачала встановлення центральним урядом загальної податкової ставки, яка потім централізовано розподіляється за єдиним нормативом, при цьому частина надходить до регіональних та місцевих бюджетів. Дана система дозволяла доволі швидко (через прийняття відповідних змін до бюджетного законодавства) посилювати чи послаблювати централізацію надходжень від ПДФО до державного бюджету;

3) централізована, за якої вся сума ПДФО надходить до центрального бюджету і не перерозподіляється до бюджетів нижчих рівнів (Франція, Великобританія). Натомість наповнення регіональних та місцевих бюджетів відбувається за рахунок інших податків (здебільшого, податку на нерухомість);

4) горизонтального («добюджетного») вирівнювання (Німеччина). Дана схема передбачає акумуляцію надходжень від ПДФО на окремих міжбюджетних рахунках (а не в бюджеті) з наступним розподілом за встановленою законодавством формулою в бюджети територій.

Дослідження системи адміністрування ПДФО в зарубіжних країнах дозволило також виявити такі особливості:

1) в деяких країнах (США, Японії, Швеції, Данії, Норвегії, Фінляндії) ПДФО одночасно справляють до бюджетів різних рівнів (загальнонаціонального, штату, муніципального і т.п.). При цьому, на національному рівні здебільшого податок справляють за прогресивною шкалою (що дозволяє застосовувати систему оподаткування сукупного доходу подружжя), а на місцевому – за пропорційною (фіксованою ставкою);

---

<sup>49</sup> Петрова Е. В. О проблемах распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами разных уровней. Анализ зарубежного опыта [Электронный ресурс] / Е. В. Петрова // Научный журнал «Успехи современного естествознания». – 2007. – №9. – С. 37-42. – режим доступа: <https://www.natural-sciences.ru/pdf/2007/9/69.pdf>

2) в окремих країнах (США, Бельгії, країнах Скандинавії) органи місцевого самоврядування мають право самостійно встановлювати ставку податку (здебільшого як надбавку до ставки податку, встановленої центральним урядом чи урядом штату), яка може бути як нижчою, ніж встановлена центральним урядом (наприклад, у США, Бельгії, Ісландії, Італії, Японії), так і вищою (у Швеції, Данії, Норвегії);

3) ПДФО надходить до бюджету громади, резидентом якої є індивід-платник, тобто, за місцем його постійного проживання, яке фіскальні органи реєструють як податкову адресу особи;

4) у переважній більшості випадків особа зобов'язана подавати річну податкову декларацію (виключення може мати місце, якщо особа отримує дохід, нижчий встановленого законодавством рівня, який передбачає обов'язок заповнення і подання декларації, як, наприклад, у Швеції). До того ж, у поданні податкової декларації зацікавлена й сама особа, оскільки це дає право на податкові повернення (пільги при сплаті ПДФО на навчання, страхування життя, іпотеку тощо).

Незважаючи на те, що в Україні ПДФО надходить як до державного, так і до місцевих бюджетів (відповідно до визначених Бюджетним кодексом пропорцій), питання раціональності його розподілу між місцевими бюджетами не втрачає своєї актуальності. Мова йде **про можливість зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи-платника**. На даний час, згідно з Бюджетним кодексом України податок на доходи фізичних осіб податковим агентом (роботодавцем) зараховується до відповідного бюджету за його місцезнаходженням (розташуванням)<sup>50</sup>. Тобто, упродовж багатьох років склалася ситуація, за якої жителі територіальної громади, працюючи за її межами, підтримують розвиток тієї громади, де розміщено підприємство (оскільки ПДФО надходить до бюджету громади, де розміщене підприємство), в той же час працівники та їхні сім'ї отримують соціальні послуги (освітні, медичні, культурні) в громадах, де фактично проживають. А це вже спричиняє до певної диспропорції в наявності джерел для розвитку територіальних громад.

Якщо особа проживає в межах однієї територіальної громади (наприклад, у передмісті), але щодня працює у місті, члени її сім'ї також отримують соціальні послуги в місті, то цілком логічно є зарахування ПДФО за місцем праці такої особи. Проте для територіальних громад більш віддалених від міст ситуація кардинально протилежна. Їх жителі можуть щодня доїжджати до роботи у містах по 40-60 км, а освітні, культурні та медичні послуги отримувати у громаді за місцем свого проживання. В такому випадку, зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання особи є абсолютно виправданим.

В 2017 році до Верховної Ради було подано законопроект «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб» (далі – Законопроект №7051), за яким пропонується запровадити «справедливий

---

<sup>50</sup> Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran2033#n2033> (дата звернення – 02.02.2018)

розподіл надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб»<sup>51</sup> шляхом його зарахування не до бюджетів громад, на території яких розміщена юридична особа, в якій працює відповідна фізична особа-платник податку, а до бюджетів тих територіальних громад, де постійно проживає фізична особа-платник податку. Тобто, за її податковою адресою. При цьому все навантаження щодо впровадження зміни зарахування ПДФО до місцевих бюджетів покладається на юридичну особу-податкового агента фізичних осіб-платників податку (працівників).

Слід вказати, що викладена в Законопроекті №7051 ідея, не є новою. Ще у 2006 році, а потім у 2012 році в Російській Федерації намагалися зреалізувати аналогічні зміни. Їх необхідність була викликана тим, що на роботу тільки до Москви щодня з'їжджаються понад 850 тис. жителів не лише з сільської місцевості, але й з міст обласного значення, в наслідок чого бюджети громад, де фактично проживають ці працівники, недоотримують значної частини надходжень (майже 20 млрд. рублів). Подібна ситуація і з Санкт-Петербургом. Проте зміни не були впроваджені через складність адміністрування ПДФО, яку вони спричиняють. Натомість було залишено систему міжбюджетного вирівнювання<sup>52</sup>.

Попри те, **зарубіжний досвід адміністрування ПДФО в країнах, де він зараховується до місцевих (регіональних) бюджетів засвідчує, що податок зараховується за місцем проживання, а не за місцем праці фізичних осіб-платників.** Найбільш наочно це проявляється в США та країнах Скандинавії.

У США переважна більшість штатів (41 з 50) встановлюють власні ставки податку з індивідуальних доходів, які по деяких штатах сягають 10%. А в решті дев'яти штатах оподаткування індивідуальних доходів відбувається лише на федеральному рівні (тобто, ані на рівні штатів, ані їх муніципалітетів такого податку не встановлено). Ці штати компенсують відсутність податкових надходжень від податку з доходів фізичних осіб за рахунок інших податків (податку на нерухомість, з продажу, акцизів тощо), ставки по яких можуть бути вищими, ніж в штатах, які встановлюють ПДФО. Крім того, органи місцевого самоврядування (міст, округів, муніципалітетів) 14 штатів і округу Колумбія (із вищезазначених 41 штату) мають право встановлювати власні ставки ПДФО на додачу до ставок податку, встановленого федеральною владою та владою штатів (переважно база оподаткування співпадає з базою, встановленою на рівні штату, а штатів – з базою справляння федерального податку). Деякі органи місцевого самоврядування встановлюють фіксовані ставки податку (максимальна фіксована ставка в Північній Кароліні – 5,75%), а деякі – прогресивну шкалу (найбільша верхня ставка податку (13,3%) в Каліфорнії для річних доходів понад 1 млн. доларів). Попри те, часка надходжень від

---

<sup>51</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62439](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62439)

<sup>52</sup> Шойгу поручил создать группу по закону о доходах жителей Подмосковья [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ria.ru/mosobl/20120524/656490469.html>

оподаткування доходів фізичних у загальних податкових надходженнях усіх місцевих бюджетів становить лише 4,8%<sup>53</sup>.

У США штат, в якому особа постійно проживає (є для нього резидентом), має право справляти податок з усіх доходів індивідуума, незалежно від того, де ці доходи були отримані. Але, якщо особа проживає в одному штаті, а працює в другому, то податок з доходів фізичних осіб (а саме із виплат, які здійснює роботодавець) будуть справляти в обох штатах. Проте в кінці податкового року (співпадає з календарним) особа подає податкову декларацію за місцем свого проживання (за формою для резидента) і податкову декларацію (за формою для нерезидента) в штаті, в якому було отримано доходи (в якому вона працювала), і отримує, в результаті, право на податковий кредит в штаті, де працювала. Якщо ж в штаті не встановлено податку з індивідуальних доходів, то податкову декларацію в ньому подавати не потрібно<sup>54</sup>.

В описаній системі адміністрування ПДФО у США можна простежити кілька недоліків: по-перше, вимагає від людини певного знання податкового законодавства та особливостей заповнення кількох форм податкових декларацій (для резидента та нерезидента), а від фіскальних органів – затрат часу та коштів на їх опрацювання; по-друге, спричиняє до подвійного оподаткування особи упродовж року і позбавляє її можливості користуватися частиною своїх коштів (оскільки суми подвійно сплаченого податку будуть повернені лише в наступному році). Однак, з метою усунення таких прогалин, штати уклали між собою взаємні угоди, в результаті чого, особа, яка проживає в одному штаті, а працює в іншому, подає лише одну податкову декларацію (за місцем проживання) та подає заяву роботодавцю, щоб він утримував і перераховував податок за місцем її проживання<sup>55</sup>.

Подібна система функціонує й у Швеції, де податок з доходів фізичних осіб від трудової діяльності справляється на національному та місцевому рівнях (при цьому, муніципальний податок не підлягає вирахуванню при обчисленні бази оподатковуваного доходу для національного податку). Національний податок з індивідуальних доходів справляється лише з доходів, які перевищують 430,2 тис. шведських крон (приблизно 54,5 тис. дол. США). У Швеції приналежність особи до певного муніципалітету передбачає, з-поміж іншого (реєстрації як резидент муніципалітету або володіння нерухомістю), сплату нею муніципального податку з індивідуальних доходів від трудової діяльності. Його справляють із загальної суми оподатковуваного доходу, нарахованого роботодавцем, за єдиною ставкою (на відміну від національного податку, для якого встановлено прогресивну шкалу). Ставка муніципального податку з індивідуальних доходів від трудової діяльності складається з

---

<sup>53</sup> State Income Tax Rates [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.thebalance.com/state-income-tax-rates-3193320>; Tonya Moreno. U.S. Cities That Levy Income Taxes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.thebalance.com/cities-that-levy-income-taxes-3193246>

<sup>54</sup> Robert Flanagan. State Income Tax: Living in One State, Working in Another [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rapidtax.com/blog/state-income-tax-living-in-one-state-working-in-another/>

<sup>55</sup> Amanda McMullen. Do You Pay State Income Taxes Based on Where You Lived or Where Your Income Was Earned? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://finance.zacks.com/pay-state-income-taxes-based-lived-income-earned-4637.html>

двох частин (ставки муніципалітету та ставки округу) і варіює в залежності від муніципалітету від 29,19% до 35,11% (середня 32%). Оскільки кожен муніципалітет може встановити власну ставку, то фактична сума податку залежить від муніципалітету, в якому особа вважається резидентом. Слід також відзначити, що нерезиденти сплачують лише національний податок з доходів фізичних осіб (муніципальний з них не справляють). А особи, заробіток від трудової діяльності яких становив понад 18,9 тис. шведських крон (приблизно 2,4 тис. дол. США), зобов'язані подавати декларацію про доходи (для осіб, дохід яких нижчий вказаної межі, подання декларації є необов'язковим)<sup>56</sup>.

**Зміна порядку зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи для територіальних громад (особливо тих, які виступають «експортерами» робочої сили) в Україні може забезпечити низку позитивних зрушень в напрямі децентралізації:**

- посилить фінансову незалежність територіальних громад, оскільки кожна громада отримає одне з ключових джерел бюджетних доходів;
- зростуть можливості для впровадження соціальних та інфраструктурних проектів внаслідок збільшення рівня власних доходів територіальної громади;
- зросте мотивація органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, підвищення якості та кількості соціальних послуг, які надаються жителям громади, оскільки доходи місцевого бюджету прямо корелюватимуть з чисельністю та доходами населення;
- посилить мотивацію до об'єднання громад. Зацікавлення органів місцевого самоврядування в збільшенні чисельності працевлаштованих жителів (від яких залежатимуть доходи бюджету) може сприяти тому, що більш економічно розвинуті територіальні громади, на території яких розміщені підприємницькі структури, будуть вмотивовані до об'єднання з сусідніми громадами, жителі яких працюють на підприємствах на їх території. Сьогодні ж часто слабші громади розглядають як непотрібний баласт, який гальмує розвиток потужніших. В результаті об'єднання, територіальні громади, які увійдуть до такого об'єднання, зможуть отримати рівні можливості поліпшення соціально-економічної інфраструктури.

**Попри логічність зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи, вона може супроводжується певними труднощами та проблемами:**

- зростає складність адміністрування податку, що вимагатиме додаткових витрат коштів та часу;
- необхідність постійного контролю місця проживання працівника для правильного та своєчасного перерахування податку;
- досягнення позитивного для громад ефекту може бути нівельовано, якщо в її межах проживає значна чисельність непрацюючого населення (наприклад, пенсіонерів або осіб, які офіційно ніде не працевлаштовані).

---

<sup>56</sup> Sweden Taxation and Investment 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-swedenguide-2016.pdf>

Одним з головних ризиків зміни напряму зарахування ПДФО до місцевого бюджету за місцем проживання фізичних осіб можна вважати зменшення мотивації органів місцевого самоврядування в розвитку великих підприємств на території своєї громади. Оскільки незалежно від того, де працюватиме мешканець громади, податок з його доходів надходитиме до бюджету громади, де він проживає. До того ж, якщо підприємство розміщено в сільській місцевості, жителі якого працюють на ньому здебільшого як різноробочі (їхня заробітна плата є відносно невисокою), а всі високооплачувані фахівці приїжджають з сусідніх міст, то із зміною порядку зарахування ПДФО така територіальна громада втрачатиме частину бюджетних надходжень. А якщо виробництво пов'язане із шумом, смородом, забрудненням навколишнього середовища, то інтерес місцевої громади до функціонування такого підприємства на її території може ще більше знизитись. Тобто, сьогодні чинний порядок зарахування ПДФО можна умовно розглядати як своєрідну компенсацію бізнесових структур за негативний вплив, який вони можуть спричиняти в ареалі своєї діяльності.

Найбільше дискусій викликає механізм справляння ПДФО у разі зміни порядку його зарахування до місцевих бюджетів (особливо в частині перерахування податку до великої кількості місцевих бюджетів). Загалом, можна розглянути три **варіанти впровадження змін порядку зарахування ПДФО за місце проживання фізичної особи-платника**:

- 1. Юридичні особи, як податкові агенти зайнятих на них працівників, обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО в кожен бюджет відповідно до місця проживання своїх працівників та надсилатимуть звіти до відповідних територіальних фіскальних органів.* Власне такий підхід закладено в Законопроекті №7051. Але для великих підприємств з сотнями та тисячами працівників, які проживають в інших ніж розміщене підприємство територіальних громадах, цей варіант спричинить до значних труднощів не лише технічного характеру, але й додаткових витрат часу та коштів на ведення бізнесу (оскільки багаторазово збільшиться кількість платіжних доручень та звітів, які потрібно буде оформляти та подавати). Останнє може негативно позначитись на позиціях України в рейтингу легкості ведення бізнесу, що у результаті погіршуватиме інвестиційний клімат в державі. До того ж, юридичні особи повинні будуть постійно моніторити місце проживання (податкову адресу) своїх працівників, бо в протилежному випадку податок може бути перерахований не за призначенням. Таким чином, постає питання про відкриття доступу бухгалтерії підприємств до Єдиного державного демографічного реєстру. Останнє вимагатиме встановлення відповідальності за розголошення інформації з реєстру, оскільки його дані не є публічними;
- 2. Юридичні особи, як податкові агенти зайнятих на них працівників, утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО на єдиний рахунок з подальшим його розподілом казначейством між відповідними місцевими бюджетами.* При цьому казначейська служба повинна буде отримувати оперативну інформацію про

зміни місце проживання (податкової адреси) таких фізичних осіб з Єдиного державного демографічного реєстру. Проте навіть за таких умов обсяг роботи фіскальної та казначейської служби може суттєво збільшитися, що вимагатиме додаткових фінансових та людських ресурсів на забезпечення його виконання. Тобто, видатки державного бюджету на адміністрування ПДФО зростуть;

3. *Фізична особа самотійно декларує доходи, обчислює і сплачує з них податок.* У цьому випадку до Податкового кодексу повинні бути внесені зміни, які покладатимуть обов'язок з обчислення, утримання (з виплачених доходів) та перерахування податку до відповідного бюджету на фізичну особу (працівника), а не на роботодавця. Тобто, це означатиме, що працівник отримає статус податкового агента щодо ПДФО, який передбачатиме, з-поміж іншого, відповідальність за порушення норм та порядку сплати податку. На роботодавця ж може бути покладено лише обов'язок подання даних у контролюючі органи про здійснені працівникам виплати.

Остання запропонована схема може дати поштовх до популяризації інституту представників платника податку, які надаватимуть послуги з ведення справ, пов'язаних із сплатою ПДФО (в т. ч., обчислення належних до сплати сум, перерахування податку, подання декларацій тощо). Правовою підставою їх функціонування є стаття 19 Податкового кодексу України. З практичної ж позиції, необхідність формування і поширення таких суб'єктів обумовлена низьким рівнем обізнаності більшості працюючого населення у податковій сфері. З одного боку, професійні представники платника податку дозволять платникові зекономити час та уникнути можливих штрафних санкцій (в разі допущення помилок при обчисленні та сплаті податку), проте, з другого, – спричинятимуть до появи у платника додаткових витрат на оплату їх діяльності.

Зарубіжні науковці<sup>57</sup> схилиються до думки, що найбільш прийнятним є варіант, за якого роздільний облік з нарахування ПДФО (в залежності від місця проживання працівників), його сплату та подання звітності буде здійснювати один податковий агент – роботодавець. А контролювати такого податкового агента будуть кілька територіальних органів фіскальної служби. З нашої точки зору, для держави такий підхід є найбільш прийнятним, оскільки дозволить зекономити бюджетні кошти (у порівнянні з варіантом, за якого обов'язок з розподілу та перерахування сум ПДФО буде покладено на Державну казначейську службу – варіант №2) та буде легше піддаватись контролю (у порівнянні з варіантом, за якого фізичні особи самотійно виступатимуть податковими агентами – варіант №3).

Як бачимо, практично у кожному із розглянутих варіантів ключовим моментом виступає **інформація про постійне місце проживання (податкову адресу) фізичної особи-платника податку.**

---

<sup>57</sup> Перекальський С. В. Совершенствование механизма уплаты налога на доходы физических лиц как направление укрепления местных бюджетов / С. В. Перекальський. // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2010. – № 3. – С. 116-118.



Для цілей оподаткування доходів фізичних осіб практично у всіх країнах світу визначальну роль відіграє статус резидентства (а в деяких країнах (США, Великобританія та ін.) – ще й доміцилій). Переважно резидентом визнають осіб, які упродовж поточного податкового року проживали в країні (штаті чи конкретній місцевості) сумарно 183 дні і більше. Проте в кожній країні можуть бути встановлені додаткові критерії, які дозволяють віднести особу до категорії резидентів, зокрема: спеціальний тест на визначення резидентства; наявність постійного місця проживання (доміцилій); зайнятість на повний робочий день протягом періоду, більшого ніж 365 днів, та ін. Поняття «доміцилій», в загальному, означає постійне місце проживання особи. І знову ж таки, має свої особливості в різних державах. Наприклад, у США доміцилій не залежить від громадянства. Доміцилій (місце постійного проживання) особи зберігається то тих пір, поки вона не підтвердить своїх намірів його змінити (продасть житло або повністю переїде на нове місце проживання). А у Великобританії статус доміцилію може бути наданий за трьома ознаками: за походженням (якщо особа народилася або проживає більшу частину свого життя у Великобританії), за вибором (якщо особа приїхала в країну і має намір там залишитись на невизначений термін), за обставинами (неповнолітні особи набувають той же статус, що і їх батьки)<sup>58</sup>.

Варто відзначити, що податкові органи у США зазвичай не відстежують переміщення особи (зміну доміцилію), якщо платник податку залишає штат, не отримує доходів у цьому штаті та перестає подавати податкові декларації у цьому штаті. Проблема з визначенням постійного місця проживання виникає в двох випадках: 1) якщо платник податків продовжує отримувати дохід із цього штату, але подає податкову декларації за формою для нерезидентів; 2) якщо особа, яка подавала податкову декларацію як резидент, припиняє подавати декларації (і як резидент, і як нерезидент) в цьому штаті, а потім через якісь час знову подає декларацію як резидент штату. У другому випадку, коли податкові органи отримують (через якісь час) податкову декларацію, вони перевіряють, чи ця особа подавала податкові декларації у попередні роки. Якщо буде виявлено відсутність декларацій за попередні роки, і при цьому податкові органи вважають, що особа зберегла своє постійне місце проживання (доміцилій) в цьому штаті, то вони вимагатимуть подання декларацій за минулі роки<sup>59</sup>. Така система дозволяє знизити бюрократичні процедури щодо відстеження місця постійного проживання фізичної особи-платника податку, з одного боку, а з другого, – не втратити належні конкретному бюджету надходження.

---

<sup>58</sup> Mitchel A. U.S. “State” Tax Residency (Domicile) [Електронний ресурс] / A. Mitchel, R. E. Dunn. – Режим доступу: [http://intltax.typepad.com/intltax\\_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html](http://intltax.typepad.com/intltax_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html); United States – Income Tax [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2011/12/us-income-tax.html#03>;  
Литовченко Н. Досвід Великої Британії: особливості сплати ПДФО та декларування доходів [Електронний ресурс]. / Литовченко Н., Головіна Д. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6566?issue=154>

<sup>59</sup> Mitchel A. U.S. “State” Tax Residency (Domicile) [Електронний ресурс] / A. Mitchel, R. E. Dunn. – Режим доступу: [http://intltax.typepad.com/intltax\\_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html](http://intltax.typepad.com/intltax_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html)

Цікавий підхід до визначення місця проживання для цілей оподаткування застосовують у Канаді: фізичні особи сплачують прибутковий податок із заробітної плати до бюджетів провінцій, в яких вони проживали 31 грудня звітного податкового року, який триває з 1 квітня до 31 березня. Це передбачає подання особою лише однієї податкової декларації, незалежно від того чи вона проживає в одній провінції, а працює в іншій, чи змінила місце проживання упродовж податкового року<sup>60</sup>.

Ясність та чіткість трактування «місця проживання» у разі впровадження змін зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем постійного проживання фізичної особи-платника податку набуває вагомого значення, оскільки статтею 45 Податкового кодексу України визначено, що «податковою адресою платника податків-фізичної особи визначається місце її проживання, за яким вона береться на облік як платник податків у контролюючому органі».

Поруч з тим, у чинному законодавстві поняття «постійне місце проживання» відсутнє, натомість у законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» закріплені поняття «місце проживання» (житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини) та «місце перебування» (адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік)<sup>61</sup>. На їх основі Державна міграційна служба України робить висновок, що «місцем постійного проживання закон вважає адресу, за якою людина проживає більше шести місяців на рік»<sup>62</sup>. Вказаний закон зобов'язує громадян зареєструвати упродовж 30 днів своє нове місце проживання в органах реєстрації та встановлює відповідальність за несвоєчасну реєстрацію (перший раз – попередження, а при повторному порушенні упродовж року – штраф). Дані про реєстрацію передаються до Єдиного державного демографічного реєстру. Практично аналогічно така процедура відбувається й в інших країнах. Наприклад, у Швеції особа повинна повідомити про зміну місця свого проживання упродовж тижня, щоправда, це можна зробити за допомогою електронного сервісу з використанням Mobile BankID. Дані вносяться в Реєстр населення і пересилаються в податкову службу<sup>63</sup>.

Таким чином, необхідна для зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичних осіб база даних існує. Питання ж повноти та своєчасності її наповнення можна вирішити шляхом посилення відповідальності громадян за подання інформації (наприклад, збільшивши розмір штрафу).

---

<sup>60</sup> Canada Revenue Agency. General Income Tax and Benefit Guide 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/E/pub/tg/5000-g/5000g-17e.pdf>

<sup>61</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 11 грудня 2003 року № 1382-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

<sup>62</sup> Реєстрація місця проживання. Державна міграційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dmsu.gov.ua/vazhlivo/reestracziya-misczya-prozhivannya.html>

<sup>63</sup> Reporting a change of address [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/individualsandemployees/reportingachangeofaddress.4.5c1163881590be297b51920b.html>

**Для зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи та мінімізації бюджетних видатків на ці цілі потрібно:**

- 1) зобов'язати фізичних осіб подавати (поновлювати) роботодавцям дані про їх податкову адресу. Наприклад, податковою адресою вважатиметься та, за якою особа проживала станом на 31 грудня податкового року (або станом на 30 червня і 31 грудня, якщо запровадити піврічне поновлення даних про податкову адресу). Це дозволить здійснюватиметься перерахування податку впродовж визначеного періоду (до наступного поновлення даних працівником) до відповідного місцевого бюджету. З одного боку, така система може спричинити до того, що в разі, якщо особа в межах періоду між поданням даних змінить місце проживання (податкову адресу), то бюджет громади за новою адресою недовготримуватиме надходжень, але, з другого боку, це значно спростить роботу щодо перерахування податку. До того ж, недоотримані громадою доходи через вибуття осіб з числа її жителів можуть бути компенсовані за рахунок прибуття до неї інших осіб у цьому ж податковому періоді на постійне місце проживання. Для посилення дотримання вимоги щодо подання даних про свою податкову адресу доцільно встановити відповідальність фізичних осіб за неподання чи несвоєчасне подання даних (в т.ч., шляхом збільшення розміру штрафу за несвоєчасне подання інформації);
- 2) покласти обов'язок з утримання та перерахування ПДФО до місцевих бюджетів, а також подання звітності до фіскальних органів на роботодавця. Це потребуватиме додаткових витрат від роботодавців (пов'язаних з перерахунком податку до багатьох місцевих бюджетів), але з точки зору контролю для державних фіскальних органів така система є легшою, ніж щомісячно контролювати сплату податку фізичними особами. Крім того, для фізичних осіб також буде простіше, якщо ПДФО обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть роботодавці;
- 3) зобов'язати всіх фізичних осіб, які отримують заробітну плату, вищу ніж мінімальна, подавати податкову декларацію. Це дозволить фіскальним органам посилити контроль за повнотою перерахування до відповідних бюджетів сум податку. Найкращим для населення варіантом при цьому є електронне декларування;
- 4) проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення з метою підвищення податкової культури.

Отже, зміна системи адміністрування податку з доходів фізичних осіб в частині його зарахування до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи сприятиме посиленню фінансової незалежності територіальних громад, збільшить можливості для впровадження соціальних та інфраструктурних проектів в наслідок зростання доходів, підвищить мотивацію органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, покращення якості та кількості соціальних послуг, які надаються жителям громади, посилить процеси об'єднання громад. Як результат, зменшаться диспропорції в економічному і соціальному розвитку між територіальними громадами.

Оптимальним шляхом трансформації має стати розподіл додаткового навантаження з адміністрування ПДФО між усіма суб'єктами: фізичною особою (щодо своєчасного подання інформації роботодавцю про зміну податкової адреси; заповнення та подання щорічних податкових декларацій фіскальним органам), роботодавцем (щодо утримання та перерахування ПДФО до місцевих бюджетів, відповідно до податкової адреси працівників, а також подання звітності до фіскальних органів) та державою (проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів з підвищення податкової культури серед населення).

## Податки на майно як механізм забезпечення спроможності місцевих бюджетів

Особливо важливим в умовах децентралізації та формування фінансово та економічно спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня є забезпечення ефективного справляння податків на майно.

Податки на майно є вагомою частиною доходів бюджетів практично усіх держав. Згідно класифікації МВФ, **податки на майно – це податки, які підлягають сплаті за використання, володіння чи передачу майна і стягуються через рівні проміжки часу, лише один раз або у випадку зміни права власності**<sup>64</sup>. Відтак, їх поділено на п'ять категорій: періодичні податки на нерухоме майно; періодичні податки на чисту вартість майна; податки на майно, що передається у спадок; податки на капітал; інші періодичні податки на власність<sup>65</sup>.

Характеризуючи податки на майно, доцільно звернути увагу на ті **переваги, які виникають в результаті їх справляння**, а саме:

по-перше, податок стимулює власників нерухомості чи користувачів землі до ефективного користування ними (оскільки з боку платників податки трактується як додаткові витрати на утримання) або продажу в умовах фінансової неспроможності сплатити податковий платіж;

по-друге, встановлення податку стимулює органи місцевого самоврядування підвищувати рівень привабливості своєї території для ведення підприємницької діяльності та проживання на ній, що забезпечує зростання ринкової вартості нерухомості та землі;

---

<sup>64</sup> International Monetary Fund (2014): Government finance statistics manual 2014, p. 93. – Access: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>.

<sup>65</sup> Там же

по-третє, податки на майно характеризуються економістами як прогресивні<sup>66</sup>, оскільки нерухоме майно та земельні ділянки, як правило, належать відносно багатим особам, внаслідок чого податкове навантаження покладається на осіб з середнім та високим рівнем доходу (слід зауважити, що це твердження є вірним для розвинутих країн, проте, для прикладу, щодо України в силу особливостей адміністрування податку та традицій володіння майном воно не відповідає дійсності);

по-четверте, вони є стабільним та, що не менш важливо, прогнозованим джерелом податкових надходжень через неможливість бази оподаткування;

по-п'яте, це податки, які опосередковано охоплюють «тіньові» доходи платників;

по-шосте, ці податкові платежі є передбачуваними для їх платників.

Водночас неефективно сформована система майнових податків може мати **негативний вплив на ефективність їх справляння**. Такими проблемними аспектами можуть стати:

- неефективне визначення податкової бази та методу, який використовується для оцінки такої бази;

- відмінності у застосуванні податку на різних територіях;

- неврахування фінансового становища власників майна при оподаткуванні.

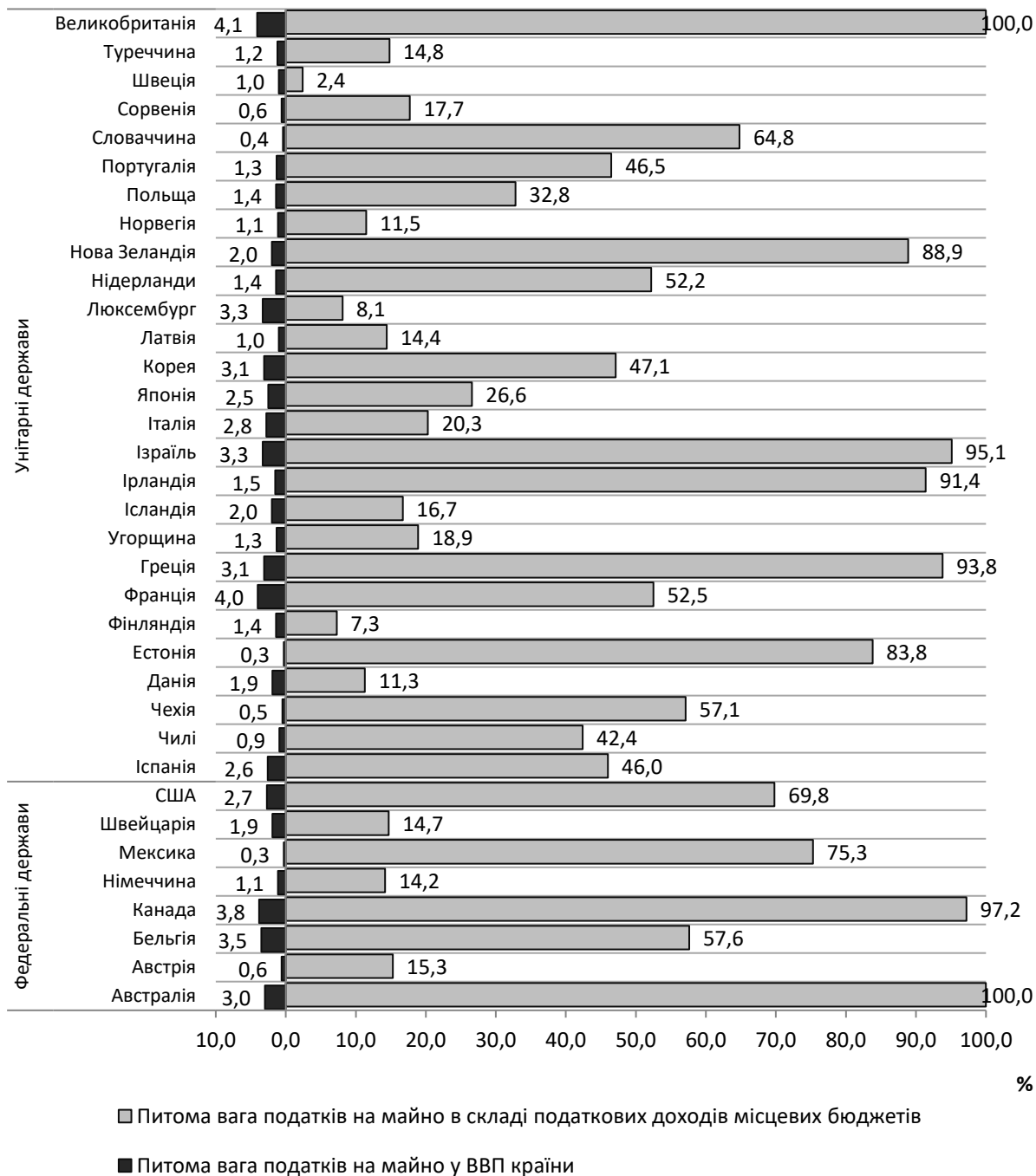
Як уже зазначалося, майнові податки широко розповсюджені і передовсім виступають вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів. Проте, роль та особливості встановлення майнових податків в країнах світу значно різняться. В середньому серед економічно розвинутих країн такі податки складають 2% ВВП і більше, натомість у країнах, що розвиваються – до 1% (рис. 7)<sup>67</sup>. Відповідно до дослідження, проведеного МВФ, найвищою часткою майнових податків у ВВП країни характеризуються розвинені держави Західної Європи, США та Канада, схожим рівнем надходжень характеризуються також Бразилія та Аргентина. Натомість, країни з перехідною економікою Центральної та Східної Європи та інших колишніх радянських республік в силу історичних особливостей їх розвитку характеризуються невисокими показниками питомої ваги майнових податків у ВВП держави. Найнижчими показниками характеризуються країни Африки – до 0,1% ВВП<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> M. Ali, O.-H. Fjeldstad, L. Katena. Property taxation in developing countries / M. Ali, O.-H. Fjeldstad, L. Katena // Bergen: Chr. Michelsen Institute. – 2017. – Access: <https://www.cmi.no/publications/6167-property-taxation-in-developing-countries>.

<sup>67</sup> Там же

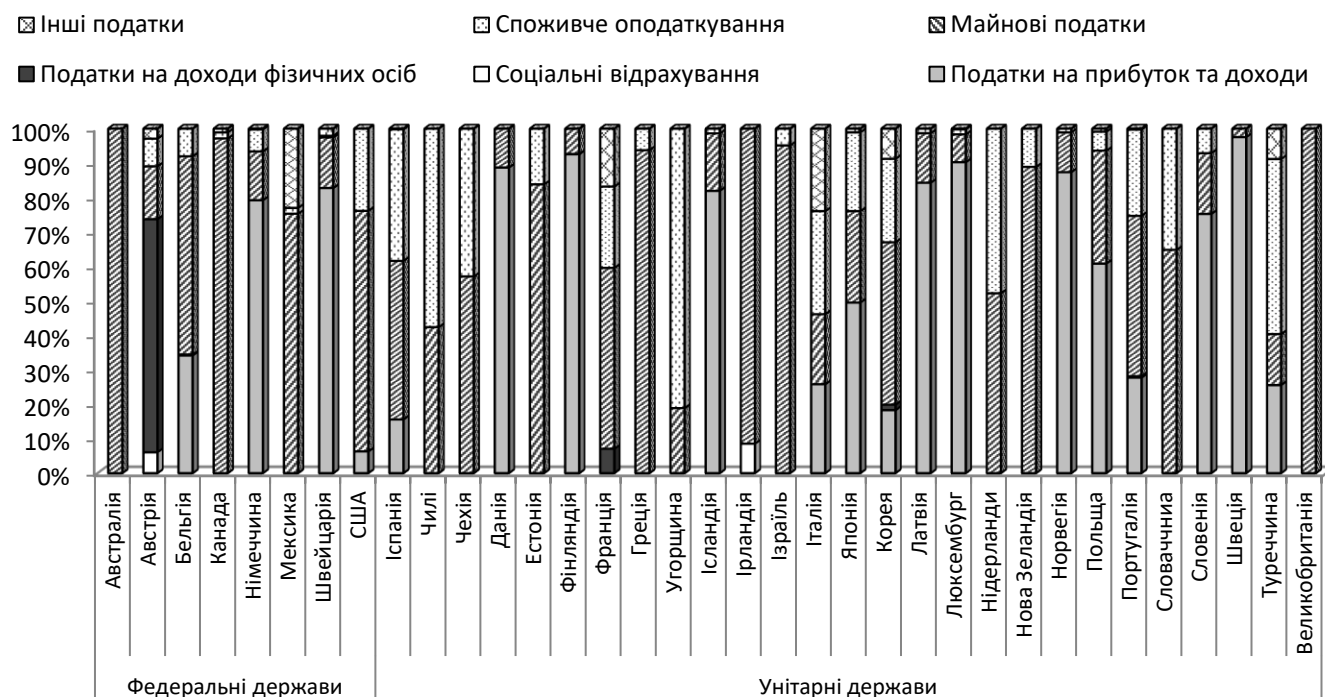
<sup>68</sup> Там же



**Рис. 7. Частка майнових податків у ВВП та податкових доходах місцевих бюджетів окремих країн ОЕСР у 2015 році\***

\*Джерело: розраховано на основі даних Служби статистики ОЕСР <http://stats.oecd.org>

Різняться також роль та значення майнових податків в складі доходів місцевих бюджетів (рис. 8). В таких країнах як Австралія, Канада, Естонія, Греція, Ірландія, Ізраїль, Нова Зеландія та Великобританія частка податку вища 88%, тоді як у Фінляндії, Швеції та Люксембурзі – значно нижча 10%.



**Рис. 8. Структура податкових доходів бюджетів муніципалітетів окремих країн ОЕСР у 2015 році\***

\*Джерело: розраховано на основі даних Служби статистики ОЕСР <http://stats.oecd.org>

Об'єктами оподаткування податками на майно виступають нерухоме (земля, будівлі та споруди) та рухоме майно (машини та обладнання, транспортні засоби, літаки та судна). Водночас у більшості країн ЄС оподаткування підлягає саме нерухоме майно (табл. 2).

Слід зазначити, що в більшості країн доходи від майнових податків формуються саме за рахунок періодичних податків (в країнах ЄС їх питома вага в складі майнових податків складає близько 60%). Значну вагу мають періодичні податки на чисту вартість майна, які становлять 1/5 надходжень від майнових податків, та податки на майно, яке передається у спадок, – 8%<sup>69</sup>.

Враховуючи особливості формування податків на майно в Україні та міжнародну практику, особливої уваги заслуговують передовсім періодичні податки на майно, які в нашій країні представлені:

- податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- платою за землю;
- транспортним податком.

<sup>69</sup> Property tax regimes in Europe. The global urban economic dialogue series. UN-HABITAT. – 84 p.

Таблиця 2

**Особливості оцінювання податкової бази при встановленні податків на майно в країнах ЄС\***

Країна	Податок на землю	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Податок на нерухоме майно (земля+будівлі)	Податок на рухоме майно
Австрія			ОРВ	
Бельгія			ОРВ(Р)	
Болгарія			ОРВ	Х
Боснія та Герцоговина			ОВП	
Великобританія			х	
Греція		ОВП	ОРВ	
Данія	ОРВ	х	х	
Естонія	ОРВ			
Ірландія			ОРВ (Р)	
Ісландія			ОРВ	
Іспанія			ОРВ	
Італія		х	ОРВ (Р)	
Кіпр			ОРВ	
Латвія			ОРВ	
Литва	ОРВ	ОРВ		
Люксембург			ОРВ	
Македонія			ОРВ	Х
Нідерланди			ОРВ	Х
Німеччина			ОРВ	Х
Норвегія			ОРВ	
Хорватія	ОВП	ОВП	ОВП	
Чехія			ОВП	
Фінляндія			ОРВ	
Франція	ОВП	ОВП	ОВП	
Польща	ОВП		ОВП	
Португалія			ОРВ	
Румунія	ОВП	ОРВ		
Сербія			ОРВ	
Словаччина			ОРВ	
Словенія	ОРВ	ОРВ		Х
Угорщина	х	х		
Чорногорія			ОРВ	
Швеція			ОРВ	
Швейцарія			х	

Примітка: ОРВ – модель оцінки ринкової вартості об'єкта; ОРВ(Р) – модель оцінки ринкової вартості об'єкта на основі визначення річної вартості оренди; ОВП – модель оцінки вартості землі за її площею

\* Джерело: складено на основі даних Служби статистики ОЕСР <http://stats.oecd.org>



Проте транспортний податок в його сучасному визначенні (об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року (ст. 267.2.1 Податкового кодексу України) доцільно трактувати як податок на багатство або переспоживання. Тому в якості податків на майно розглядатимуться податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плата за землю.

## Плата за землю

Плата за землю є варіантом податку на майно, при якому оподатковується лише вартість землі. Основною перевагою оподаткування землі перед оподаткуванням нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, є стимулювання власників земельних ділянок до їх ефективного використання. В більшості країн оподаткування нерухомості включає оподаткування землі та «improvements», тобто будівель, споруд тощо. Оскільки при встановленні лише земельного податку «improvements» не оподатковується, платник податку має стимул до більш ефективного використання ділянки. У порівнянні з податком на майно, який включає землю та інше нерухоме майно, що перешкоджає інвестиціям у власність, земельний податок стимулює будівництво.

На важливість цього аспекту формування податкової системи держави було звернено увагу при визначенні індексу міжнародної податкової конкурентоспроможності (ITCI) серед податкових систем 34 країн ОЕСР. Найбільш конкурентоспроможною податковою системою у 2014 році характеризувалася Естонія. Серед причин таких результатів була наявність податку на нерухомість, при якому оподатковувалася лише земля<sup>70</sup>.

На даний час близько 30 країн світу використовують оподаткування землі як ефективний варіант податку на майно<sup>71</sup>. Серед країн ЄС податок на землю застосовується у таких країнах, як Данія, Естонія, Литва, Польща, Румунія, Словенія, Угорщина, Франція та Хорватія (табл. 3).

---

<sup>70</sup> K.Pomerleau, A. Lundeen. 2014 International tax competitiveness index / K.Pomerleau, A. Lundeen // Tax Foundatoin. – 2014. – Access: <https://taxfoundation.org/2014-international-tax-competitiveness-index>.

<sup>71</sup> R.F. Dye, R.W. England. Assessing the theory and practice of land value taxation / R.F. Dye, R.W. England // Lincoln institute of land policy. – 2010. – 36 p.

Таблиця 3

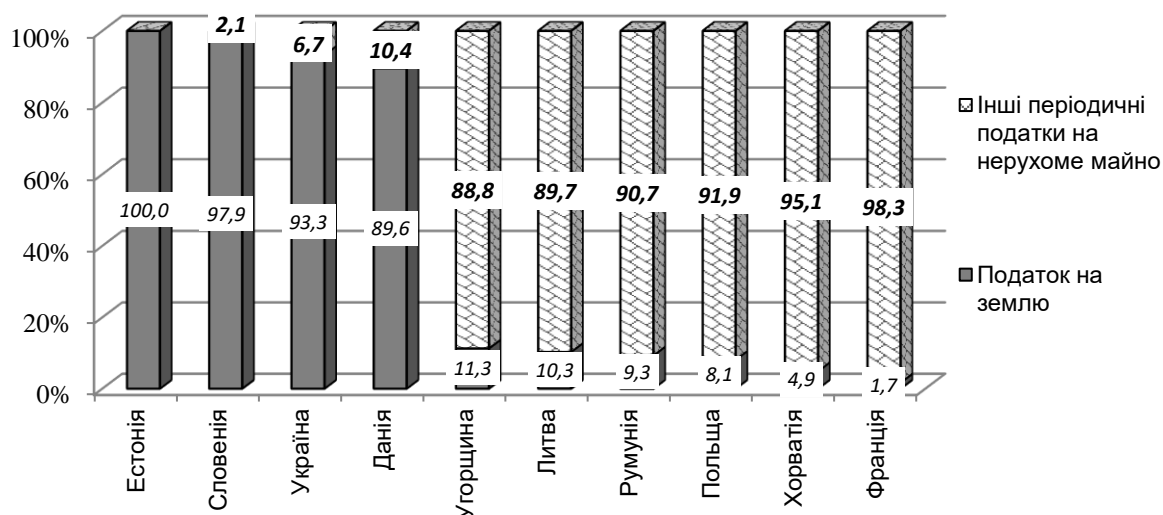
## Особливості механізму податку на землю в країнах ЄС та Україні

Країна	Назва податку	Бюджет, до якого надходить	Податкова ставка	Примітки
Данія	Податок на землю	Місцевий податок	1,6-3,4% від вартості землі	Оцінка на основі ринкової вартості землі
Естонія	Податок на землю	Державний, повністю зараховується до бюджету відповідного муніципалітету	0,1-2,5% від вартості землі	Оцінка на основі ринкової вартості землі
Литва	Податок на землю	Сплачується до відповідного місцевого бюджету	0,01-4% від вартості землі	Оцінка на основі середньої ринкової вартості землі, яка встановлюється терміном на 5 років масовою оцінкою
Польща	Сільськогосподарський податок	Місцеві податки	Ставки сільськогосподарського податку залежать від виду землі та встановлюються відповідно до ціни так званого жито-гектара	
	Лісовий податок		Розрахунки лісового податку на гектар залежать від грошового еквівалента 0,22 кубометра деревини, яка розрахована на основі середньої ціни продажу деревини	
Румунія	Податок на землю	Місцевий податок	Органом місцевого самоврядування встановлюється фіксована сума податку на 1 кв.м. залежно від площі та особливостей землекористування	
Словенія	Плата за користування землею під будівлями	Місцевий податок	Суми до сплати податку визначаються муніципалітетами на основі врахування багатьох факторів розміщення та використання землі - це так звана система "point"	
Угорщина	Податок на землю	Місцевий податок	Податок стягується або на суму, що перебуває у власності землі, з максимальною ставкою в 200 ф. за кв. м, або на кориговану справедливою ринковою вартістю землі, не більше 3% від цієї вартості. Відкоригована справедлива ринкова вартість становить 50% від ринкової вартості, визначеної для цілей податку на спадщину або подарунку на подарунок	
Україна	Плата за землю	Місцевий податок	0-3% від нормативної грошової оцінки землі	Нормативна грошова оцінка землі
Франція	Податок на нерозвинене майно (TFPNB)	Місцевий податок	TFPNB розраховується шляхом множення податкової бази, показаної на податкового повідомлення за річними ставками, встановленими різними місцевими громадами	
Хорватія	Податок за користування державними землями	Місцевий податок	Сума податку визначається органом місцевого самоврядування	

Джерело: складено автором з використанням: [72].

<sup>72</sup> M. Kesner-Skreb. What should one know about immovable property taxation in Croatia? / M. Kesner-Skreb // Newsletter. Institute of public finance. - № 46. - 2009. - Access: <http://www.ijf.hr/eng/newsletter/46.pdf>;

Питома вага податку на землю в складі періодичних податків на нерухоме майно в цих країнах суттєво відрізняється (рис. 7). Якщо, в Естонії вона складає 100%, то у Франції – 1,7%, що свідчить про різну систему майнових податків в країнах ЄС.



**Рис. 7. Питома вага податку на землю в складі періодичних податків на нерухоме майно в окремих країнах ЄС та в Україні, 2016 р.**

\*Джерело: складено на основі даних Служби статистики ЄС. <http://stats.oecd.org>.

Досліджуючи особливості оподаткування землі та нерухомого майна загалом в країнах світу та аналізуючи напрацювання науковців в цій сфері, доцільно звернути увагу на основні аспекти при встановленні «правил» оподаткування. Система оподаткування майна включає чотири основні компоненти, які і визначають «правила гри», а саме:

- визначення податкової бази;
- проведення оцінки бази оподаткування;
- встановлення податкових ставок;
- визначення рівня та особливостей управління при оподаткуванні майна і землі.

Ключовим питанням при встановленні плати за землю є **визначення податкової бази**.

Аналіз законодавства в сфері оподаткування нерухомого майна та земельних ділянок в країнах світу дозволяє визначити об'єкти, які звільняються від оподаткування майновими податками в більшості країн, серед них: земельні ділянки, які знаходяться у

Property tax in Hungary. Angloinfo. – Access: <https://www.angloinfo.com/how-to/hungary/money/hungarian-taxes/property-taxes>; European property tax guide summary. Gerald eve international. – Access: [https://www.geraldeve.com/pdf/European\\_Property\\_Tax\\_Guide\\_DECEMBER-2016.pdf](https://www.geraldeve.com/pdf/European_Property_Tax_Guide_DECEMBER-2016.pdf); M. Ali, O.-H. Fjeldstad, L. Katena. Property taxation in developing countries / M. Ali, O.-H. Fjeldstad, L. Katena // Bergen: Chr. Michelsen Institute. – 2017. – Access: <https://www.cmi.no/publications/6167-property-taxation-in-developing-countries>

власності органів державної влади, навчальних закладів та закладів культури, релігійних організацій та кладовища, державних закладів охорони здоров'я, благодійних установ, дороги, парки, землі іноземних посольств та міжнародних організацій. В деяких країнах до таких винятків віднесено також землі сільськогосподарського призначення<sup>73</sup>.

В результаті проведення досліджень впливу наявності звільнених від оподаткування майновими податками об'єктів різними науковцями в різні періоди, такі особливості визначення бази оподаткування були піддані критиці з огляду на такі підстави:

- оскільки органи державної влади, які володіють майном на території відповідного муніципалітету, отримують відповідні соціальні послуги на рівні з іншими суб'єктами оподаткування, вони мають сплачувати податки, що відповідає принципу соціальної справедливості (R.W. Bahl and J.F. Linn (1992)<sup>74</sup>);
- оскільки оподатковуване майно характеризується вищою вартістю, ніж звільнене від оподаткування, економічна конкуренція між суб'єктами економіки – платниками майнових податків спотворюється (H.M. Kitchen and E.Slack (1993)<sup>75</sup>);
- звільнення від оподаткування обмежує податкову базу, збільшує податкове навантаження на інших платників податків (оскільки в окремих країнах органи місцевого самоврядування, встановлюючи податки на майно, визначають їх розмір в залежності від потреб наповнення місцевого бюджету), а також знижує рівень та якість надання місцевих послуг (E.Slack and R.M. Bird (2015)<sup>76</sup>);

Слід врахувати, наведені результати наукових досліджень є особливо актуальними в умовах визначення умов звільнення від оподаткування на державному рівні. Для прикладу, в Польщі у свій час централізовано встановлені пільги при оподаткуванні землі та іншого нерухомого майна були об'єктом значних політичних суперечностей, оскільки органи місцевого самоврядування заявляли про доцільність компенсування їм втрачених доходів з державного бюджету та необхідності встановлення пільг лише за їх згодою (P. Swianiewicz, J. Łukomska (2015)<sup>77</sup>).

---

<sup>73</sup> E.Slack and R.M. Bird. How to reform the property tax: lessons from around the world // E.Slack and R.M. Bird // Institute on Municipal Finance and Governance. - № 21. – 2015. – 35 p. – Access: [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg\\_paper\\_21\\_slack\\_bird\\_sept19\\_2015.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf).

<sup>74</sup> Roy W. Bahl, Johannes F. Linn. Urban public finance in developing countries / Roy W. Bahl, Johannes F. Linn // New York : Oxford University Press. – 1992. – Access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/963911468739534803/Urban-public-finance-in-developing-countries>.

<sup>75</sup> H.M. Kitchen and E.Slack. Business Property Taxation / H.M. Kitchen and E.Slack // Working Papers, Queen's at Kingston. School of Policy Studies. – 1993. – Access: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:fth:qkinpo:93-24>.

<sup>76</sup> E.Slack and R.M. Bird. How to reform the property tax: lessons from around the world // E.Slack and R.M. Bird // Institute on Municipal Finance and Governance. - № 21. – 2015. – 35 p. – Access: [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg\\_paper\\_21\\_slack\\_bird\\_sept19\\_2015.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf).

<sup>77</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska. Local tax policies in the limited autonomy of the revenue collection system in Poland, in Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy / P. Swianiewicz, J. Łukomska // eds K Junghun, J Lotz & NJ Mau, Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior and The Korea Institute of Public Finance, Rosendahls. – 2015. – Access: <http://english.sim.dk/media/13665/pawe%C5%82-swianiewicz-and-julita-%C5%82ukomska.pdf>.

Щодо можливостей органів місцевого самоврядування в цій сфері, на базовому рівні доволі часто надаються податкові пільги з метою залучення на відповідну територію підприємств. Аргументом податкової конкуренції органів місцевого самоврядування у сфері майнового оподаткування є те, що пільги виступають стимулом до створення додаткових робочих місць та залучення інвестицій на територію громади. Однак, дослідження впливу встановлення майнових податків на місцевому рівні на розвиток адміністративно-територіальних утворень в США (Timothy J Bartik (1991)<sup>78</sup>, Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley, and Bethany P. Paquin (2012)<sup>79</sup>) дозволило зробити висновок: податкові пільги при оподаткуванні майна в окремих випадках мали вплив на обрання місця розташування підприємств, проте у більшості випадків їх встановлення призводило до зниження податкових надходжень до місцевих бюджетів та зниження якості надання суспільних послуг. Окрім того, частою є ситуація, коли податкові пільги, які вводяться з метою залучення на територію громади нових підприємств, застосовуються і до вже функціонуючих підприємницьких структур, що не відповідає меті, призводить до недоотримання надходжень до місцевого бюджету та може бути причиною недобросовісної конкуренції та корупції.

Основою податку на землю є визначення бази оподаткування та проведення оцінки вартості землі. На сьогодні в країнах ЄС використовують такі **методи оцінки вартості землі** (табл. 3):

1. **Оцінка на основі площі** – плата за землю стягується за квадратний метр площі земельної ділянки. При цьому, можливим є коригування вартості земельної ділянки на відповідні коефіцієнти для врахування місця розташування та інших факторів. Відтак, ринкова вартість земельної ділянки має опосередкований вплив на оцінку вартості землі на основі площі ділянки – лише через вплив відповідних коефіцієнтів коригування.

Використання коефіцієнта коригування вартості земельної ділянки при її оцінці може використовуватися для «відображення» місцезнаходження ділянки в межах певної зони населеного пункту. При цьому, такий коефіцієнт виводиться з середніх значень для певної групи властивостей у кожній зоні і не відображає характеристики кожної окремої властивості ділянки. Проте у випадку, коли група властивостей визначається досить точно, оцінка вартості землі наближається до її ринкової вартості<sup>80</sup>. Для прикладу, зона, в межах якої застосовується відповідний коефіцієнт коригування, може бути визначена як для певного міста чи окремих районів міста, так і для земельних ділянок на окремій вулиці.

---

<sup>78</sup> Timothy J. Bartik. Who Benefits from State and Local Economic Development Policies? / Timothy J Bartik // Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. – 1991. – Access: <https://doi.org/10.17848/9780585223940>.

<sup>79</sup> Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley, and Bethany P. Paquin. Rethinking Property Tax Incentives for Business / Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley, and Bethany P. Paquin // policy focus report. Lincoln institute of land policy. – 2012. – Access: <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-kenyon-et-al.pdf>.

<sup>80</sup> M. Bird and E. Slack. Land and property taxation: a review / World Bank. – 2002. – Access: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf>.

На сьогодні оцінка земельних ділянок на основі їх площі широко використовується передовсім у країнах Центральної та Східної Європи, тобто в країнах з недостатнім рівнем розвитку ринків нерухомості.

**2. Оцінка на основі ринкової вартості земельної ділянки** – оцінюється вартість ділянки, визначена на ринку нерухомості. Ринкова вартість визначена як ціна, сформована між імовірними покупцем та продавцем. Для проведення оцінки ринкової вартості земельної ділянки використовуються такі методи:

- підхід порівняння продажів – підхід до визначення вартості земельної ділянки на основі дійсних продажів аналогічних ділянок. Використовується, коли ринок землі активний та розвинений, і на ньому здійснюються продажі майна, аналогічного до оцінюваного;

- дохідний – ідея використання такого методу полягає у визначенні суми постійного доходу (орендного), який власник може отримувати від володіння земельною ділянкою;

- витратний – передбачає, що покупець заплатить не більше, ніж суму, яку йому необхідно вкласти для забезпечення максимально ефективного використання ділянки у порівнянні з попереднім власником.

Слід зауважити, що оцінка землі на основі її ринкової вартості доволі складний процес і вимагає високого рівня розвитку ринку землі. Відтак, супроводжується серйозними ризиками та неоднозначністю.

На даний час така модель оцінки вартості землі використовується у країнах ОЕСР, Індонезії, Філіппінах, Латвії, Аргентині та Мексиці. Дещо адаптований варіант оцінки земельних ділянок використовується у Великобританії.

Порівняння двох моделей оцінки вартості землі дозволило акцентувати увагу на тому, що модель оцінки ринкової вартості характеризується вагомими перевагами при порівнянні з оцінкою вартості за площею ділянки, а саме:

- по-перше, у ринковій вартості земельної ділянки закладено врахування усіх характерних її особливостей, що не передбачене при визначенні її площі;

- по-друге, ринкова вартість землі передбачає врахування такого фактора як рівень розвитку території за рахунок надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Для прикладу, дві однакові за площею та основними характеристиками ділянки згідно оцінки за площею матимуть однакову вартість попри те, що одна з них знаходиться поблизу парку, а інша – заводу. Натомість при використанні оцінки ринкової вартості, їх вартість буде різною, тобто більш справедливою;

- по-третє, оцінка на основі врахування площі земельної ділянки призводить до більшого податкового навантаження на платників податків з низьким рівнем доходу, оскільки не враховуються фактори, які визначають реальну вартість об'єкта.

Способом подолання зазначених проблем при використанні моделі оцінки вартості землі за її площею є використання коригуючих коефіцієнтів для відображення відмінностей у вартості. Проте, для прикладу, у Нідерландах удосконалення використовуваної моделі за рахунок коригуючих коефіцієнтів ускладнило її настільки, що від неї відмовилися. У міру того, як відбувалося подрібнення зон для визначення коефіцієнтів, відбувалося максимальне наближення моделі оцінки вартості землі за площею до моделі оцінки ринкової вартості землі, а також її ускладнення.

3. **Самооцінка** – метод, при якому оцінка вартості землі проводиться власником майна – платником податку. Для прикладу, в Угорщині місцева система оподаткування майна ґрунтується на самоідентифікації. Платники податку зобов'язані самостійно реєструватися та подавати податкові зобов'язання до місцевої податкової служби. У Таїланді самооцінка проводиться не безпосередньо платником податку, а місцевими оцінювачами.

Слід зауважити, що самооцінка як процедура оцінювання вартості землі та нерухомого майна є виправданою для країн з низькою адміністративною спроможністю, оскільки не вимагає висококваліфікованого персоналу та доволі проста у реалізації. Попри це, говорити про її точність доволі складно – результатом її використання може стати недооцінка вартості майна та, відповідно, недоотримання коштів до бюджету.

Щодо питання встановлення податкових ставок при справлянні плати за землю, першочергово потрібно визначити: на якому рівні встановлюються податкові ставки і чи диференційовані податкові ставки і як саме. Відтак, встановлення ставок можливе на центральному, регіональному чи муніципальному рівні, або за їх поєднання. Слід зауважити, що встановлення ставок на місцевому рівні є найбільш поширеним способом, оскільки враховуючи визначення цього податку в більшості країн як місцевого, органи місцевого самоврядування мають можливість впливу на забезпечення надходжень до відповідного бюджету для надання місцевих послуг. Доказом вагомості цього аспекту є ситуація у 2017 році у Великобританії, де майнові податки є ключовим дохідним джерелом місцевих бюджетів. Відтак, для забезпечення надання соціальних послуг відповідного рівня органами місцевого самоврядування було прийнято рішення підвищення ставок при оподаткуванні нерухомого майна та землі. Як звертають увагу B.D. Hoffman та C.C. Gibson<sup>81</sup>, «встановлення місцевих податкових ставок покладає відповідальність за прийняття податкових рішень на місцевий рівень та забезпечує посилення підзвітності, що може призвести до покращення місцевих послуг та більш ефективного розвитку муніципалітету».

При цьому, економістами, які впродовж тривалого часу досліджували питання встановлення податкових ставок на різних рівнях, доведено, що визначення на

---

<sup>81</sup> E.Slack and R.M. Bird. How to reform the property tax: lessons from around the world // E.Slack and R.M. Bird // Institute on Municipal Finance and Governance. - № 21. – 2015. – 35 p. – Access: [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg\\_paper\\_21\\_slack\\_bird\\_sept19\\_2015.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf).

центральному рівні мінімальних та максимальних податкових ставок є доцільним<sup>82, 83</sup>. Мінімальна та максимальна ставки дозволяють уникнути проблеми спотворення податкової конкуренції. Багаті муніципалітети, маючи можливість надавати послуги високої якості, можуть значно знижувати ставки при оподаткуванні майновими податками. Аналогічно і з максимальною ставкою. В даному випадку частою є ситуація, коли органи місцевого самоврядування встановлюють більш високі податкові ставки для промислових підприємств.

В Україні плата за землю є обов'язковим для встановлення місцевим податком. Основи його справляння визначено Податковим кодексом України (табл. 4).

Таблиця 4

**Основи справляння плати за землю в Україні**

Податок	Платники податку	Об'єкт та база оподаткування	Ставка податку
Плата за землю	власники земельних ділянок, земельних часток (паїв); землекористувачі	нормативна грошова оцінка земельних ділянок, які перебувають у власності або користуванні, з урахуванням коефіцієнта індексації	не більше 3% від нормативної грошової оцінки землі; для земель загального користування – не більше 1%; для сільськогосподарських угідь – 0,3-1%; для земель, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання – не більше 12%
		площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено	за земельні ділянки за межами населених пунктів – не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області; для сільськогосподарських угідь – 0,3-5%
Орендна плата	орендар земельної ділянки	земельна ділянка, надана в оренду	розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди. Річна сума орендної плати не може бути меншою розміру земельного податку та перевищувати 12% нормативної грошової оцінки землі

Джерело: складено автором з використанням Податкового кодексу України

Визначення бази оподаткування платою за землю відбувається на основі проведення нормативної грошової оцінки землі.

Відповідно до Закону України «Про оцінку земель»<sup>84</sup>, грошова оцінка землі поділяється на нормативну та експертну. Експертна проводиться для визначення вартості об'єкта оцінки. Нормативна грошова оцінка землі є основою для розрахунку плати за землю та оренди земельних ділянок державної та комунальної власності. Відповідно до п. 14.1.125 Податкового кодексу України, нормативна грошова оцінка

<sup>82</sup> E.Slack and R.M. Bird. How to reform the property tax: lessons from around the world // E.Slack and R.M. Bird // Institute on Municipal Finance and Governance. - № 21. – 2015. – 35 p. – Access: [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg\\_paper\\_21\\_slack\\_bird\\_sept19\\_2015.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81246/1/imfg_paper_21_slack_bird_sept19_2015.pdf).

<sup>83</sup> R. W. Boadway, H.M. Kitchen. Canadian Tax Policy (3rd ed.) /R. W. Boadway, H.M. Kitchen // . Toronto: Canadian Tax Foundation.- 1999.

<sup>84</sup> Закон України «Про оцінку земель» № 1378-IV від 11.12.2003. Відомості Верховної Ради України №15. – 2004. – с. 229.



земельних ділянок визначається як капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений відповідно до законодавства центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Її проведення затверджується за рішенням органу виконавчої влади, або органу місцевого самоврядування, або на підставі договору, а розрахунок здійснюють землевпорядні компанії, які розробляють технічну документацію з нормативної оцінки.

Станом на 2018 рік в Україні оголошено проведення загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, що передбачено Законом України «Про Державний бюджет на 2018 рік». Її проведення буде здійснене на основі Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення<sup>85</sup> згідно формули:

$$Гзд = \Sigma (Пагр \times Гагр) + Пнсг \times Гнсг, \quad (1)$$

де *Гзд* – нормативна грошова оцінка земельної ділянки сільськогосподарського призначення, грн.;

*Гагр* – нормативна грошова оцінка агровиробничої групи ґрунтів відповідного сільськогосподарського угіддя природно-сільськогосподарського району, грн. за га;

*Пагр* – площа агровиробничої групи ґрунтів сільськогосподарського угіддя, га;

*Пнсг* – площа несільськогосподарських угідь (земель під господарськими шляхами і прогонами, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, окрім тих, які віднесені до земель лісгосподарського призначення, земель під господарськими будівлями і дворами, земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, земель тимчасової консервації тощо), га;

*Гнсг* – норматив капіталізованого рентного доходу несільськогосподарських угідь на землях сільськогосподарського призначення, грн. за га.

В цій формулі першочергову увагу слід звернути на показник *Гагр*, який визначається на основі врахування результатів ґрунтових обстежень сільськогосподарських земель. На сьогодні ґрунтознавцями сформовано 222 агровиробничі групи ґрунтів та вироблено понад 5,5 тисяч так званих ґрунтових різниць, які і виступають важливим елементом нормативної оцінки земель. Відтак, зрозумілою є складність та високий рівень залежності визначення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення саме від показників якості ґрунтів.

Попри це, єдине великомасштабне ґрунтове обстеження на території сучасної України було проведено у 1956-1961 рр., а так зване «уточнююче» ґрунтове обстеження - у 1975-1985 рр. Враховуючи, що середній термін чинності ґрунтових карт складає 15

---

<sup>85</sup> Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» №831 від 16 листопада 2016 року. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249510871>.

років, а в окремих випадках – 5 років<sup>86</sup>, дані, які використовуватимуться і використовувалися для визначення нормативної грошової оцінки земель застарілі та не відображають реального стану ґрунтового покриття в Україні. Адже за практично 40 років змінилися і методи дослідження ґрунтового покриття, застаріла класифікація ґрунтів, а також змінився стан ґрунтів (першочергово в результаті їх техногенного порушення).

Щодо проведення нормативної грошової оцінки земель в межах населених пунктів, вона базується на витратній концепції і визначається за формулою<sup>87</sup>:

$$Ц_n = \frac{B \cdot H_n}{H_k} * K_f * K_m \quad (2)$$

де  $C_n$  – нормативна грошова оцінка 1 кв.м. земельної ділянки, грн.;

$B$  – витрати на освоєння та облаштування території з розрахунку на 1 кв.м., грн.;

$H_n$  – норма прибутку (6%);

$H_k$  – норма капіталізації (3%);

$K_f$  – коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки;

$K_m$  – коефіцієнт, який характеризує місце розташування земельної ділянки.

В даному випадку увагу слід зосередити на зміні сітки коефіцієнтів функціонального призначення. До 2017 року максимальним коефіцієнтом функціонального використання було значення 2,5, яке застосовувалося для категорії земель комерційного призначення. З 2017 року, в результаті прийняття Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів № 489<sup>88</sup>, коефіцієнт 2,5 застосовується лише для земель з окремими видами цільового призначення (будівництво та обслуговування будівель торгівлі, туристичної інфраструктури, закладів громадського харчування, будівель ринкової інфраструктури, кредитно-фінансових установ). Для інших земель застосовуються суттєво нижчі коефіцієнти (земель промисловості – 1,2, земель транспорту – 1,0, земель рекреаційного призначення – 0,5), що знижує обсяги плати за землю. Щодо коефіцієнта  $K_m$ , при його визначенні враховується, по-перше, місцезнаходження населеного пункту у загальнодержавній, регіональній і місцевій системах виробництва і розселення, по-друге, містобудівна цінність території в межах населеного пункту (економіко-планувальної зони), по-третє, місце розташування земельної ділянки в межах економіко-планувальної зони.

Відтак, зважаючи на основні аспекти справляння плати за землю в Україні та врахування досвіду країн ЄС в цьому питанні слід зробити **висновки щодо ефективності механізму справляння плати за землю в Україні.**

<sup>86</sup> Дацько Л. В. Необхідність проведення ґрунтових обстежень / Л. В. Дацько // Родючість ґрунтів України. – 2013. – Режим доступу: <http://soils-roduchist.blogspot.com/2013/01/blog-post.html>.

<sup>87</sup> Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» № 489 від 21.11.2016. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16>

<sup>88</sup> Там же

**По-перше**, використання саме податку на землю та податку на нерухоме майно як окремих платежів (як це визначено в Україні), а не єдиного податку на нерухоме майно, яке включає і оподаткування нерухомості, і землі, більш позитивно сприймається економістами, оскільки сприяє розвитку та ефективному використанню земельних ділянок.

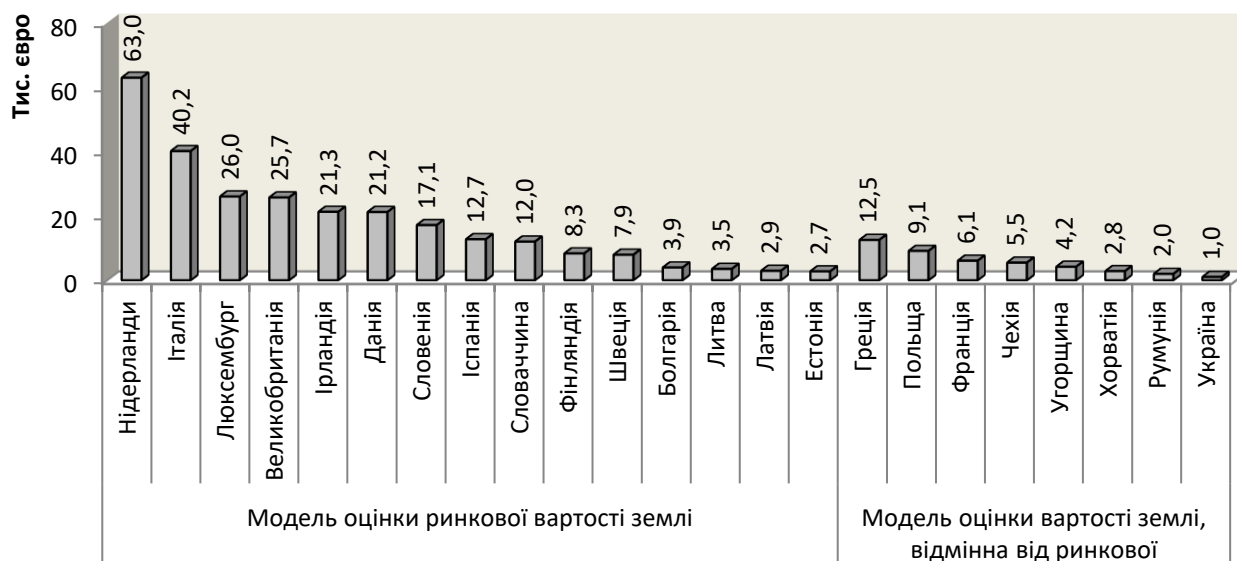
**По-друге**, плата за землю визначена обов'язковим для встановлення місцевим податком в Україні, що відповідає загальноєвропейській практиці та висновкам науковців в цій сфері. Окрім того, законодавче встановлення мінімальної та максимальної податкових ставок дозволяє забезпечити справедливую податкову конкуренцію на місцевому рівні. Проте, в Україні мінімальною ставкою при встановленні плати за землю є 0%, тобто встановивши плату за землю як обов'язковий податок, органи місцевого самоврядування мають можливість його не справляти на території громади. Тому доцільно говорити про необхідність встановлення мінімальної податкової ставки на рівні, відмінному від 0%, для збільшення надходжень до місцевих бюджетів та уникнення спотворення податкової конкуренції та можливої корупції.

Окрім того, ведучи мову про встановлення пільг чи мінімальних ставок податку на землю на рівні територіальної громади з метою залучення на територію громади суб'єктів господарювання, слід зазначити: зниження місцевих податків та зборів (в тому числі, і плати за землю) може бути лише тимчасовим заходом. Місцеві податки та збори є вагомим дохідним джерелом бюджетів громад, тому їх зниження на тривалий період може негативно вплинути на рівень їх фінансової спроможності. Натомість, значно важливішим є визначення та дотримання політики органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків та зборів та визначення ставок і пільг по податках хоча б на середньострокову перспективу (3 роки).

**По-третє**, проблемою встановлення плати за землю в Україні і в багатьох країнах Європи є відсутність оцінки землі на основі її ринкової вартості. На сьогодні в Україні проводять нормативну та експертну грошову оцінку землі, цілі та способи розрахунку яких зовсім різні. Експертна оцінка спрямована на визначення ринкової вартості землі, натомість нормативна використовується для встановлення земельного податку. Такий підхід неефективний та зумовлює ризики невідповідності вартості землі та її оподаткування, про що свідчать і дані дослідження вартості ріллі в країнах ЄС з різними моделями оцінки землі (рис. 8).

Попри помітний вплив територіального розташування на вартість землі в країнах ЄС, спостерігаються і значно нижчі показники вартості у державах, де оцінка землі проводить не на основі її ринкової вартості.

Проте, використання оцінки землі на основі ринкової вартості вимагає високого рівня розвитку ринку землі в державі, чого в Україні на даний час немає.



**Рис. 8. Вартість 1 га ріллі в країнах ЄС та Україні у 2016 році\***

\*Джерело: складено автором з використанням: [89]

**По-четверте**, відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення<sup>90</sup> та Методики нормативної грошової оцінки земель населених пунктів<sup>91</sup>, розрахунок нормативної грошової оцінки землі в Україні здійснюється відповідно до таких підходів:

- для земель населених пунктів оцінка проводиться на основі суми витрат на освоєння та облаштування території;
- для земель за межами населених пунктів визначено відповідні нормативи рентного доходу для сформованих категорій земель на строк капіталізації;
- для земель сільськогосподарського призначення норми капіталізованого рентного доходу визначаються відповідно до особливостей природно-сільськогосподарського районування та бонітування ґрунтів.

При цьому, відповідно до Закону «Про оцінку земель» та Податкового кодексу, нормативна грошова оцінка землі визначається як капіталізований рентний дохід, тобто теоретично проведення оцінки має базуватися на основі можливого доходу від оренди земельної ділянки, а відтак, відповідати її ринковій вартості. Натомість вищенаведені

<sup>89</sup> Вартість сільськогосподарських земель та їх оренди у країнах ЄС та Україні. Економічний дискусійний клуб. – 2018. – Режим доступу: <http://edclub.com.ua/analytika/rubryka-cikavo-znaty-vartist-silskogospodarskyh-zemel-ta-yih-orendy-u-krayinah>.

<sup>90</sup> Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» №831 від 16 листопада 2016 року. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249510871>

<sup>91</sup> Постанова Кабінету міністрів України «Про Методику нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» №213 від 23 березня 1995 року. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/213-95-%D0%BF>.

підходи суперечать самому визначенню нормативної грошової оцінки, а нормативно встановлені значення розходяться з ринковою вартістю землі.

Тобто, сам механізм нормативної грошової оцінки землі в нашій країні суперечливий та неефективний. Визначення нормативної грошової оцінки землі передбачає використання великої кількості показників, що значно ускладнює цей процес, а при розрахунку використовуються коефіцієнти, обчислені на основі застарілих даних, що не просто знижує її точність, а може бути причиною її спотворення.

## **Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (далі – податок на нерухомість, оскільки оподаткування землі в даному дослідженні не розглядається), впроваджений у багатьох країнах світу, як високо розвинутих, так і в тих, що розвиваються. Доцільність його справляння трактують по-різному: 1) як непряме оподаткування доходів (виходячи з того, що особа, проживаючи у власному помешканні, отримує від цього умовний непрямий прибуток, оскільки не сплачує орендної плати<sup>92</sup>); 2) як оподаткування високих доходів, бо вартість майна пов'язана з доходами (більш заможне населення може дозволити собі нерухомість вищої вартості, а для підприємств нерухомість є джерелом отримання доходів); 3) як плату за користування місцевими суспільними благами (наприклад, інфраструктурою загального користування тощо), розподілену між мешканцями та підприємцями пропорційно до вартості їхнього нерухомого майна, розміщеного на відповідній території<sup>93</sup>.

Зазвичай податок на нерухомість існує як окремий податок, але в ряді країн (Греція та деякі кантони Швейцарії) його величину додають до загального оподатковуваного доходу особи. Справляють податок на нерухомість у переважній більшості держав на місцевому рівні (хоча в деяких країнах (Швеції, Швейцарії, Бельгії, Франції, Греції, Ісландії) може розподілятися між бюджетами різних рівнів).

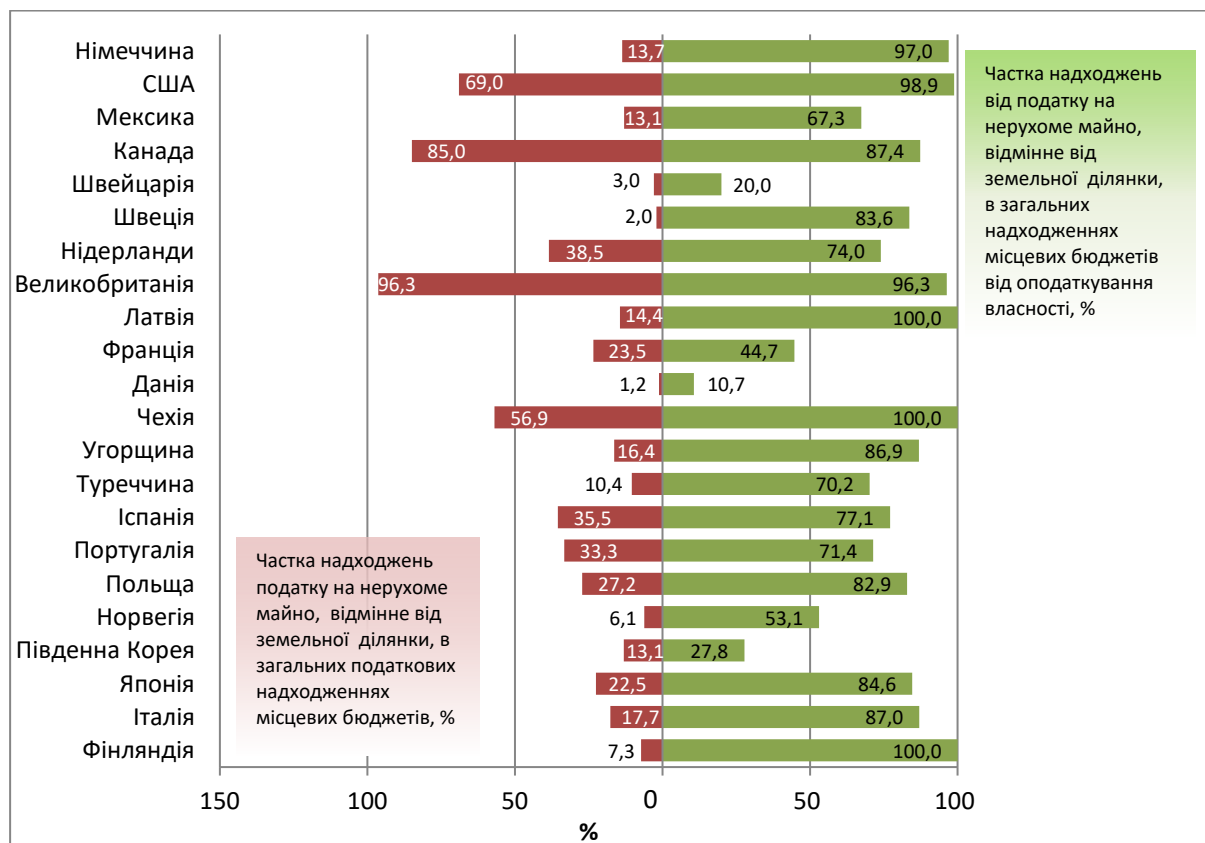
В багатьох країнах податок на нерухомість є одним з основних джерел доходів місцевих бюджетів. Проте частка його надходжень в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів варіює від 1,2% у Данії до 96,3% у Великобританії (рис. 9). Такі відмінності можна пояснити специфікою формування місцевих бюджетів у конкретних державах. Наприклад, у країнах Скандинавії, де частка податку на нерухомість, відмінну від земельних ділянок, в загальних податкових надходженнях

---

<sup>92</sup> Strovolidis G. A Comparative Study on Real Estate Property Taxation in Europe. UIPI Taxation Committee [Електронний ресурс] / Strovolidis G., Vappas T. – Режим доступу: <http://uipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/UIPI-Comparative-Analysis-on-Real-Estate-Taxation-2013.pdf>

<sup>93</sup> Дубровський В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні? [Електронний ресурс] / Дубровський В., Черкашин В. – Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр. – 2016. – 39 с. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>

місцевих бюджетів є відносно незначною (1,2-7,3%), головним джерелом наповнення місцевих бюджетів виступає податок з доходів фізичних осіб (в тому числі, і з заробітної плати). А у Великобританії, Канаді та США податок на нерухомість для місцевих бюджетів є бюджетотворюючим (його частка у ВВП країни становить 1,5%, 2,8% та 2,5% відповідно<sup>94</sup>). Доцільно вказати, що в силу усталених традицій, у Великобританії справляють лише податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а сама земля не є об'єктом оподаткування. Натомість в Естонії податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, взагалі не справляють, а справляють лише земельний податок, який повністю зараховують до місцевих бюджетів.



**Рис. 9. Частка надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів та в загальних надходженнях місцевих бюджетів від оподаткування власності у 2015 році, %\***

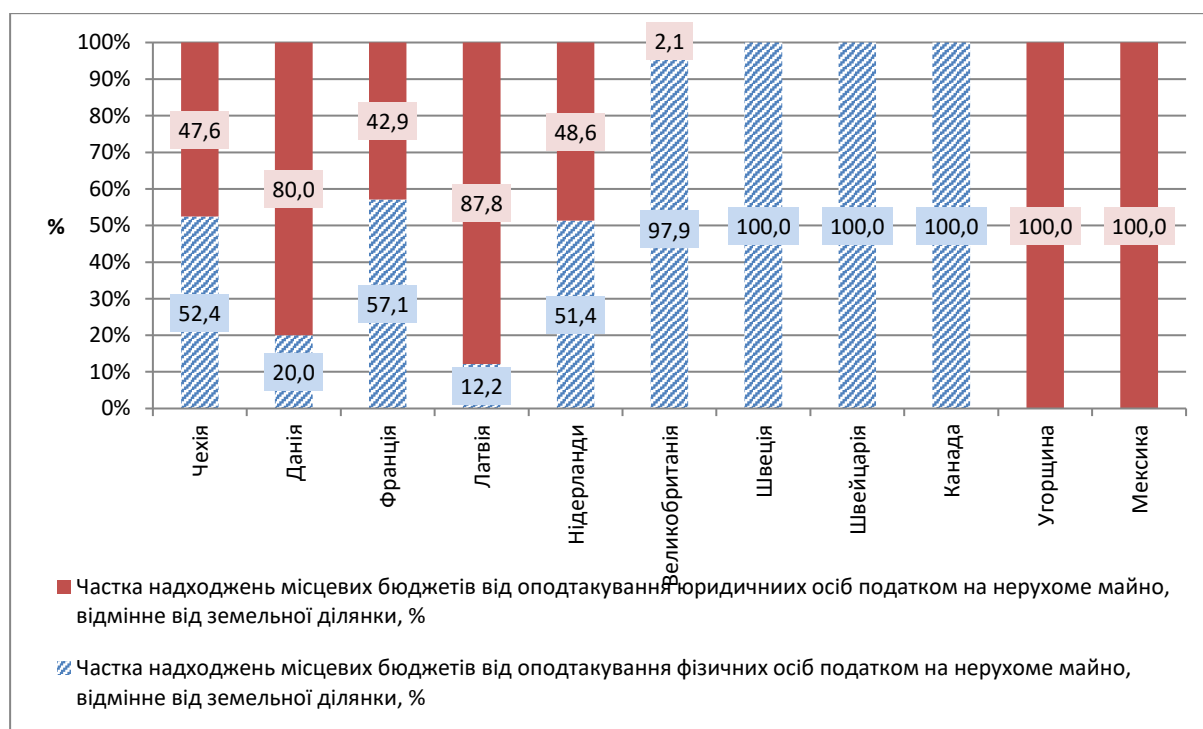
\*Джерело: розраховано та складено за даними Організації економічного співробітництва і розвитку [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics\\_19963726](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726)

Практично в усіх досліджуваних країнах надходження від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (регулярні податки на нерухомість (recurrent taxes on immovable property) без земельного податку/збору) домінують з-

<sup>94</sup> OECD. Revenue Statistics 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics\\_19963726](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726)

поміж надходжень від усіх податків з власності (податку на транспортні засоби, на відчуження нерухомого майна, на приріст капіталу тощо), хоча часто його доволі складно відділити в статистичних базах від земельного податку. За нашими оцінками даних Організації економічного співробітництва і розвитку, питома вага податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у групі загальних надходжень місцевих бюджетів від податків з власності коливається від 10,7% у Данії до 100% у Фінляндії, Чехії, Латвії (рис. 9).

Окрім того, в країнах світу існують відмінності і між групами платників податку на нерухомість та їх питомою вагою в загальних обсягах сплаченого до місцевих бюджетів податку. Переважно його сплачують як фізичні, так і юридичні особи. Проте в окремих країнах платниками можуть виступати лише фізичні особи (Великобританія (на 98%), Канада, Швейцарія, Швеція), або, рідше, лише юридичні (Мексика, Угорщина) (рис. 10). Проте, слід відзначити, що хоча в Угорщині податок на нерухомість сплачують лише юридичні особи, органи місцевого самоврядування наділені правом встановлювати цей податок і для фізичних осіб<sup>95</sup>.



**Рис. 10. Частка надходжень місцевих бюджетів від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, в деяких країнах світу у 2015 році (в розрізі платників), %\***

\*Джерело: розраховано та складено за даними Організації економічного співробітництва і розвитку [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics\\_19963726](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726)

<sup>95</sup> OECD. Revenue Statistics 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics\\_19963726](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_19963726)

Таким чином, у Великобританії та Канаді усі податкові надходження місцевих бюджетів практично повністю сформовані із надходжень від оподаткування нерухомості, яка перебуває у власності фізичних осіб, а в Угорщині – юридичних осіб.

Незважаючи на численні відмінності між зарубіжними країнами у забезпеченні дохідної частини місцевих бюджетів надходженнями від податку на нерухомість, існує два кардинально різні варіанти бази справляння податку: 1) вартісний – за базу беруть ринкову або оцінену (чи кадастрову) вартість нерухомості (остання в ідеалі мала б бути максимально наближеною до ринкової); 2) фізичний – за базу беруть площу нерухомості, виміряну в квадратних метрах.

В переважній більшості країн (Великобританії, Данія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Італія, Португалія, Румунія, Швеція, Болгарія, Словенія, Іспанія, Швейцарія Литві та ін.) для оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, застосовують оцінену (рідше – кадастрову) вартість нерухомості (інколи – у Франції – вартість оренди), яку визначають державні (рідко – акредитовані державою приватні) інституції. В ряді країн (США, Норвегія, Македонія, Чорногорія, Сербія, Боснія і Герцеговина, Нідерланди) за базу оподаткування беруть ринкову вартість нерухомості, яку визначає державний орган (переважно фіскальна служба) або муніципалітет. Але практично в кожній країні існує система пільг для певних категорій осіб, для яких належні до сплати суми податку можуть бути надто обтяжливими.

Так, у Великобританії ставка податку на нерухомість для юридичних осіб встановлюють, виходячи із вартості оренди, визначеної Агентством з оцінки (структурний підрозділ Служби доходів і митних зборів її Величності), а для фізичних осіб – на основі історичної вартості нерухомості, встановленої станом на 1 квітня 1991 року в Англії і Шотландії та на 1 квітня 2003 року в Уельсі (у Франції навпаки: для юридичних осіб базою є ринкова вартість нерухомості, а для фізичних осіб – вартість оренди нерухомості). При цьому, якщо в помешканні проживає лише один дорослий (самотній або з дітьми), то йому надають 25%-у знижку від належної до сплати суми податку. Органи місцевого самоврядування також мають право надавати знижку (до 50% належної до сплати суми податку) на друге житло (незаселене), будинки для відпочинку і т.п. Але, якщо оселя залишатиметься незаселеною понад два роки, на неї може бути накладено надбавку до ставки податку (також до 50% належної до сплати суми). Юридичним особам законодавство дозволяє зменшити належну до оподаткування суму прибутку на суму сплаченого податку на нерухомість<sup>96</sup>.

У Швеції ставка податку встановлена у відсотках до оціненої бази оподаткування, яка відповідає 75% ринкової вартості нерухомості, визначеної Податковою агенцією на основі статистики попередніх продажів подібної нерухомості на відповідній території (тобто, де-факто за базу беруть ринкову вартість нерухомості). Окрім того, у Швеції встановлено верхній річний поріг (максимальна сума) сплати податку на нерухомість для фізичних осіб (еквівалентно 978 доларам США). Оподаткування ж комерційної

---

<sup>96</sup> Council Tax [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/council-tax/who-has-to-pay>



(ресторани, офіси) та промислової (виробничої) нерухомості податком на нерухоме майно на місцевому рівні не здійснюють<sup>97</sup>.

В Латвії встановлено прогресивну шкалу податку на нерухомість залежно від її кадастрової вартості. Але поруч з тим, існують пільги для сімей з трьома і більше дітьми. Вони отримують 50%-у знижку при сплаті податку (проте сума знижки не повинна перевищувати 427 євро). В Литві система справляння податку на нерухомість майже аналогічна латвійській з тією відмінністю, що прогресивна шкала податку застосовується до оціненої вартості, яка становить середнє значення між ринковою вартістю і вартістю, визначеною методом масової оцінки<sup>98</sup>.

Слід зазначити, що в країнах, де застосовують оціночний (переважна більшість країн Європи) чи кадастровий (Литва, Латвія, Росія) підходи до обчислення бази для цілей оподаткування нерухомості, встановлена на їхній основі вартість може суттєво відрізнитися від ринкової (у більшу або меншу сторону). Це зумовлено тим, що державні органи, або приватні оцінювачі (яких на конкурсній основі обирають органи державної влади чи місцевого самоврядування, як в Росії) визначають вартість нерухомості здебільшого методом масової оцінки, за яким вартість всієї однотипної нерухомості буде приблизно однаковою. Тобто, індивідуальні особливості об'єкта можуть бути не враховані (стан житла, комунікацій у будинку тощо). Якщо оцінена (кадастрова) вартість нерухомості перевищує ринкову, для встановлення реальної (ринкової) вартості нерухомості – що є суттєвим з точки зору продажу нерухомості, здачі в оренду чи сплати податку – власники можуть замовити індивідуальну оцінку, або оскаржити встановлену оцінену (кадастрову) вартість свого житла в судовому порядку. Приватні професійні оцінювачі, при визначенні індивідуальної вартості нерухомості, керуються цінами продажів подібних об'єктів, виходячи з властивих саме їм характеристик. Проте оплачувати вартість таких послуг доводиться за рахунок особистих коштів, що пов'язане з додатковими витратами для власників житла.<sup>99</sup> З другого боку, можуть мати місце і ситуації, коли кадастрова вартість нерухомості буде нижчою ніж ринкова. В результаті, місцеві бюджети недотримуватимуть частину податкових надходжень. Таким чином, ринкова вартість нерухомості для цілей оподаткування, з позиції як платників податку, так і місцевих бюджетів є більш справедливою ніж оцінена (кадастрова), але й пов'язана із значними труднощами її здійснення. В європейських країнах переважає ситуація, за якої встановлена державними оцінювачами вартість нерухомості є нижчою, ніж ринкова на 25-30% (Австрія, Болгарія, Фінляндія, Німеччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія). Така недооцінка бази оподаткування пов'язана із запобіганням надмірному

---

<sup>97</sup> Corporate Taxes in Sweden. The Swedish Trade & Invest Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.business-sweden.se/contentassets/ed79d90e6aa84f0cbd4ac281ac5aa460/7.-corporate-taxes-in-sweden.pdf>

<sup>98</sup> Deloitte. Tax guides and highlights [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>

<sup>99</sup> Домнина С. В. Новый налог на недвижимость: плюсы и минусы / Домнина С. В., Айгорова Т. П., Исмаилова И. О., Садовникова С. В. // Основы экономики, управления и права. – 2014. – № 6. – С. 28-33.

та несправедливому оподаткуванню населення. Проте в Італії та Греції оцінена вартість нерухомості перевищує ринкову<sup>100</sup>.

В деяких країнах Центрально-Східної Європи (Польща, Чехія, Угорщина, Албанія) та й в Україні за базу оподаткування нерухомості беруть площу, яку вимірюють квадратними метрами. Таку базу важко назвати справедливою, оскільки не враховує індивідуальні відмінності об'єктів нерухомості (вагомий недолік, у першу чергу, для платників податку), а також перешкоджає органам місцевого самоврядування отримувати адекватні надходження від оподаткування розміщеної на їхній території нерухомості. В Угорщині, наприклад, органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати, яку базу встановлювати для оподаткування нерухомості на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці (або площу нерухомості, або ринкову вартість нерухомості). Ставку податку в першому випадку встановлюють у фіксованій сумі з квадратного метра (3,5 євро за м<sup>2</sup>), а у другому – у відсотках до встановленої вартості нерухомості (3,6%). А у Польщі хоча і застосовують площу, як базу справляння податку, проте ведуть роботу з імплементації кадастрової вартості для оподаткування нерухомості<sup>101</sup>.

Одним із ключових питань щодо оподаткування нерухомості є повноваження органів місцевого самоврядування щодо адміністрування податку на нерухомість. В цьому аспекті доцільно розглядати їх право (дискрецію) визначати базу оподаткування, встановлювати ставки податку та пільги.

Щодо бази оподаткування, то практично завжди її визначення є прерогативою центрального уряду. Щоправда, в окремих федеративних країнах (Австрії, Бельгії, Німеччині) органи місцевого самоврядування мають право встановлювати коригуючі коефіцієнти. Крім того, органи місцевого самоврядування в Хорватії, Угорщині, Норвегії, Швейцарії та США можуть самостійно вирішувати, чи справляти податок з нерухомості на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, чи ні<sup>102</sup>.

А от ставку податку майже завжди встановлюють органи місцевого самоврядування. Проте в деяких країнах, де за базу застосовують оцінену (чи кадастрову) вартість нерухомості, центральний (регіональний – у федераціях) уряд може встановлювати певні рамки (верхній та/або нижній поріг) ставки податку, які обмежують дискрецію органів місцевого самоврядування (Німеччина, Швейцарія). В країнах, де базою оподаткування є площа нерухомості, органи місцевого самоврядування іноді мають право застосовувати коефіцієнти до податкових ставок, встановлених

---

<sup>100</sup> Strovolidis G. A Comparative Study on Real Estate Property Taxation in Europe. UIPI Taxation Committee [Електронний ресурс] / Strovolidis G., Vappas T. – Режим доступу: <http://uiipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/UIPI-Comparative-Analysis-on-Real-Estate-Taxation-2013.pdf>

<sup>101</sup> Guide to Taxes on Real Estate in Central and Eastern Europe. Edition 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/cee>

<sup>102</sup> Almy R. R. Property Tax Regimes in Europe [Електронний ресурс]. / R. R. Almy. – Nairobi: UN-HABITAT, 2013, 74 s. ISBN 978-92-1-132565-2. – Режим доступу: <https://unhabitat.org/books/property-tax-regimes-in-europe/>

законодавством, щоб відобразити відмінності в місцях розташування, якості будівель та інші фактори, які можуть мати вплив на вартість майна, а отже, і на величину податку<sup>103</sup>.

Пільги при оподаткуванні нерухомості здебільшого встановлює центральний уряд, але в деяких країнах (Данії, Франції, Угорщині та ін.) органи місцевого самоврядування мають певну свободу дій щодо надання додаткових пільг, за умови, що вони не спричинять до збільшення обсягу державних трансфертів місцевим бюджетам відповідних територій<sup>104</sup>.

Доцільно вказати, що Болгарія, Фінляндія, Франція, Греція, Італія та деякі інші країни, з метою забезпечення надходжень до місцевих бюджетів, в період фінансової кризи 2008 року збільшили ставки податку на нерухомість та зменшили пільги з його сплати<sup>105</sup>.

Таким чином, світова практика адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, вказує на його вагомий роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, яка обумовлена кількома аспектами:

- податок на нерухомість є передбачуваним (оскільки вся нерухомість відображена в реєстрах нерухомості, на основі яких здійснюють прогноз) та стабільним джерелом надходжень (бо не залежить від ефективності діяльності платника, як прямі податки, – сплачувати доводиться у будь-якому випадку, були отримані доходи чи ні);
- базу оподаткування важко приховати та «оптимізувати» (на відміну від належних до оподаткування грошових доходів платника при адмініструванні прямих податків);
- у разі систематичного ухилення від сплати податку і збільшення суми податкової заборгованості, нерухомість може стати об'єктом податкової застави, реалізація якої дозволить погасити податковий борг;
- надходження податку на нерухомість можуть вплинути на розвиток адміністративно-територіальної одиниці (оскільки для органів місцевого самоврядування вони можуть стати мотиватором розвитку та збільшення привабливості території для проживання та ведення бізнесу, що, у свою чергу, сприятиме зростанню ринкової вартості землі та розташованих на ній об'єктів нерухомості, а отже, забезпечуватимуть стабільні надходження до місцевих бюджетів)<sup>106</sup>.

В Україні податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, також належить до місцевих податків. Його платниками є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості. Повноваження щодо адміністрування податку розподілені між державною владою та

---

<sup>103</sup> Там же.

<sup>104</sup> Там же.

<sup>105</sup> Strovolidis G. A Comparative Study on Real Estate Property Taxation in Europe. UIPI Taxation Committee [Електронний ресурс] / Strovolidis G., Vappas T. – Режим доступу: <http://uipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/UIPI-Comparative-Analysis-on-Real-Estate-Taxation-2013.pdf>

<sup>106</sup> Дубровський В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні? [Електронний ресурс] / Дубровський В., Черкашин В. – Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр. – 2016. – 39 с. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>

органами місцевого самоврядування, проте останні наділені доволі значною дискрецією щодо встановлення ставок оподаткування та пільг.

Об'єкт та база справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в Україні, як і в більшості країн світу, визначені на загальнодержавному рівні (закріплені у XII розділі Податкового кодексу). Так, об'єктом оподаткування виступає об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його частка. А базою оподаткування – загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, виміряна в квадратних метрах, яка обчислюється контролюючим органом (Державною фіскальною службою України) на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Ставку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у межах адміністративно-територіальної одиниці встановлюють відповідні органи місцевого самоврядування (у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування). При цьому, вони мають право здійснювати диференціацію ставок податку залежно від місця розташування (зональності) та типів об'єктів нерухомості. Проте їх дискреція щодо величини ставки податку обмежена верхньою межею (1,5 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 кв. м бази оподаткування), яку закріплено на державному рівні (визначено статтею 266.5 Податкового кодексу).

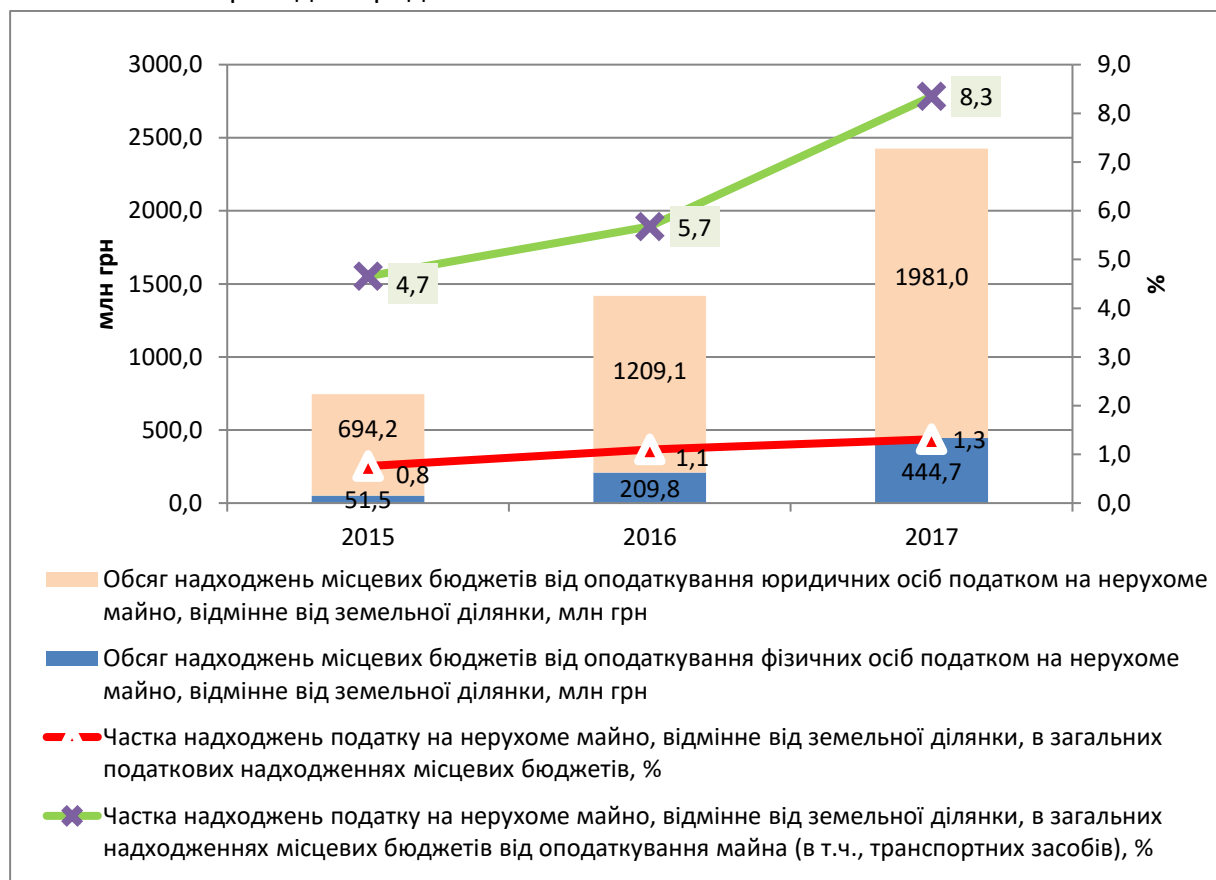
Щодо пільг, то й тут повноваження органів місцевого самоврядування доволі широкі. Незважаючи на те, що на державному рівні встановлено пільги зі сплати податку у вигляді переліку об'єктів нерухомості, які не є об'єктом оподаткування (гуртожитки, будівлі дитячих будинків сімейного типу та ін.), а також шляхом зменшення бази оподаткування (на 60 кв. метрів – для квартир незалежно від їх кількості; на 120 кв. метрів – для житлових будинків незалежно від їх кількості; на 180 кв. метрів – для різних типів об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток)), органи місцевого самоврядування можуть встановлювати своїм рішенням додаткові пільги з податку, що сплачується на відповідній території. Зокрема, вони мають право надавати пільги фізичним особам (з оподаткування як житлової, так і не житлової нерухомості), виходячи з майнового стану та рівня доходів останніх, а також пільги з оподаткування об'єктів нежитлової нерухомості (яка перебуває у власності як юридичних осіб, так і фізичних) – залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування<sup>107</sup>.

Однак, незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування не лише прямо зацікавлені в справлянні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, але й наділені значними повноваженнями щодо його адміністрування, обсяги та частка цього податку в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів залишаються низькими (за попередніми даними у 2017 році частка надходжень від оподаткування

---

<sup>107</sup> Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/2755-17> (дата звернення – 20.02.2018).

нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, сягне 1,3% усіх податкових надходжень місцевих бюджетів) (рис. 11). І це при тому, що основне податкове навантаження припадає юридичних осіб.



**Рис. 11. Обсяги та частка надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в податкових надходженнях місцевих бюджетів в Україні\***

Примітка: за 2017 рік – дані попередні

\*Джерело: розраховано та складено за даними Державної казначейської служби України  
<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

Невисоку вагу податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, в доходах місцевих бюджетів України можна пояснити наступними причинами:

- 1) неповнотою державного реєстру речових прав на нерухоме майно (зумовлено тим, що не всі житлові будинки зареєстровані у встановленому законодавством порядку та на них оформлені документи про здачу в експлуатацію та право власності);
- 2) відсутністю адекватної бази оподаткування (світовий досвід показує, що оцінена чи кадастрова вартість нерухомості, яка максимально наближена до ринкової, є найбільш справедливою базою справляння податку і для платників, і для місцевих бюджетів);
- 3) відсутністю політичної волі органів місцевого самоврядування та фіскальної служби (особливо у сільській місцевості) щодо посилення заходів із збільшення податкових надходжень з нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (що можна пояснити небажанням викликати соціальне невдоволення серед населення, а

можливо, і наслідком лобювання свої інтересів наближеними до органів місцевого самоврядування власниками значної за обсягом житлової та комерційної нерухомості).

Зважаючи на сказане, для збільшення надходжень місцевих бюджетів від оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, необхідно:

- 1) провести тотальний переоблік нерухомості, що перебуває у приватній власності як фізичних, так і юридичних осіб, шляхом накладення обов'язку на власників нерухомості звірити дані, зазначені в документах про право власності, з відповідними даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. На нашу думку, це мало б стати першочерговим завданням для усіх без виключення органів місцевого самоврядування, бо зволікання в даному питанні спричиняє до недофінансування місцевих бюджетів;
- 2) змінити базу справляння та порядок встановлення ставки податку. Експерти групи з Податкової та бюджетної реформи Реанімаційного пакету реформ<sup>108</sup> за базу оподаткування пропонують встановити вартість об'єктів нерухомості, розраховану непрямим способом на основі масової оцінки вартості одиниці площі, на якій вони розміщені, із застосування формули, яка враховує різноманітні характеристики такої площі (розташування, властивості ґрунту, цілі використання тощо). А ставку податку встановити єдину по всій країні без будь-якої диференціації в розрізі нерухомості (житлову чи нежитлову, комерційну чи виробничу), мотивуючи це запобіганням проявам корупції серед представників органів місцевого самоврядування чи тиску на них з боку зацікавлених осіб (власників значної за обсягом нерухомості) при встановленні ставок. Поруч з тим пропонується надати всім власникам нерухомості можливість привести ціну на об'єкт до ринкової вартості (через аукціонний механізм системи Прозоро), а для певних категорій фізичних осіб – запровадити пільги зі сплати податку. Такий підхід виглядає логічним на сучасному етапі розвитку України. Проте ми пропонуємо деяку його модифікацію:
  - запровадити періодичну (наприклад, раз у 10 років) подвійну оцінку ринкової вартості нерухомості (державними та приватними оцінювачами), і базу оподаткування визначати як середнє арифметичне із встановлених вартостей. У період між проведенням оцінок, коригування ринкової вартості нерухомості може здійснюватися на основі коефіцієнтів динаміки ринку нерухомості (в розрізі конкретних її видів), визначених шляхом щорічного аналізу ринку, який би проводив незалежний компетентний орган (приміром, Асоціація фахівців з нерухомості України);
  - встановити єдину по всій Україні ставку податку (в розрізі фізичних та юридичних осіб). Скажімо, для фізичних осіб – невисоку (0,1% від оціненої (ринкової) вартості нерухомості) без застосування будь-яких пільг, або встановити відносно високу

---

<sup>108</sup> Дубровський В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні? [Електронний ресурс] / В. Дубровський, В. Черкашин – Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр. – 2016. – 39 с. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>

ставку податку (в межах 0,5% від вартості нерухомості) із застосуванням пільги для певних категорій платників (малозабезпечених, багатодітних, пенсіонерів і т. п.) у вигляді зменшення бази оподаткування на 25-50%. Хоча слід зважити, що застосування будь-яких пільг дає ґрунт для зменшення («оптимізації») належних до сплати сум податку. Для юридичних осіб ставку податку встановити вищу ніж для фізичних (наприклад, 1% від оціненої (ринкової) вартості об'єкта), але при цьому дозволити їм зменшувати оподатковуваний прибуток на суму податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Таким чином, зважаючи на значну роль податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в наповненні місцевих бюджетів у країнах світу, та аналізі вітчизняної системи оподаткування нерухомості, можна стверджувати, що в Україні існують усі передумови підвищення значення такого податку для дохідної частини місцевих бюджетів. Але поруч з тим їм перешкоджає низка проблем: неповнота державного реєстру речових прав на нерухоме майно; відсутністю адекватної (основаної на ринковій чи оціненій вартості нерухомості) бази оподаткування; відсутністю політичної волі органів місцевого самоврядування щодо посилення заходів із збільшення податкових надходжень з нерухомого майна.

Посилення ролі податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, в наповненні місцевих бюджетів вбачаємо у переобліку усієї нерухомості, а також внесенні змін в механізм адміністрування податку, зокрема, в частині бази оподаткування (встановлення ринкової або оціненої вартості нерухомості) та ставок (єдиної невисокої ставки із скасуванням усіх пільг).

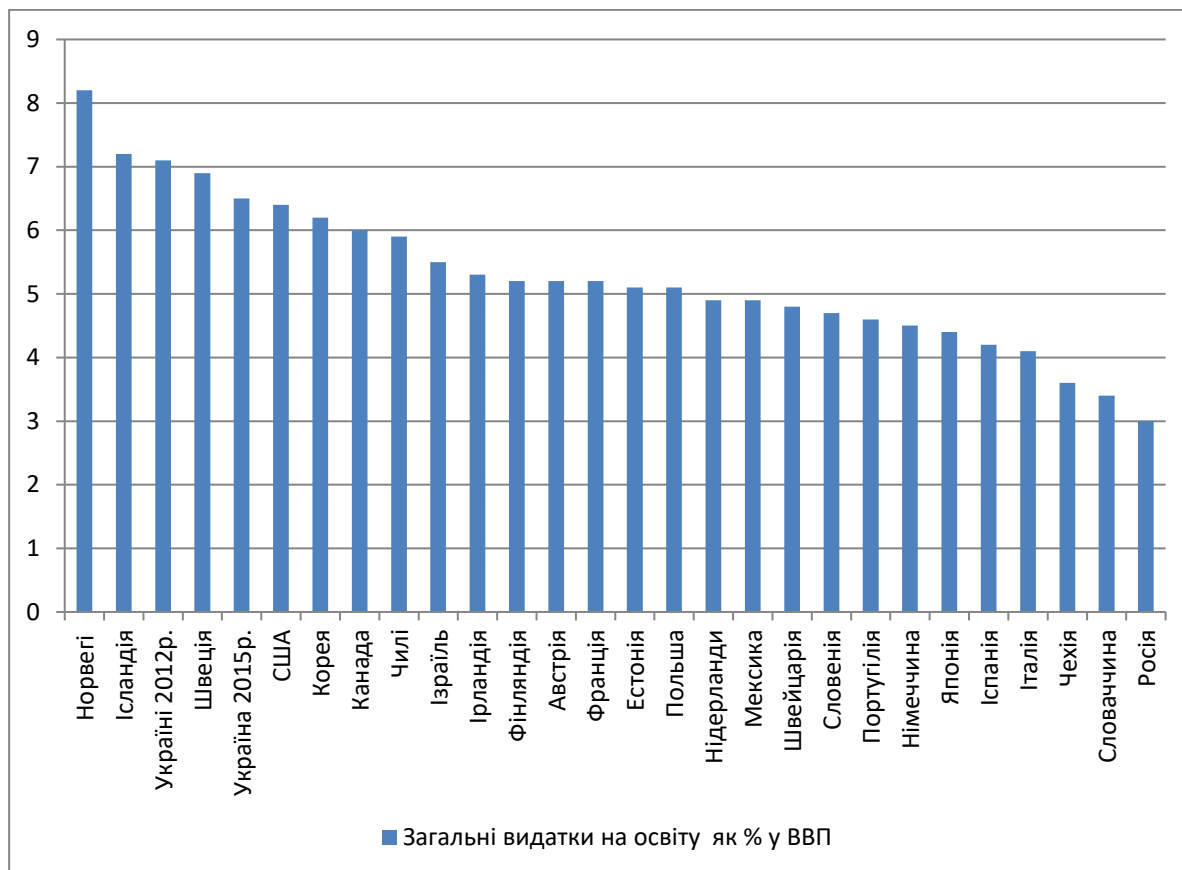
## **Управління та фінансування освітньої сфери в територіальних громадах**

Одним з пріоритетних напрямків політики держави є реформування та модернізація освітньої сфери в напрямку децентралізації освіти, підвищення якості освітніх послуг, ефективності фінансування освітньої галузі, залучення громадськості до управління освітніми закладами тощо. Аналіз міжнародного досвіду управління та фінансування освітньої сфери дозволив з'ясувати наступні особливості:

- розподіл повноважень між рівнями управління в системі освіти в країнах з високим соціально-економічним розвитком характеризується більшим рівнем децентралізації управління освітою, ніж у країнах що розвиваються;
- в країнах з вищим рівнем соціально-економічного розвитку відбувається зміна пріоритетів у фінансуванні від збільшення державних видатків у освітню сферу до раціоналізації їх використання.

Підвищення ефективності видатків в освітню сферу для України є проблемою, що потребує першочергового розв'язання. Видатки на освіту як частка від ВВП в Україні

є дуже високими порівняно з іншими країнами (рис. 12). З однієї сторони, це наслідок низького валютного еквіваленту ВВП, а з іншої – вагома частка видатків на освіту є наслідком того, що держава фінансує дуже розгалужену та неефективну мережу навчальних закладів.



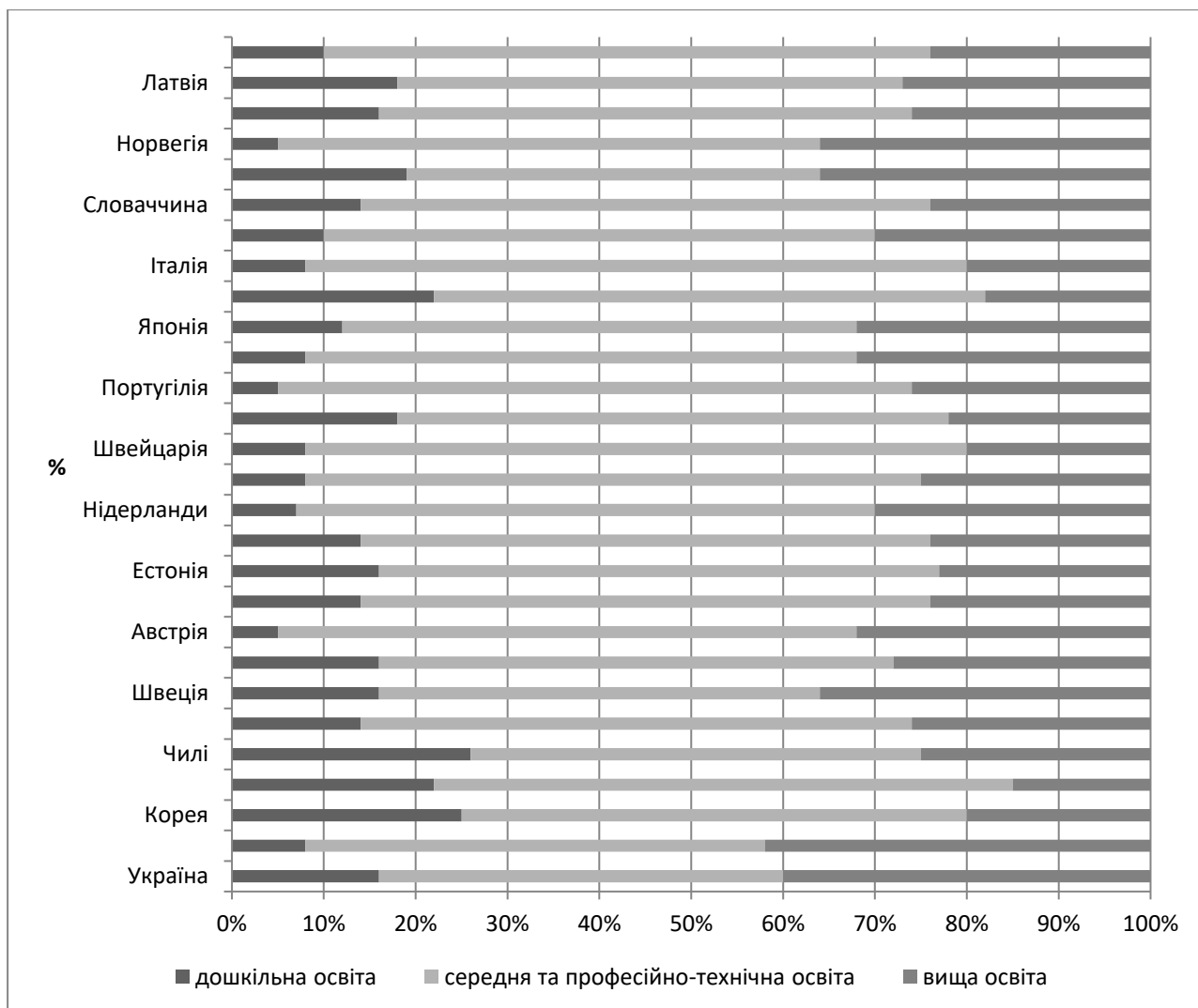
**Рис. 12. Загальні видатки на освіту як відсоток до ВВП, 2012 р., 2015 р.\***

\*Джерело: складено на основі даних Аналітичного центру CEDOS

У структурі зведеного бюджету України видатки на освіту продовж останніх п'ятнадцяти років змінювались з 14% до 21% та були одним з основних напрямків фінансування. Основна сума коштів спрямовувалася на фінансування середньої освіти – у 2016 р. це 42,9% у структурі видатків, 15,5% – на дошкільну освіту, 4,8% – на професійно-технічну освіту, 36,8% – на вищу освіту та інші види освіти. Впродовж останніх років у структурі видатків на освіту зростала частка фінансування на середню та дошкільну освіту та знижувалась на професійно-технічну та вищу освіту.

У порівнянні з розвинутими країнами Україна витрачає значно більшу частку державних коштів на фінансування вищої освіти (рис. 13, табл. 4). У країнах з високим рівнем соціально-економічного розвитку для вищих рівнів освіти властивим є залучення приватного капіталу для її фінансування. Основна частка державних видатків галузі вищої освіти в Україні припадає на товари та послуги, тобто використовується на утримання будівель та споруд (комунальні послуги).





**Рис. 13. Загальні витрати на освіту за рівнями освіти, %, 2015 р.\***

\*Джерело: складено за даними Державної служби статистики України та Аналітичного центру CEDOS

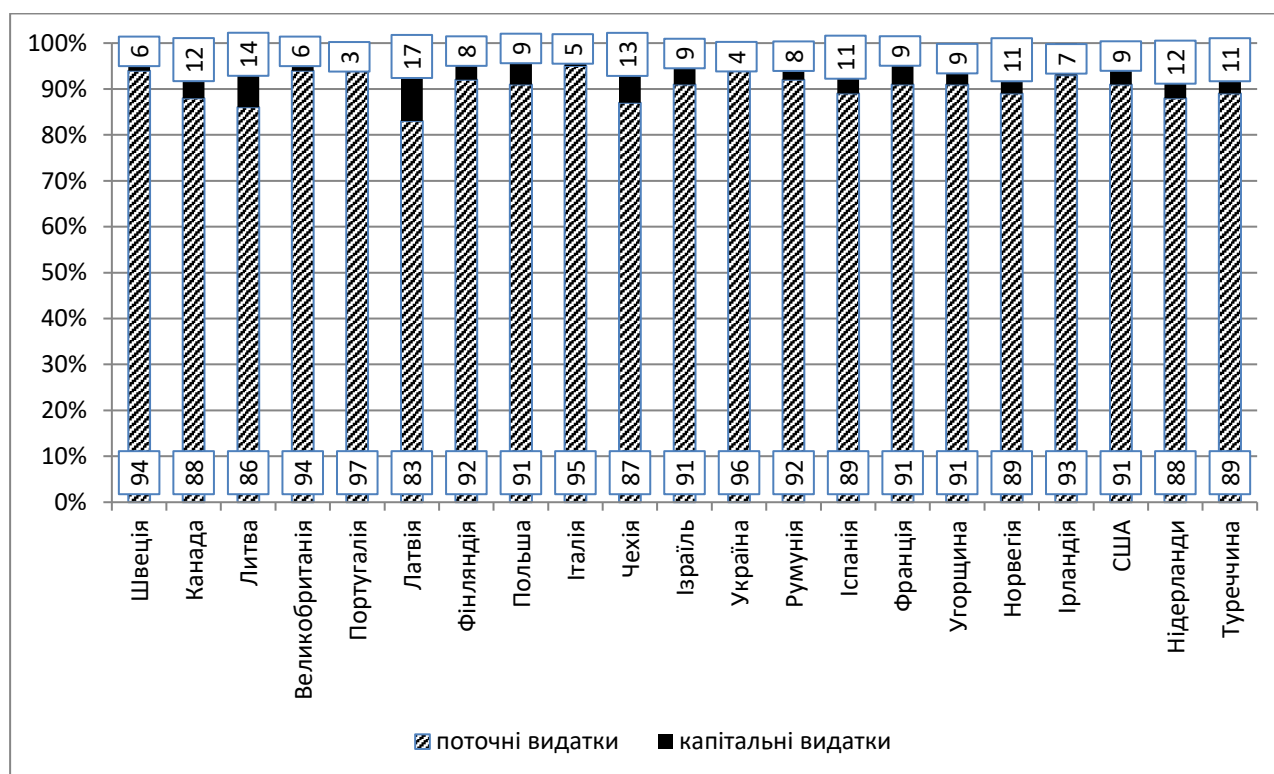
**Таблиця 4**

**Структура видатків за рівнями освіти в Україні у 2015 році (%)\***

Рівень освіти	Оплата праці	Товари та послуги	Інші поточні видатки	Капітальні видатки	Загалом
Дошкільна освіта	9,4	5,2	0,5	0,8	15,9
Загальна середня освіта	28,5	8,1	0,1	1,9	38,6
Спеціальна середня освіта	2,8	1,8	0	0,2	4,9
Професійно-технічна освіта	3	1,2	1,1	0,1	5,4
Коледжі	0,2	6,1	0,1	0,1	6,5
Вища освіта	1,6	18,7	0	0,9	20,7
Післядипломна освіта	0,6	0,2	0	0	0,8
Позашкільна освіта	3,4	0,6	0	0,1	4,2
Інші	1,6	0,4	0,1	0,4	2,2

\*Джерело: складено за даними Державної служби статистики України

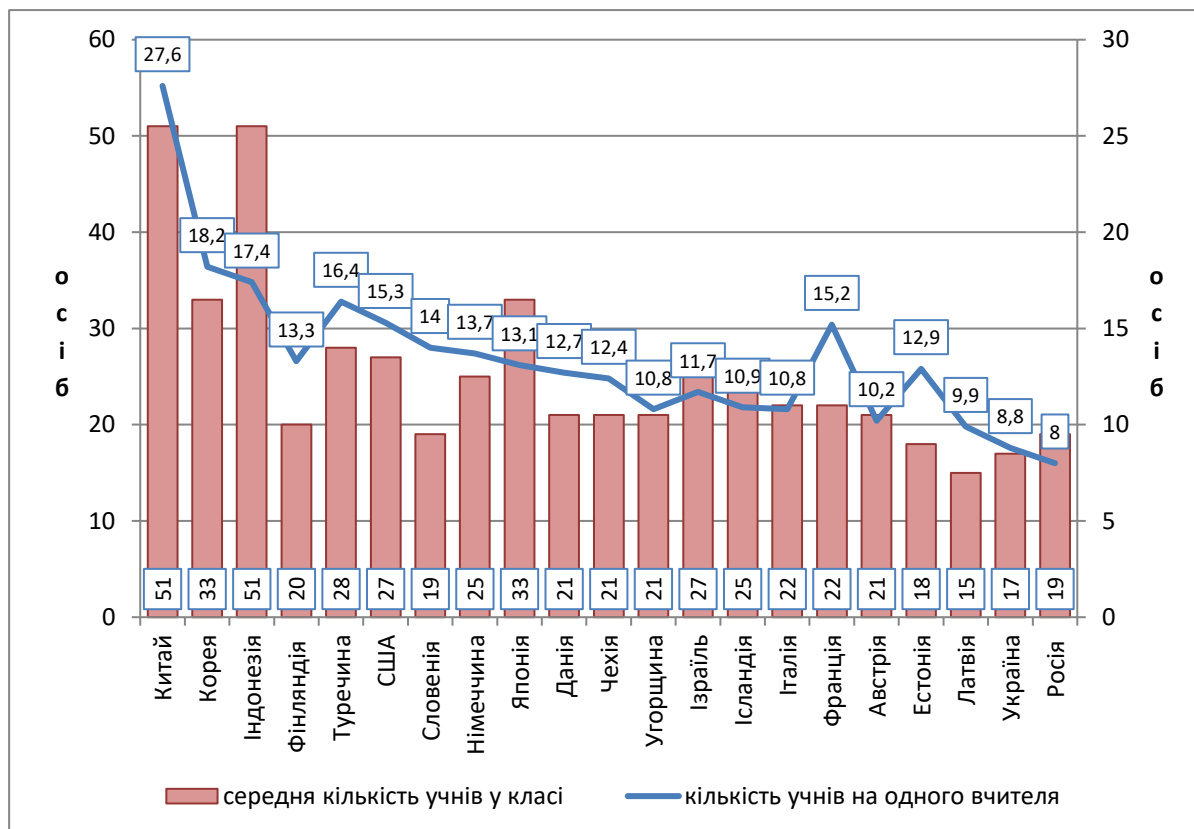
Основна частка видатків освіти у більшості країн припадає на поточні видатки – видатки на оплату праці, видатки на оплату комунальних послуг, харчування тощо. Для більшості розвинутих країн капітальні видатки складають близько 10% та мають тенденцію до зростання, в Україні лише близько 4% видатків освіти припадає на капітальні видатки, що спрямовуються на матеріально-технічне переоснащення, ремонт приміщень, закупівлю техніки, транспортних засобів, тощо (рис. 14). Низький рівень капітальних видатків не дозволяє підвищувати матеріально-технічне оснащення закладів освіти та обумовлює необхідність залучення альтернативних джерел фінансування.



**Рис. 14. Структура видатків у державних закладах освіти, 2015 р.\***

\*Джерело: складено за даними Аналітичного центру CEDOS

Ефективність фінансування освіти оцінюють за показником кількості учнів на одного вчителя. В Україні цей показник – 8,8 осіб, що значно нижче, ніж у більшості країн світу (рис. 15). Тенденція до зниження кількості учнів на одного вчителя в Україні спостерігалась впродовж останніх 25 років (у 1992 році на одного вчителя припадало 15 учнів). Причиною такої тенденції сприяло зниження чисельності дітей шкільного віку у зв'язку з демографічною кризою 90-х років. Низькою порівняно з іншими країнами в Україні є наповнюваність класів – 17 учнів на клас, що є наслідком високої частки малокомплектних шкіл у сільській місцевості. В середньому у сільській місцевості середній розмір класу не перевищує 11 учнів, що у двічі менше, ніж у містах (24 учні).



**Рис. 15. Наповнюваність класів та навантаження на одного вчителя в державних середньо освітніх закладах, 2015 р.\***

\*Джерело: складено з даними Аналітичного центру CEDOS, міжнародної статистики *Nation Mastrer*

Децентралізація управління освітньою сферою, яка характерна для більшості високорозвинених країн в кінці XX початку XXI століття стала завданням номер один для країн пострадянського простору а також колишніх країнах соціалістичного табору. Це зумовлено тим, що у них відбулись глибокі політичні, економічні, демографічні зміни, внаслідок чого, управління освітньою галуззю не відповідало вимогам часу, адже було надмірно централізоване, а розподіл бюджетних коштів здійснювався на основі даних попередніх років, що було недопустимим у зв'язку з значним зменшенням в динаміці чисельності населення шкільного віку. Так, за період 2000-2007 років чисельність населення шкільного віку Вірменії скоротилась на 20%, Польщі на 19%, Литви на 12%, України на 24%<sup>109</sup>. Внаслідок таких змін збільшилась частка шкіл з низькою наповнюваністю класів, виник надлишок педагогічного персоналу, зросли видатки на одного учня, а освітні мережі стали неефективними.

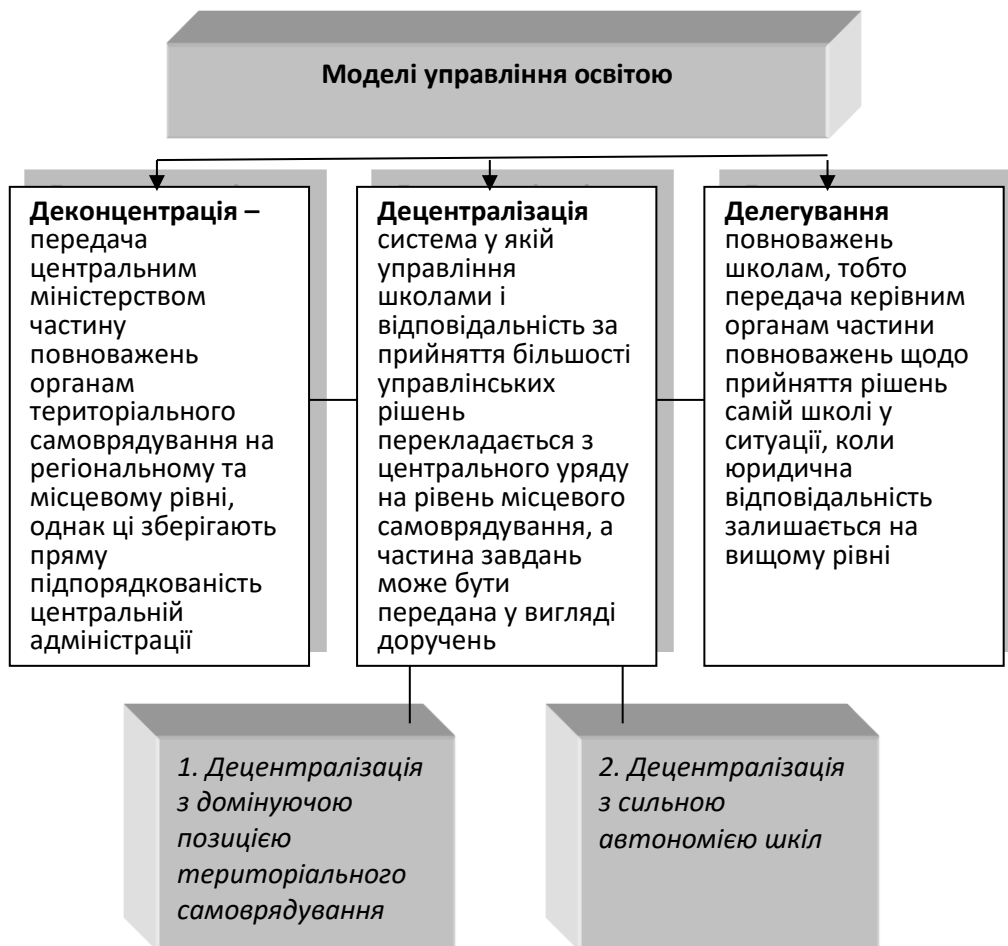
Для багатьох країн, як і для України, реформування освітньої галузі тісно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою, реформою децентралізації та

<sup>109</sup> Финансирование в расчете на одного учащегося в школьных системах стран региона ЕЦА. Информационный бюллетень региона ЕЦА. 2009. Выпуск 6

формуванням сильних та незалежних органів місцевого самоврядування. Децентралізація освіти є невід’ємною складовою реформ децентралізації управління.

В науковій літературі в управлінні освітою в контексті її децентралізації виділяють (Вагнер і Шах 2006 р.) три теоретичні моделі, які передбачають передачу урядом частини повноважень місцевим органам самоуправління, школам – це деконцентрація, децентралізація, делегування повноважень школам<sup>110</sup>. В реальності більшість освітніх систем становить комбінацію наведених моделей.

У рамках децентралізованої моделі управління освітою виділяють *два* *принципових* *підходи*: *децентралізація з домінуючою позицією органів територіального самоврядування*; *децентралізація з сильною автономією шкіл* (рис. 16).



**Рис. 16. Типові моделі управління освітою\***

\* Джерело: розробка автора

<sup>110</sup> Гербст М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Decentralizaciya-osvitii-u-Pol==schi-2.pdf>

При децентралізації із збереженням сильної автономії шкіл провідну роль відіграють школи, що мають статус юридичної особи з широкими повноваженням керівництва шкіл. Типовим інструментом фінансування школи є освітні бони. Прикладом застосування цієї моделі є Великобританія, Грузія, Вірменія. Так, у Грузії понад 80% фінансових ресурсів передані безпосередньо школам. Проте, ця модель у чистому вигляді є мало поширеною.

Цілком відмінною є модель децентралізації освіти зі збереженням домінуючої позиції органів територіального самоврядування (Польща, Естонія, Литва, Росія). Ключовим її елементом є передача відповідальності за функціонування шкіл органам місцевого самоврядування чи іншим органам, які здійснюють управління шкільною мережею на місцевому рівні. У цій моделі школи сприймаються як елементи місцевих освітніх мереж, які підлягають спільному управлінню і плануванню<sup>111</sup>.

В основі децентралізованої системи управління освітою лежить концепція фінансування в розрахунку на одного учня (метод розподілу бюджетних коштів). Місцеві органи з центрального бюджету отримують фіксовані суми фінансування залежно від кількості учнів. Розрахунок коштів відбувається по формулі з використанням ряду коефіцієнтів, що забезпечують справедливість по відношенню до учнів із різними потребами. Перехід до фінансування в розрахунку на одного учня зазвичай відбувається паралельно з принципом «гроші ідуть за дитиною».

Основними елементами децентралізації управління освітою є :

- перехід до фінансування в розрахунку на одного учня;
- дотримання принципу «гроші ідуть за дитиною»
- зростання автономії школи у фінансово-господарській сфері;
- консолідація мережі шкіл;
- розширення ролі громадськості в управлінні школою, перехід до громадсько-державної моделі управління освітою;
- прозорість та відкритість освітнього процесу.

Організаційна структура системи управління освітою та способи фінансування освіти для країн з різними моделями децентралізації освіти хоч і є дуже різноманітними, проте мають багато спільних рис, що проявляються у посиленні ролі низинної ланки управлінської структури (табл. 5).

Яскравим прикладом моделі децентралізації управління освітою з домінуючою позицією органів місцевого самоврядування є Польща, де органи місцевого самоврядування отримали два ключових повноваження: право ліквідовувати та відкривати нові освітні заклади та право на визначення бюджетів шкіл. Освітні заклади тут не мають права юридичної особи.

---

<sup>111</sup> Там же.

Таблиця 5

## Особливості організації управління та фінансування освіти

Країна	Модель децентралізації	Система управління освітою	Особливості фінансування
США	Модель децентралізована, з підвищеною автономією місцевих шкільних округів	Управління на центральному рівні здійснює федеральний департамент освіти. В його компетенції стратегічне управління розвитком освіти, встановлення вимог федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів. Решту питань управління освітою є у відданні керівництва штатів (Департамент освіти штату), що встановлюють базовий мінімум вимог до навчання учнів та компетенції вчителів. Найнижчим рівнем управління освітою є шкільний округ, який очолює виборний комітет. В його компетенції збір місцевого податку на потреби шкіл, розподіл коштів між навчальними закладами	Кошти на початкову та середню освіту надходять із бюджетів усіх рівнів, федерального, штату, муніципалітету (освітнього округу). Частка коштів з федерального бюджету не перевищує 8%. Кошти штату та муніципалітету - 50 на 50. Частина коштів у муніципалітеті надходить у вигляді міжбюджетних трансфертів
Велико-британія	Модель децентралізована з підвищеною автономією шкіл	На центральному рівні управління освітою здійснює Міністерство освіти. Школам надано право (з 1988р.) виходу з під контроль місцевих органів освіти через створення системи нової фінансової підзвітності, відомої як школа шкільного менеджменту (Lokal Management of Schools). Школи відкривають банківські рахунки та напяму, а не через місцеві органи влади здійснюють платежі.	Фінансування з держбюджету здійснюється в залежності від кількості учнів. Школи самостійно розподіляють кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу. <sup>112</sup> Вони також отримують гранди від місцевої та федеральної влади та самостійно ними розпоряджаються.
Польща	Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади	Організаційна структура системи управління освітою Польщі містить три рівні. Найвищий: три міністерства (освіти, здоров'я, культури) середній – кураторії освіти, що здійснюють нагляд за бюджетними закладами освіти, відділи освіти органів територіального самоврядування управляють комунальними закладами освіти та установчі органи, яким підпорядковані суспільні заклади і третій рівень – школи.	Фінансування здійснюється через державну субвенцію, що розподіляється за формулою на учня. Місцеві органи влади відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів, за організацію і підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання установ
Естонія	Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади	Організаційна структура освіти: Міністерство освіти і науки, міські та сільські муніципалітети, школи. Питання консолідації шкільної мережі покладено на муніципалітети.	Середня освіта фінансується тут за рахунок освітньої субвенції та додаткових доходів муніципалітетів. Освітньою субвенцією розпоряджаються муніципалітети згідно правил та умов які встановлює уряд.

<sup>112</sup> Ярош А.О. Способи фінансування загальної середньої освіти в зарубіжних країнах // науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2015. - № 16. – том 1.

			Дошкільна освіта фінансується за рахунок доходів муніципалітетів та внесків батьків (не більше 20 % мінімальної зарплати)
Грузія	Модель децентралізована з підвищеною автономією шкіл	Управління на центральному рівні здійснює Міністерство освіти, а управління школою здійснює опікунська рада, яка вповноважена контролювати й затверджувати бюджет закладу, наймати чи звільняти директора.	Фінансування автономних шкіл здійснюється безпосередньо з центрального бюджету, не зачіпаючи місцеві бюджети. Фінансування середньої освіти здійснюється через ваучери, котрі «ідуть за учнем». Школи мають юридичний статус та фінансову самостійність.
Україна	Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади	Управління освітою на центральному рівні здійснює Міністерство освіти та науки. На рівні регіону – управління освіти, на рівні міст, районів, ОТГ – відділи освіти. Децентралізаційні процеси в країні послаблюють роль регіональної ланки управління освітою	Фінансування з державного бюджету через освітню субвенцію, що покриває частково видатки середньої освіти та професійно-технічної. Дошкільна освіта фінансується з районного бюджету та бюджету міст, селищ, сіл.

\* Джерело: складено з використанням [113]

Децентралізація освіти у Польщі почалась у 1990 році з передачі громадам завдання управління і фінансування дитячих садків і завершилась у 1999 році передачею повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також чисельних позашкільних освітніх закладів. Органи самоврядування на рівні воєводств взяли на себе частину освітніх завдань регіонального характеру – управління бібліотеками, коледжами, закладами вдосконалення кваліфікації тощо.

На першому етапі при передачі дитсадків територіальні громади не отримали спеціальної субвенції, натомість їх доходи зросли за рахунок збільшення частки доходів від податків (доходи фізичних та юридичних осіб). Управління початковими школами передавалось у два етапи: на першому на добровільних засадах. Аби отримати в управління школу на своїй території громади підписували договір з урядом з врегулюванням розміру трансферту. При цьому вони не мали можливості брати в управління вибрані школи, а лише всі заклади на своїй території. На другому етапі, починаючи з 1996 р., всі початкові школи в обов'язковому порядку були передані в управління громадами.

Особливістю ситуації, яка виникла в Польщі, стало те, що при передачі органам місцевого самоврядування початкових освітніх закладів витрати на одного учня початкової школи стали вищими, ніж витрати в школах вищого рівня, якими управляли кураторії освіти. Причиною цього був закон згідно якого повна сума освітньої субвенції для органів місцевого самоврядування не могла бути меншою від певного відсотка доходів державного бюджету.

<sup>113</sup> Ярош А.О. Способи фінансування загальної середньої освіти в зарубіжних країнах // науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2015. - № 16. – том 1.

У Польщі органи територіального самоврядування мають значні повноваження не лише в розподілі коштів освітньої субвенції (частина загальної субвенції), але і у створенні мережі дитсадків, шкіл, освітніх закладів та прийнятті фінансових планів. Вони відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів, за організацію і підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання установ і забезпечення школам належного обладнання і умов праці.

Впродовж останніх років відбулось зростання повноважень органів територіального самоврядування у формуванні мережі закладів, так спочатку громади могли ліквідовувати (відкривати) школи лише за згодою куратора освіти, проте починаючи з 1998 року вимагається тільки висновок куратора з цього питання.

Важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом всього процесу радикальних перетворень в освіті. Елементом стабілізації стали так звані пороги в алгоритмі розподілу освітньої субвенції, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для певного органу територіального самоврядування в наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, яка отримана в попередньому році. Згодом із зростанням частки власних коштів гмін цей поріг було ліквідовано.

Децентралізація управління освіти в Естонії, як і у Польщі відбувається за домінуючої позиції органів місцевого самоврядування. У 90-х роках уряд передав дошкільні навчальні заклади в управління міських та сільських муніципалітетів. Згодом відбувались реформи з їх укрупнення. Середня освіта фінансується тут за рахунок освітньої субвенції та додаткових доходів муніципалітетів, зокрема за рахунок освітньої субвенції фінансується заробітна плата вчителів та підвищення їхньої кваліфікації, заробітна плата дирекції школи, харчування школярів, оплата підручників. У 2016 р. освітня субвенція в розрахунку на одного учня становила близько 1550 євро, в тому числі: на зарплату вчителів 1229 євро, на оплату праці дирекції – 92 євро, на навчальні матеріали – 57 євро, на підвищення кваліфікації вчителів – 12 євро, на шкільні обіди – 136,5 євро. Розрахунок вартості навчання одного учня згідно формули тісно пов'язаний з наповнюваністю класів.<sup>114</sup> Інші видатки місцева влада фінансує за рахунок власних коштів, а це комунальні послуги, роботу технічного персоналу, соціальних працівників і психологів. Питання консолідації шкільної мережі покладено на муніципалітети. Багато адміністративних послуг, таких як – довозення учнів до школи, прибирання в школі вирішується із залученням професійних компаній – транспортних, клінінгових тощо.

В механізмах фінансування середньої освіти в Естонії чітко прослідковується принцип «гроші ідуть за учнем», що обумовлює конкуренцію освітніх закладів за кожного учня. Така конкуренція є особливо гострою, адже якщо учень переходить у іншу школу за межами даного муніципалітету, то той мусить перераховувати гроші за його навчання, причому не лише кошти освітньої субвенції, що виділяє держава, але і власні

---

<sup>114</sup> Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти. Режим доступу: <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/>



фінансові ресурси на навчання учня. Освітню субвенцію тут отримують не лише державні освітні заклади, але і приватні.

Особливістю естонської моделі управління освітою є те, що тут школам надається надзвичайно велика автономія в організації навчального процесу. Навчальні заклади самі вирішують: навчати дітей по чвертях чи триместрах, чи доцільно оцінювати учнів у початковій школі, за якими підручники та навчальними програмами працювати. В компетенції шкіл також рішення щодо прийняття на роботу чи звільнення вчителів. Контроль здійснюється лише за якістю знань, зокрема через іспити у випускних класах.

Іншою особливістю естонської освіти є розвинене електронне самоврядування та відкритість інформації про освіту: дані про чисельний склад та кваліфікацію вчителів у кожній школі, чисельність учнів і їх рух впродовж навчального року, навчальні програми, звітність з використання фінансових ресурсів.

Дошкільна освіта в Естонії, як і середня, повністю знаходиться у сфері управління муніципалітетів. Громада зобов'язана забезпечити дітей від 1,5 року до 7 років місцем в садочку. Якщо сам муніципалітет не має такої можливості, через відсутність достатньої кількості місць, тоді він вимушений доплачувати батькам, щоб ті віддали дитину до приватного закладу, або виплачувати іншому муніципалітету, в який довозять дитину.

Втім, попри всі позитиви, освітня система Естонії має свої проблеми, одна з найвагоміших – низька наповнюваність класів і неефективність шкільної мережі. Щоб допомогти муніципалітетам у вирішенні питань консолідації мережі у 2014 році урядом було заморожено коефіцієнти у формулі розрахунку освітньої субвенції (малонаселені пункти отримували вищий коефіцієнт). Ще одним кроком у вирішенні цієї проблеми стало прийняття рішення про переведення з 2023 року фінансування старшої школи на рівень держави.

Перехід до фінансування освіти в розрахунку на одного учня був здійснений і в Російській Федерації (2007-2009рр.). Навчальні заклади в Росії є бюджетні або автономні (з наглядовою радою). Тут підхід до фінансування наступний: навчальний процес фінансується з державного бюджету, освітнє середовище – з місцевих бюджетів. Освітній процес включає заробітну плату вчителів, підвищення кваліфікації вчителів, заробітну плату адміністрації та допоміжного педагогічного персоналу (психологів, логопедів тощо), навчальні засоби тощо. Таким чином, освітній процес включає елементи, які регулюються на центральному рівні. Освітнє середовище включає витрати, необхідні для здійснення освітнього процесу, тобто опалення та електроенергія в школі, заробітна плата технічного персоналу. Аналогічним підхід до фінансування є і у Литві.

Розмір нормативу фінансування на одного учня в Російській Федерації чітко пов'язаним з рівнем навчання (початкова, середня, вища): чим вищий рівень навчання – тим більший розмір нормативу. Система коефіцієнтів дозволяє врахувати регіональні особливості, поглиблене вивчення окремих предметів, навчання вдома, тощо. Фінансові

ресурси виділяються школі єдиною сумою без розбивки за статтями. Керівництво школи самостійно визначає напрямки їх використання згідно статей бюджетної класифікації<sup>115</sup>.

Яскравим прикладом децентралізації з сильною автономією шкіл є Вірменія, де реформа освітньої галузі проводилась у 1998-2005 рр., коли всі школи поетапно перейшли на нову схему управління та фінансування освітніх витрат. В основі реформи були закладені такі базові принципи:

- школа фінансується єдиною сумою (за чітко встановленою формулою відповідно до кількості учнів) без класифікації економічних статей;
- держава визначає суму, що виділяється на кожного учня;
- дотримання принципу «гроші ідуть за учнем»;
- школа самостійно складає річний кошторис (бюджет).

Іншим прикладом реформування освітньої мережі з сильною автономією шкіл є Грузія. Ключовим елементом реформи управління освітою тут стало радикальне зменшення будь-якого впливу місцевої влади на освіту та перетворення шкіл на незалежні заклади. Управління школою здійснює опікунська рада, яка вповноважена контролювати й затверджувати бюджет закладу, наймати чи звільняти директора. До її складу входять батьки, старшокласники, вчителі, викладачі та студенти. Проте вже 2010 року Міністерство освіти повернуло собі право призначати директорів шкіл та звільняти без попередження членів ради, суттєво обмежуючи шкільну автономію. Школи мають юридичний статус та фінансову самостійність. Фінансування автономних шкіл здійснюється безпосередньо з центрального бюджету, не зачіпаючи місцеві бюджети. Фінансування середньої освіти здійснюється через ваучери, котрі «ідуть за учнем».

Ваучер може бути використаний як у державній, так і приватній школах, що породжує конкуренцію між закладами. Бюджет навчального закладу не є фіксованим, він залежить від того, скільки дітей його оберуть. Основними джерелами фінансування доходів школи є ваучери, кошти від додаткових освітніх послуг, оренда приміщень, комерційна діяльність, благодійні пожертвування, комерційна діяльність, спеціальні програми, гранди. Розмір ваучера, що виділяється з державного бюджету, залежить від розміру школи (чим більша кількість учнів, тим менший ваучер), рівня навчання (розмір ваучера у старшій школі вищий, ніж у середній та початковій), форми власності закладу (для приватних шкіл розмір ваучера є нижчим, ніж у державних).

Водночас, Грузія має низку серйозних проблем з ваучерами. По-перше, кошти, які одержуються через ваучери, для багатьох малих шкіл, особливо в сільській місцевості, є недостатніми. Ці так звані «дефіцитні школи» щомісяця надсилають запити і майже завжди одержують додаткове фінансування від Міністерства освіти. Їх кількість різниться з року в рік, наприклад, у 2007 році додаткові кошти отримали 30 % від усіх шкіл, у яких навчалися близько 5% від усіх учнів. Друга проблема пов'язана з тим, що деякі елітні міські школи одержують надмірне фінансування, особливо якщо вони можуть організувати великі класи. Цікаво, що ці школи не підвищують заробітну плату

---

<sup>115</sup> Аналіз подушевого фінансування середнього образования в мире Режим доступу: <http://www.fincenter.kz/podushevoe-normativnoe-finansirovanie/mezhdunarodnyy-opyt/>

вчителям, оскільки серед вчителів існує суттєвий рівень безробіття, тож багато вчителів готові працювати за мінімальну заробітну плату вчителя. З іншого боку, заробітна плата директора школи в цих школах встановлюється на дуже високому рівні. Третьою проблемою є те, що функціонування шкільних рад виявилось менш прозорим і ефективним, ніж очікувалося. У більшості випадків члени шкільної ради не є фахівцями з бюджетних процедур або управління навчальним закладом, тому вони схильні залежати від думки директора школи. Це стосується схвалення бюджету, який пропонується директором школи, наймання персоналу та вирішення конфліктів, які виникають у школі. Отже, на практиці автономія директора набагато посилилася<sup>116</sup>.

Ситуація в освітній галузі Грузії була багато в чому схожою з ситуацією в Україні в плані існування великого розриву у якості навчання міських і сільських шкіл, існуванням гірських районів. В Грузії прослідковується значна нерівномірність в оплаті праці вчителів сільських та міських шкіл, що зумовлено тим, що розмір заробітної плати вчителя тут не залежить від стажу, а доплати до заробітної плати вчитель отримує, пройшовши сертифікацію з фаху, інформаційних технологій, англійської мови. Зазвичай сільській вчителі мають гірші шанси успішно пройти сертифікацію з огляду на обмежений доступ до ресурсів. Акредитація шкіл та ліцензування вчителів проходить кожні 5 років. Особливу увагу після реформування освітньої галузі приділяється вивченню англійської мови та інформатики. Такий підхід пояснюється намаганням дати учневі в майбутньому шанси для саморозвитку.

В Україні, незважаючи на значні проблеми пов'язані з фінансуванням освіти та існуванням низько ефективної мережі освітніх закладів, реальні спроби реформування освітньої галузі в напрямку децентралізації управління освітою були зроблені лише починаючи з 2015 року паралельно з стартом реалізації адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації. На той час ситуація, що склалась в освітній галузі, була невтішною: внаслідок демографічної кризи в Україні чисельність учнів у загальноосвітніх навчальних закладах (ЗНЗ) впродовж останніх десятиліть зменшилась майже у 2 рази. Бюджетні ресурси витрачалися недостатньо ефективно. До основних чинників низької ефективності бюджетного забезпечення освіти слід віднести: фінансування мережі закладів, а не освітньої послуги для конкретного учня, відсутність стимулів для підвищення кваліфікації педагогічного персоналу, низький рівень оплати праці в закладах освіти, наявність перекосів у структурі бюджетних видатків в розрізі підгалузей.

Реформування освітньої галузі у 2015 році почалось з переведення фінансування дошкільної та позашкільної освіти (всі видатки: зарплата, комунальні послуги та енергоносії, повне утримання) за рахунок власних коштів місцевих бюджетів. Законодавством передбачалось два варіанти фінансування таких закладів: 1) з районного бюджету; 2) з бюджету села, селища, міста районного значення за рахунок

---

<sup>116</sup> Герчинський Я. Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання. Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/finosvita-na-saytt.pdf>

міжбюджетних трансфертів з районного бюджету. Обсяг міжбюджетних трансфертів визначався районною радою.

Середня освіта, починаючи з 2015 року, фінансується за рахунок освітньої субвенції, що розраховується відповідно до чисельності учнів. У існуючій у 2015-2017 рр. формулі розрахунку освітньої субвенції використовувалися ряд коефіцієнтів, що дозволяли врахувати регіональні особливості, наповнюваність класів тощо. Існуюча формула виявилась складною у розрахунках, та малоефективною, оскільки підтримувала тенденцію існування малокомплектних шкіл. Починаючи з 2018 року формулу було змінено, а розрахунок видатків на фінансування одного учня тепер здійснюється з врахуванням не фактичної, а розрахункової наповнюваності класів. Починаючи з 2017 року відбулись зміни в напрямку посилення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні середньої освіти: відтак освітня субвенція тепер спрямовується лише на заробітну плату педагогічних працівників, а утримання приміщення шкіл та фінансування технічного персоналу здійснюється коштом місцевих бюджетів. Такі підходи характерні і для інших країн зокрема Естонії, Росії.

В напрямку проведення оптимізації мережі освітніх закладів законодавчими змінами у 2015 р. було знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів. Відтепер їх можна закрити рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади. Як наслідок, впродовж 2015-2016 рр. в Україні було закрито 447 школи у сільській місцевості та 28 у міській. Такі заходи є, з однієї сторони, непопулярними, але з іншої – вкрай необхідними для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів та підвищення якості освітніх послуг.

Впроваджено нові підходи до фінансування та впорядкування мережі професійно-технічних закладів (ПТЗ). У 2015 році була впроваджена субвенція з державного бюджету на фінансування робітничих кадрів, однак уже в 2016 році вона була скасована, а повноваження на фінансування цієї сфери було покладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування. Однак, такий крок без проведення попереднього глибокого аналізу щодо спроможності цих бюджетів забезпечити фінансування мережі закладів професійно-технічної освіти, без реалізації системних реформ сфери, зокрема в частині оптимізації мережі ПТЗ, спричинив її системну кризу. Адже більшість міст обласного значення були не спроможними забезпечити фінансування зазначених закладів і, як наслідок, реалізація таких новацій призвела до погіршення якості освіти та поставила під загрозу закриття професійно-технічних закладів.

Частково зроблені помилки були враховані при формуванні бюджету на 2017 рік та зроблені перші кроки до трьохрівневого фінансування ПТО. Починаючи з 2017 року передбачено фінансування (в межах освітньої субвенції з державного бюджету) здобуття повної середньої освіти не лише у школах, але і у закладах професійно-технічної освіти, для цього виділено близько 2 млрд. грн. Таке рішення є справедливим, адже заклади ПТО надають учням ту ж освіту, що і старша школа. Окрім цього, слід враховувати і те, що у ПТЗ навчаються здебільшого діти бідніших прошарків населення та діти з сільської

місцевості, тому не слід покладатись на фінансові ресурси батьків для дофінансування потреб таких закладів (як це має місце у більшості міських загальноосвітніх шкіл).

Таким чином, можна констатувати, що реформування освітньої галузі в Україні здійснюється *за моделлю децентралізації з домінуючою позицією територіального самоврядування*. Україна уже впроваджує більшість позитивних практик європейських країн в сфері реформування освітньої галузі: фінансування в розрахунку на одного учня; посилення ролі місцевих органів влади у фінансуванні та управлінні освітніми закладами. Децентралізуючи управління освітою в Україні, на наш погляд, доцільно запозичити зарубіжний досвід в частині:

- удосконалення фінансування освітньої галузі слід здійснювати в напрямку оптимізації співвідношення між рівнями освіти, поступово знижуючи частку державного фінансування вищої освіти шляхом залучення позабюджетних фінансових ресурсів; оптимізації співвідношення між поточними та капітальними видатками в напрямку збільшення частки останніх.
- важливо враховувати зарубіжний досвід необхідності при одночасному зростанні автономії школи у адміністративно-господарському та навчальному процесі здійснення контролю за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері освіти. В Україні реорганізація районних відділів освіти та формування самостійних відділів освіти при новостворених ОТГ несе виклик послаблення функції контролю в управлінні освітою, що може негативно відобразитися на якості освітніх послуг та дотримання загальнодержавних стандартів у галузі освіти;
- впровадження принципу фінансування, коли «гроші ходять за дитиною». Доцільно було б використати досвід Естонії, де муніципалітети конкурують за кожного учня, адже при переході до іншої школи за межами даного муніципалітету вони вимушені перераховувати іншому муніципалітету не лише обсяг освітньої субвенції, але і власні фінансові ресурси на навчання цього учня;
- важливо щоб освітня субвенція з державного бюджету покривала не лише заробітну плату педагогічним працівникам, але підвищення кваліфікації працівників (така практика широко використовується у країнах Євросоюзу). Ця вимога актуалізується із прийняттям у 2017 р. нового Закону України «Про освіту», який ставить кардинально нові вимоги до рівня кваліфікації вчителів. Поетапне впровадження реформи освіти вимагає значних коштів для перекваліфікації вчителів насамперед початкової школи та згодом середньої та старшої школи.

Реформування освітньої галузі є важливим кроком до підвищення якості освітніх послуг, підвищення ефективності фінансування освітньої галузі, проте несе певні ризики, які слід нівелювати, а саме:

- виникнення значної нерівномірності у якості освітніх послуг між територіальними одиницями, що зумовлено необхідністю територіальних громад спрямовувати власні доходи на дофінансування освітніх закладів;

- здатність органів місцевого самоврядування, зокрема об'єднаних територіальних громад управляти освітньою мережею, формувати фінансові кошториси через відсутність компетенції та навиків;
- негативний вплив людського фактору через не бажання змінюватись, щось реформувати.

## Архітектоніка децентралізованої системи соціального захисту: порівняльний аналіз

Соціальний захист у найбільш широкому розумінні є тією мірою, якою суспільство бере відповідальність за підтримку та належний рівень життя уразливих груп населення. Разом з тим, в сучасних умовах трансформаційних змін важливо визначити у який спосіб здійснюються заходи щодо соціального захисту населення та на якому інституційному рівні влади зосереджені основні повноваження, встановити дієвість обраних інструментів та достатність обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на вирішення цих питань.

Історичний екскурс в процеси становлення та розвитку систем соціального захисту вказує на кілька важливих аспектів, що характеризують сучасний стан та різноманітність систем соціального захисту в європейських країнах. Превалювання бюджетного чи страхового забезпечення системи соціального захисту, економічна лібералізація, а згодом вплив фінансово-економічної кризи – ті важливі чинники еволюційного розвитку, що визначають загальні параметри сучасної системи соціального захисту зарубіжних країн, та, відповідно, обсяг спрямованих фінансових ресурсів у галузь.

При цьому, слід вказати, що і процеси реформ багаторівневого управління: інституційного, територіального та адміністративного управління в європейських країнах відбувались з очевидною відмінністю. Як справедливо зауважують Ivan Koprić, Hellmut Wollmann, Gérard Marcou, «незважаючи на те, що національна і галузева специфіка неминуча, міждержавні та міжгалузеві порівняння, які відповідають стандартизованим аналітичним методам, дають корисні знання про політику»<sup>117</sup>. З огляду на це, компаративний аналіз децентралізованої системи соціального захисту структуровано на кілька етапів (рис. 17):

<sup>117</sup> I. Koprić, H. Wollmann, G. Marcou. Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe : more evidence for better result, available at : <https://books.google.com.ua>.

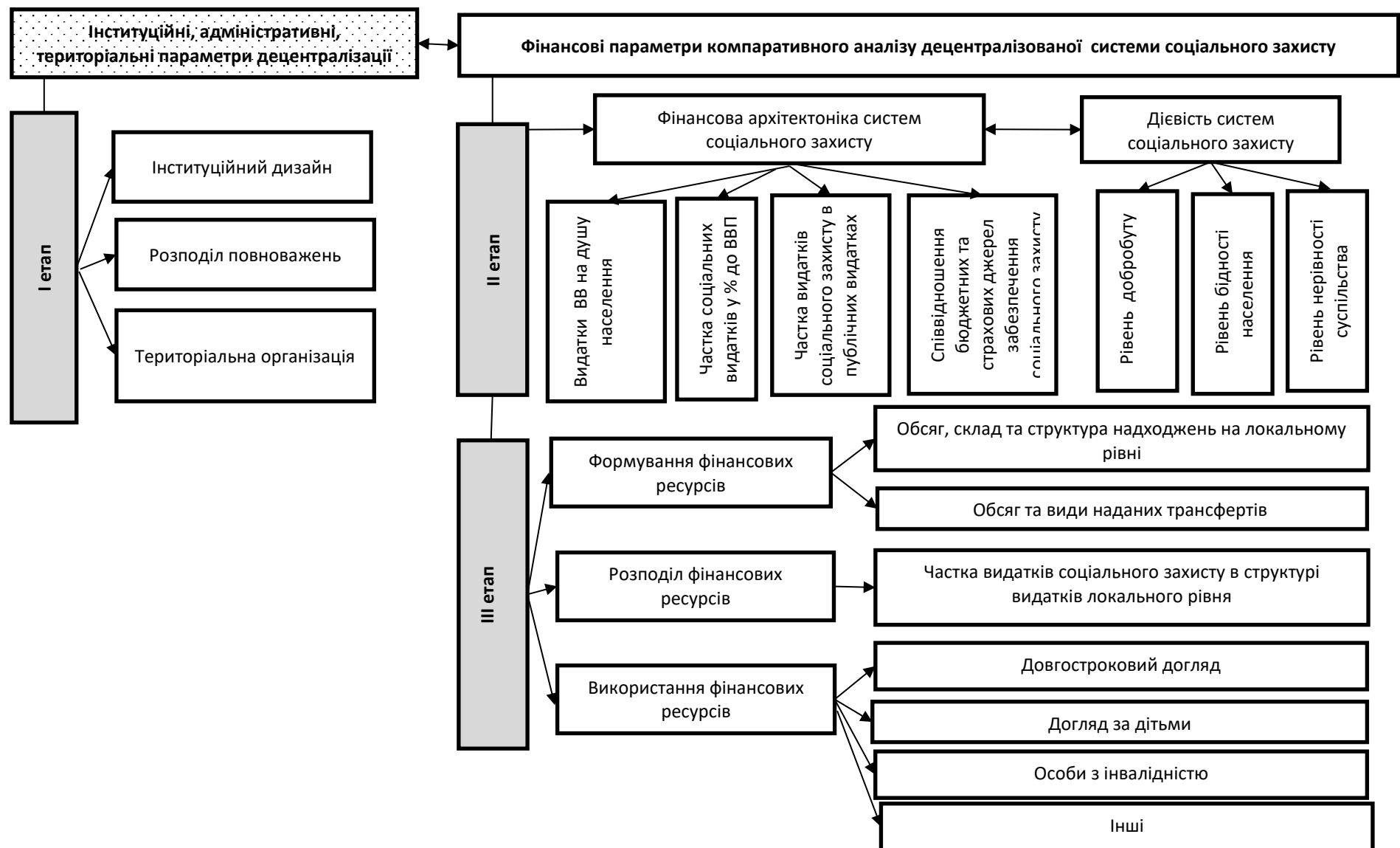


Рис. 17. Основні параметри компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту

1) специфіка процесів децентралізації з огляду на різний інституційний дизайн та розподіл повноважень між інституційними рівнями влади; розмір, склад та структуру бюджетів локального рівня;

2) фінансові параметри компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту з акцентом на фінансову архітектуру та дієвість систем соціального захисту;

3) особливості формування, розподілу та використання фінансових ресурсів децентралізованої системи соціального захисту з фокусом на локальний рівень.

**I етап:** Інституційні, адміністративні, територіальні параметри децентралізації. На місцевому рівні інституційний дизайн адміністративно-територіального устрою дуже розмаїтий та складний. За останні 20 років інституційний дизайн в країнах європейських країн зазнав істотних змін, особливо після кризи, що мала місце після процесів децентралізації чи рецентралізації (табл. 6).

Таблиця 6

**Інституційний дизайн субнаціонального управління в країнах Європи<sup>118</sup>**

	Країни з лише одним рівнем: Муніципалітети		Країни з двома рівнями: Держава/регіони Муніципалітети		Країни з трьома рівнями: Держава/регіони Середній рівень Муніципалітети
Федеративні країни			Австрія Швейцарія		Німеччина Бельгія Іспанія
Унітарні країни	Естонія Фінляндія Ірландія Ісландія	Люксембург Португалія Словенія	Данія Греція Угорщина Норвегія	Нідерланди Чеська Республіка Словацька Республіка Швеція Туреччина	Франція Італія Польща Сполучене Королівство <b>Україна</b>

Інституційний дизайн субнаціонального управління та територіальної організації влади значною мірою визначає загальні параметри розподілу повноважень між інституційними рівнями влади. Особливий інтерес для можливості імплементації зарубіжного досвіду в Україні становлять унітарні країни з трирівневим адміністративним устроєм (Великобританія, Польща, Франція та Італія). Досвід саме цих країн є визначальним для порівняння особливостей розподілу повноважень у сфері соціального захисту між інституційними рівнями та фінансових ресурсів, відповідно (*вертикальна децентралізація*). Досвід іншої групи країн є важливим з огляду на *горизонтальну децентралізацію*, а також при визначенні особливостей функціонування соціального захисту на локальному рівні та міжурядового вирівнювання.

<sup>118</sup> D. Allain-Dupré. Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine, available at : <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-trends-in-OECD-countries.pdf>.



Узагальнення досвіду європейських країн за характером розподілу повноважень в сфері соціального захисту (табл. 7) дозволяє зробити висновок, про тотожність української практики з такими таких унітарними країнами як Франція та Польща.

Таблиця 7

**Розподіл повноважень між інституційними рівнями влади в європейських країнах та Україні <sup>119</sup>**

Країни	Соціальний захист		
	Місцевий рівень	Субрегіональний рівень	Регіональний рівень
Бельгія			
Болгарія			
Чехія			
Данія			
Німеччина			
Естонія			
Греція			
Іспанія			
Франція			
Хорватія			
Італія			
Латвія			
Литва			
Люксембург			
Угорщина			
Мальта			
Нідерланди			
Австрія			
Польща			
Португалія			
Румунія			
Словенія			
Словаччина			
Фінляндія			
Швеція			
Великобританія			
Україна			

Однак, реформи в частині розподілу повноважень соціального захисту в країнах Європи не завжди оцінюються позитивно. Як зауважують W.Hayward, A. Lara Montero, L.Merchán Paúles існують прогалини, які до цього часу не вдалося вирішити. Таким

<sup>119</sup> R. Halásková, M. Halásková. Local governments in EU countries: competences and financing of public services, Scientific papers of the university of Pardubice, University of Pardubice, 2017, S. 53.

прикладом є дублювання служб у Франції; труднощі координації надання соціальних послуг у Бельгії тощо<sup>120</sup>.

Розгляд територіальної організації має важливе значення з огляду на розміри, склад та структуру муніципалітетів. Адміністративно-територіальна реформа в Україні відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>121</sup>, за Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>122</sup> відбувається на принципах добровільності, та, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад<sup>123</sup> з урахуванням таких ключових параметрів як прибуття для надання швидкої медичної допомоги та пожежної допомоги у межах 30 хвилин та доступність адміністративних послуг на відстані не більш як 20 кілометрів. Слід вказати, що при цьому параметри майбутнього соціального складу об'єднаної територіальної громади (муніципалітету) до уваги не брались. Як наслідок, в Україні утворились територіальні громади невеликі за чисельністю та територією, що характеризуються різним соціальним складом населення. Однак потрібно зауважити, що процес реформування територіальної організації влади в Україні ще триває.

Європейський досвід територіальної реформи свідчить про відсутність єдиних підходів до функціонування муніципалітетів, як наслідок можна виокремити три групи країн (рис. 18):

1. Великі за площею та чисельністю населення муніципалітети (Ірландія). Великобританія дещо відрізняється від інших країн з огляду на найбільшу чисельність населення та середні розміри площі муніципалітетів;
2. Середні за площею та чисельністю населення муніципалітети (Швеція, Нідерланди, Данія, Туреччина, Латвія, Португалія та Греція);
3. Малі за площею та чисельністю населення муніципалітети (Чехія, Польща, Люксембург, Словаччина, Словенія, Угорщина, Італія та інші).

Таким чином, українські реалії вказують не потенційну необхідність укрупнення територіальних громад, що спростить кращій організації влади, можливості оптимізації видатків на управління. Однак, при цьому слід врахувати, що Україна є великою як за площею так і чисельністю населення, розрізнена за етнічним складом, релігійними уподобаннями, природно-кліматичними умовами проживання мешканців України тощо.

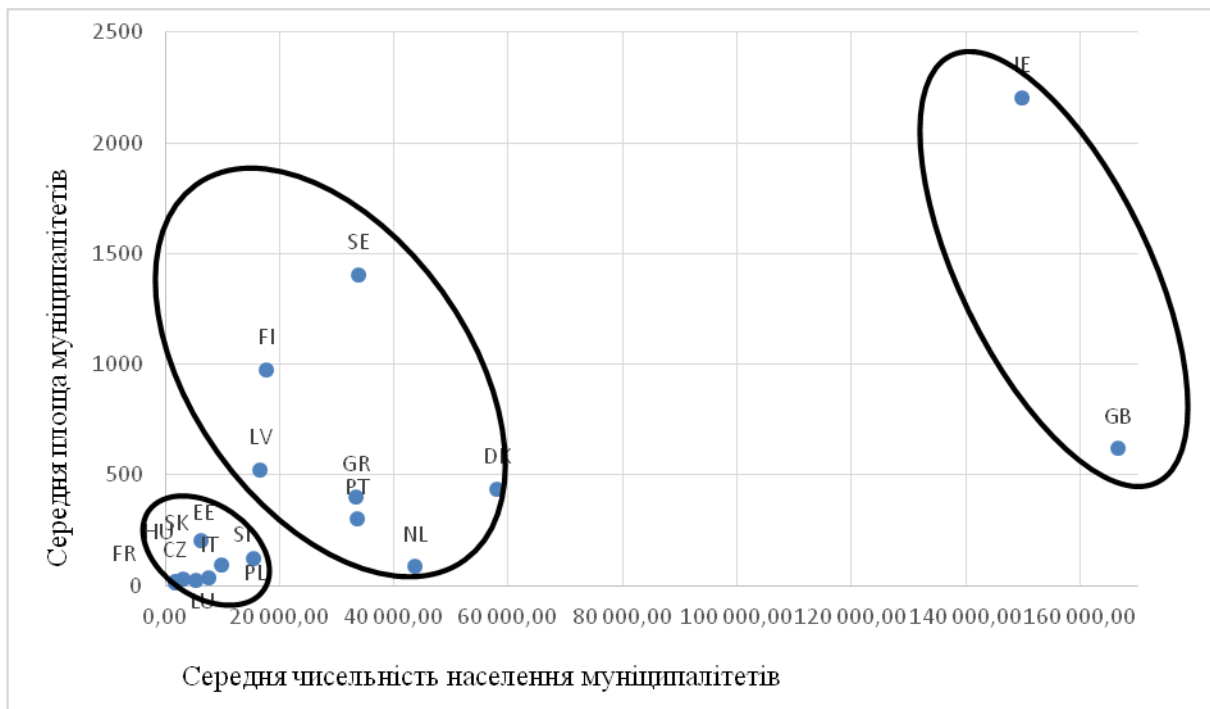
---

<sup>120</sup> W.Hayward, A. Lara Montero, L.Merchán Paúles. Bringing together Europe with local communities: social services priorities for the European Semester 2018, The European Social Network, Brighton, 2017, S. 70.

<sup>121</sup> Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). On approval of the Concept of reforming the local government and territorial organization of power in Ukraine, available at <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

<sup>122</sup> Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). On Voluntary Unification of Territorial Communities, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

<sup>123</sup> Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). Methodology for the formation of capable territorial communities, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.



**Рис. 18. Порівняння середньої чисельності та площі муніципалітетів в європейських країнах, 2016 р.\***

\*Джерело: розраховано та складено за даними <sup>124</sup>

**Етап II. Фінансова архітектура систем соціального захисту та дієвість соціального захисту.** Для обґрунтування другого етапу аналізу важливо виокремити базові засади системи соціального захисту, що є історичними, впливають з інституціональних підстав та лежать в основі її функціонування. Здебільшого фінансова архітектура систем соціального захисту європейських країн визначається такими основними відмінностями (табл. 8):

- переважанням державного фінансування (система «Беверіджа») чи концепції соціального страхування (система «Бісмарка»);
- різним обсягом перерозподіленого ВВП (GDP) на користь соціального захисту населення;
- диференційованими підходами у визначенні пріоритету соціального захисту серед інших публічних видатків.

З огляду на це, обрано ключові параметри для обґрунтування фінансової архітектури європейських країн дозволяють зробити такі висновки. Країни Європи дуже диференційовані за розміром витрат на соціальний захист, що підтверджує зважений розподіл вказаних витрат на одного мешканця. У 2015 р. найбільшими видатки соціального захисту в розрахунку на 1 особу були в Люксембурзі, а найменшими – у Болгарії та Румунії.

<sup>124</sup> OECD (2017), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris, available at: [www.oecd.org/regional/regional-policy](http://www.oecd.org/regional/regional-policy).

Таблиця 8

**Деякі фінансові параметри компаративного аналізу систем соціального захисту в європейських країнах**

	Фінансова архітектура системи соціального захисту				Дієвість системи соціального захисту		
	Видатки соціального захисту на душу населення (2015 р.)	Частка соціальних видатків у % до ВВП (2016 р.)	Частка видатків соціального захисту в публічних видатках (2016 р.)	Частка бюджетних джерел забезпечення соціального захисту (2014 р.)	Рівень добробуту (Life satisfaction) (2016 р.)	Рівень бідності населення (2016 р.)	Рівень нерівності в суспільстві (2016 р.)
Бельгія	11 046,77	20,0	37,6	38,6	6,9	15,5	3,8
Болгарія	1 126,29	12,7	36,4	48,8	4,7	22,9	7,9
Чехія	3 028,35	12,3	31,2	28,5	6,6	9,7	3,5
Данія	15 438,01	23,4	43,6	79,8	7,5	11,9	4,1
Німеччина	10 839,44	19,3	43,6	33,3	7,0	16,5	4,6
Естонія	2 530,47	13,5	33,3	18,1	5,6	21,7	5,6
Ірландія	9 192,93	9,9	36,4	60,5	7,0	16,6	4,4
Греція	4 301,10	20,7	41,5	39,8	5,2	21,2	6,6
Іспанія	5 730,88	16,8	39,9	44,0	6,4	22,3	6,6
Франція	11 180,40	24,4	43,3	35,1	6,4	13,6	4,3
Хорватія	2 227,40	14,7	31,2	36,6	5,3	19,5	5,0
Італія	8 128,19	21,1	42,7	48,8	5,9	20,6	6,3
Кіпр	4 569,90	13,8	35,7	52,0	5,6	16,1	4,9
Латвія	1 830,57	12,0	32,2	40,0	5,9	21,8	6,2
Литва	1 999,60	11,2	32,8	28,3	5,9	21,9	7,1
Люксембург	20 196,02	18,2	43,1	41,9	6,9	16,5	5,0
Угорщина	2 248,74	14,3	30,7	36,1	5,3	14,5	4,3
Мальта	3 753,94	12,0	31,6	56,1	6,5	16,5	4,2
Нідерланди	12 171,07	16,2	37,6	19,9	7,4	12,7	3,9
Австрія	11 898,89	21,6	42,6	36,3	7,0	14,1	4,1
Польща	:	16,9	41,2	21,7	6,0	17,3	4,8
Португалія	4 460,24	18,0	40,0	46,1	5,2	19,0	5,9
Румунія	1 179,36	11,6	34,2	49,7	5,8	25,3	7,2
Словенія	4 472,39	16,7	37,0	33,8	5,8	13,9	3,6
Словаччина	2 649,43	15,1	36,4	37,1	6,1	12,7	3,6
Фінляндія	12 100,12	25,6	45,8	47,2	7,5	11,6	3,6
Швеція	13 370,12	20,6	41,7	52,2	7,3	16,2	4,3
Великобританія	11 428,20	15,8	38,1	48,6	6,7	15,9	5,1
Ісландія	10 539,11	13,4	29,8	49,3	7,5	8,8	:
Норвегія	18 713,87	20,3	40,0	50,5	7,5	12,2	3,7
Швейцарія	20 169,00	13,6	39,6	24,1	7,5	14,7	4,4

Європейські країни перерозподіляють через ВВП різні частки соціального захисту, при цьому у 2016 р. найбільшу частку спостерігаємо у Данії, Франції, Фінляндії, а найменшу – у Ірландії та Литві. Пріоритетність соціального захисту в публічних видатках характеризує частка видатків на соціальний захист у публічних видатках, найбільшу

частку у публічних видатках традиційно спостерігаємо у скандинавських країнах, а найменшу – в Угорщині.

Фінансування надходжень до системи соціального захисту в європейських країнах відбувається по-різному, одні країни основним джерелом надходжень обрали соціальні внески, інші – податки. Із загальної сукупності країн вирізняється Естонія та Литва, в яких у 2014 р. понад 70% всіх надходжень було забезпечено за рахунок соціальних внесків. З іншого боку, Данія та Ірландія фінансують свої системи соціального захисту в значній мірі з податків, які становили понад 60% загальних надходжень. Відмітимо також загальну тенденцію до нарощення частки державного фінансування, що супроводжується зменшенням соціальних внесків.

Соціальний захист охоплює широке коло питань від захисту уразливих членів населення від бідності до зменшення нерівності в суспільстві, у найширшому розумінні – забезпечення добробуту усього населення. З огляду на це, для характеристики дієвості системи соціального захисту нами обрано три ключові параметри: рівень бідності після надання соціальних трансфертів, рівень нерівності в суспільстві та рівень задоволення життям, що є складовою індексу кращого життя (Better Life Index).

Поділяємо думку, що дієвість реформ в сфері соціального захисту значною мірою пояснюється взаємозалежністю витрат на соціальний захист та зниженням рівня бідності в країні. Європейські країни витрачають різні частки їх ВВП на соціальний захист, а також використовують різні інструменти задля скорочення масштабів бідності. Вартим уваги є приклад країн, які використовуючи відносно невелику частку видатків у ВВП та мають низький рівень бідності після здійснення соціальних трансфертів (Чехія, Ірландія), і навпаки, є країни в яких прослідковуємо високі видатки і високий рівень бідності при цьому (Італія та Греція).

Іншим важливим завданням соціального захисту є зменшення нерівності в суспільстві. Найбільшим рівнем нерівності в суспільстві у 2016 р. характеризувались такі країни як Болгарія, Румунія та Литва. Найбільш позитивним суб'єктивним сприйняття власного добробуту (Індекс задоволення) характеризуються мешканці скандинавських країн. Серед аналізованих європейських країн відмітимо Болгарію, Грецію та Португалію, мешканці яких є найменш задоволеними власним життям.

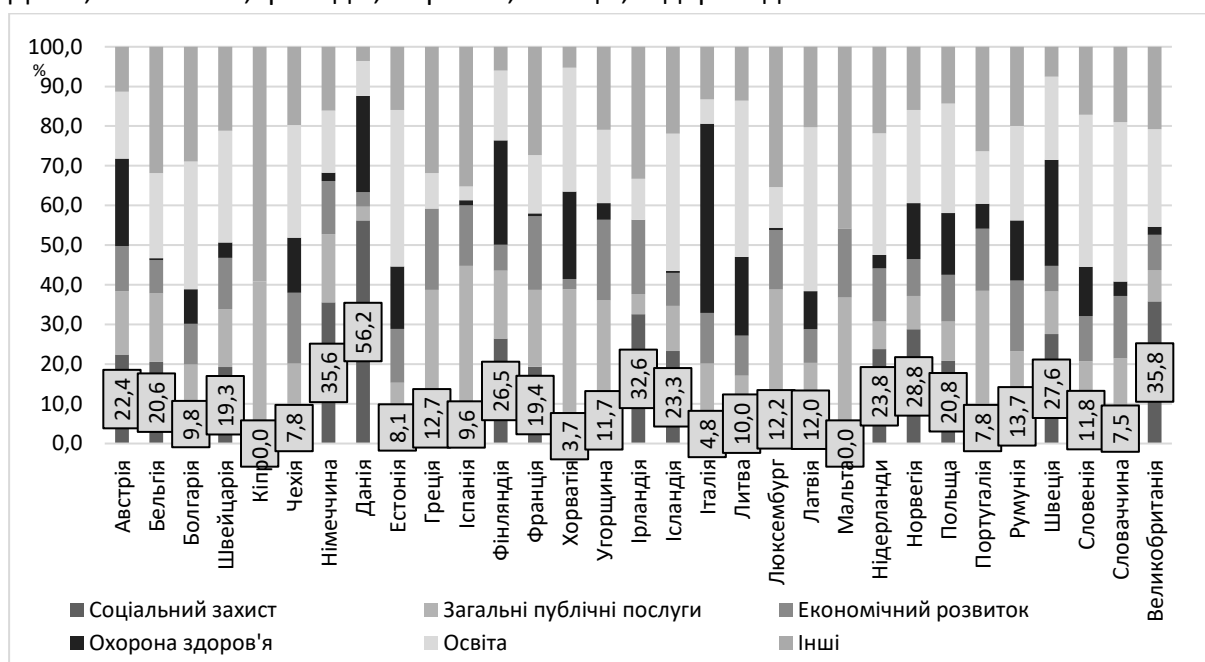
**Етап 3. Децентралізована система соціального захисту: муніципальний рівень у фокусі.** Окреслення інституційних, адміністративних, територіальних засад децентралізації та характеристика загальних параметрів фінансування соціального захисту в зарубіжних країнах є підґрунтям для визначення особливостей реалізації соціального захисту в умовах децентралізації з фокусом на муніципальний рівень. В ході компаративного аналізу з'ясуємо кілька ключових питань, які на нашу думку, є важливими:

- по-перше, наскільки європейські країни децентралізували видатки, в тому числі, і видатки соціального захисту;
- по-друге, як відбувається розподіл видатків на місцевому рівні та пріоритетність видатків соціального захисту;

- по-третє, за рахунок яких надходжень на муніципальному рівні фінансувались питання соціального захисту.

Підсумки 2016 р. вказують, що серед європейських країн найбільшу частку видатків місцевих бюджетів в структурі видатків загального управління мали скандинавські країни, а також Польща (30,9%) та Ісландія (27,1%), найбільшу частку доходів в структурі загального управління спостерігаємо у Швеції, Фінляндії, Данії, Ісландії, Швейцарії, Чехії та Латвії.

Наявність доволі сильного субнаціонального рівня дозволяє зробити припущення про потенційну можливість адекватного фінансування соціального захисту на цьому інституційному рівні. Більш детальний аналіз розподілу видатків на муніципальному рівні (рис. 19) вказує на пріоритетність видатків соціального захисту в таких країнах як Данія, Німеччина, Ірландія, Норвегія, Швеція, Нідерланди.



**Рис 19. Розподіл видатків муніципального рівня за напрямками в європейських країнах, 2016 р.\***

\*Джерело: розраховано та складено за даними <sup>125</sup>

Слід вказати, що аналіз загальних доходів муніципального рівня вказує на важливість трансфертів, які проводяться з метою збалансування, а також належного забезпечення місцевих видатків на соціальний захист. Вдалим прикладом такої політики, на нашу думку, є досвід Норвегії, де гранти надаються для догляду за людьми похилого віку. Два типи грантів (цільовий та інвестиційний гранти)<sup>126</sup> дозволяють Норвегії повною

<sup>125</sup> Eurostat (2018). Government expenditure by function – COFOG, available at: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG).

<sup>126</sup> D. Bergvall, C. Charbit, D.-J. Kraan, O. Merk (2006) Intergovernmental transfers and decentralised public spending, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, available at: <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>.

мірою фінансувати видатки довгострокового догляду за людьми похилого віку на муніципальному рівні.

Видаткова частина дозволяє детально аналізувати переваги, надані системою соціального захисту. Загальні параметри децентралізованої системи соціального захисту в європейських країнах, як і в Україні супроводжуються секторальними реформами, в тому числі й соціального захисту. При цьому найбільш вдалим, на нашу думку, є реформи деінституалізації, довгострокового догляду за людьми похилого віку та впровадження інтегративних медико-соціальних послуг на базовому рівні адміністративно-територіального устрою.

Отже, погоджуємось з думкою Joseph E. Stiglitz, який стверджує, що «будь-яка програма соціального забезпечення має бути адаптована до країни, її історії, інститутів та проблем»<sup>127</sup>. Разом з тим, проведений компаративний аналіз функціонування децентралізованої системи соціального захисту в європейських країнах дозволяє визначити позитиви та прогалини, на які слід звернути увагу при реформуванні системи соціального захисту в Україні. Серед них:

1. Децентралізація спричинила різний рівень розподілу повноважень та фінансових ресурсів, при чому інституційний дизайн в частині виокремлення одно-, дво- чи трирівневих систем управління в європейських країнах не вирішили проблем ефективного розподілу повноважень та фінансових ресурсів. Навіть у високорозвинених європейських країнах процеси децентралізації супроводжувались неефективною комунікацією між службами, дублюванням та відсутністю послуг. Схожість українських проблем вказують на потребу удосконалення державної політики соціального захисту в напрямку додаткової аргументації розподілу повноважень соціального захисту між інституційними рівнями, а також оптимізації значної кількості служб та структур в системі соціального захисту.

2. Архітектоніка систем соціального захисту в частині превалювання страхових чи бюджетних форм захисту є вихідною основою для проведення компаративного аналізу децентралізованої системи соціального захисту в зарубіжних країнах. При цьому свідченням вдалої побудови системи соціального захисту із широким застосуванням принципів соціального страхування за певними напрямками вказують на наявність меншого сектору соціального захисту на місцевому рівні. В цьому контексті Україні важливо визначитись яким засадам при побудові системи соціального захисту ми надаємо перевагу. Змішана система має місце, однак якщо ще не поглиблює бідність працюючого населення, які є платниками як податків, так і соціальних внесків.

3. Для України вкрай важливим усвідомлення того факту, що реформування системи соціального захисту в умовах децентралізації влади, що передбачає розподіл владних повноважень, додатково потребує відповідальності, а найголовніше – відповідного фінансового забезпечення на кожному інституційному рівні. Одним із таких можливостей є фінансове вирівнювання не за доходами, а за видатками на основі

---

<sup>127</sup> J. Stiglitz (2017) The welfare state in the twenty-first century, Columbia University, 2017, available at: <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2017/06/Welfare-Chapter-JS.pdf>.

стандартизованого набору соціальних послуг, іншим можливим варіантом є урахування соціального складу територіальної громади.

## **Потенціал використання міграційного капіталу як ресурсу розвитку економіки регіону**

Останніми роками одним із важливих факторів збільшення доходів домогосподарств (особливо областей Карпатського регіону України) стала трудова міграція за кордон. Статистика свідчить, що в середньому один мігрант, який перебуває в Італії, щороку пересилає додому близько 5 тис. дол. США, а по Карпатському регіону щорічні доходи тільки сільських домогосподарств від трудових мігрантів сягають 9 тис. дол. США<sup>128</sup>. Якщо врахувати той факт, що масштаби зовнішньої трудової міграції становлять 14-15% від загальної чисельності населення, то можна стверджувати, що доходи від трудової міграції в сучасних умовах є суттєвим джерелом формування сукупних доходів домогосподарств. За приблизними оцінками українські мігранти щорічно заробляють за кордоном близько 35,3 млрд. дол. США<sup>129</sup>, при цьому більшу частину цих коштів переправляють до України. Свої заробітки трудові мігранти витрачають, як свідчить практика, насамперед на поліпшення житлових умов, освіту, медичне обслуговування, придбання автомобілів, побутової техніки, тобто кошти спрямовуються в основному на споживання. На жаль, інвестиційний потенціал величезних коштів, зароблених за кордоном, в Україні практично не використовуються<sup>130</sup>.

Переважна більшість українських заробітчан працює в Російській Федерації (43,2%), Польщі (14,3%), Італії (12,9%) та Чеській Республіці (12,9%) – за даними Звіту щодо методології, організації, проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні<sup>131</sup>.

Українська трудова міграція за кордон нині стала важливим джерелом валютних надходжень у формі грошових переказів, які сприяють підвищенню добробуту сімей трудових мігрантів та забезпечують економічне зростання в країні. Однак обсяги та масштаби надходження коштів із закордону, зароблених українськими трудовими мігрантами ми достеменно невідомі, що зумовлено відсутністю виваженої державної

---

<sup>128</sup> Біттер О. Грошові та сукупні доходи сільських домогосподарств Карпатського регіону / О. Біттер // Економіка України. – 2006. – № 2. С. 62.

<sup>129</sup> Гайдуцький А. П. Масштаби доходів українських трудових мігрантів / А. П. Гайдуцький // Економіка та держава. – 2008. – № 2. С. 96.

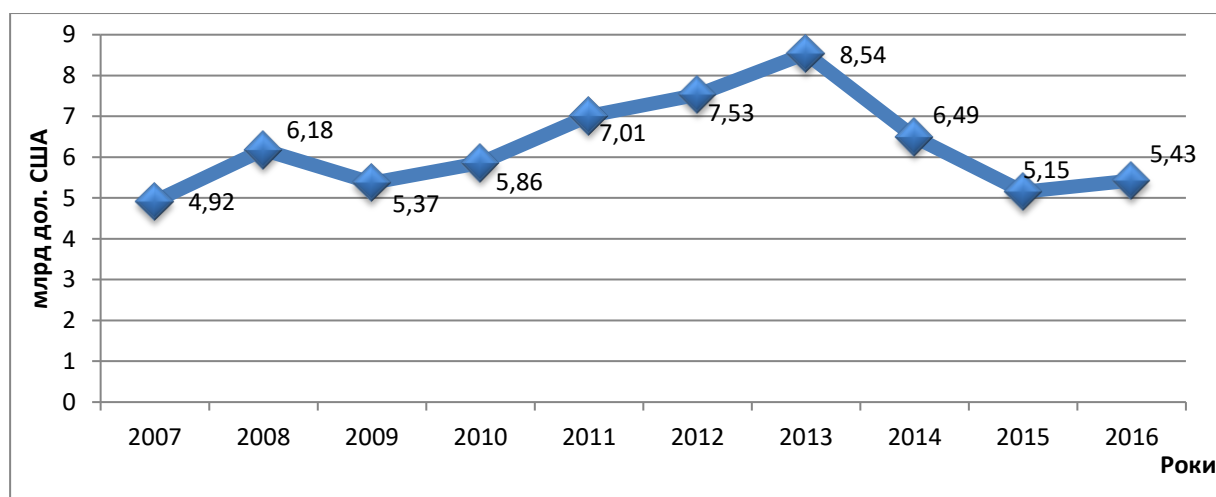
<sup>130</sup> Біттер О. Грошові та сукупні доходи сільських домогосподарств Карпатського регіону / О. Біттер // Економіка України. – 2006. – № 2. С. 63.

<sup>131</sup> Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні / Міжнародна організація праці. Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. – Будапешт, МОП. – 2013. – 98 с.



еміграційної політики, недосконалістю українського законодавства та непрозорістю схем переказу коштів<sup>132</sup>.

Завдяки безпрецедентним обсягам та складу сучасна міграція українців до Польщі не може не справляти вплив на ситуацію в обох країнах, стосунки між ними. Оскільки мотиви міграції передусім соціально-економічні, найпомітнішим цей вплив є у відповідній сфері. Завдяки українцям економіка Польщі задовольняє попит у робочій силі. А Україна отримує заробітки мігрантів, вчетверо вищі, ніж зарплатня в Україні, які вони надсилають своїм сім'ям на Батьківщину. За підрахунками Національного банку Польщі, сумарний заробіток українців в Польщі в 2016 р. становив 12,6 млрд злотих проти 3,6 млрд в 2013 р. Сума переказів в Україну сягнула 8,1 млрд злотих (2,22 млрд доларів США), або в 2,5 рази більше, ніж в 2013 р. Ці кошти відіграють важливу роль соціального амортизатора, є чинником протидії бідності численних українських домогосподарств. Варто зазначити, що на фоні високого попиту на працю українців, а також у відповідь на запровадження безвізового режиму, що викликало занепокоєння польських працедавців щодо евентуального відпливу українських заробітчани до інших країн ЄС з вищим рівнем оплати праці, в 2017 році заробітні плати українців в Польщі зросли на третину<sup>133</sup>.



**Рис. 20. Обсяги приватних грошових переказів в Україну у 2007-2016 рр.\***

\*Джерело: складено на основі даних Державної служби статистики України та даних Національного банку України

Разом з тим, з виїздом до Польщі для України пов'язані й суттєві втрати, особливо, коли йдеться про міграцію молоді, фахівців. Вкрай тривожним є той факт, що, як свідчать соціологічні дані, понад третина українських студентів прагнуть після завершення

<sup>132</sup> Булавинець В. М. Доходи трудових мігрантів як важливе джерело доходів домогосподарств / В. М. Булавинець // Інвестиції, практика та досвід. – 2015. - № 10. – 56 с.

<sup>133</sup> Безвиз и заробитчане. Что пишут польские и венгерские СМИ о наплыве украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://strana.ua/articles/analysis/85355-bezviz-i-zarobitchane-v-polshe-i-vengrii-naplyv-nashihrudyag.html>

навчання працевлаштуватися в Польщі (36,6%), ще 22 % планують емігрувати до іншої країни, тоді як повернутися в Україну – лише 2,4%<sup>134</sup>

Починаючи з 2007 р. до 2013 р. обсяги переказів в Україну мають стійку динаміку до зростання, а зниження цього показника у 2009 р. пояснюється впливом фінансової кризи. А у 2014-2015 рр. відбулося стрімке зниження показника, що пояснюється складною ситуацією в країні. І уже з 2016 року обсяги переказів знову збільшилися.

Україна отримує з-за кордону значні суми приватних трансфертів. За даними Національного банку України у 2016 році в країну було перераховано заробітчанами 5,4 млрд дол. США, що лише на 31% менше обсягу прямих іноземних інвестицій (7,9 млрд дол. США), у 2011-2012 рр. сума переказів майже рівнозначна обсягу прямих інвестицій, а у 2013 р. перевищує на 7% (табл. 9)

Таблиця 9

**Грошові перекази в Україну у 2007-2016 рр. (млн. дол. США)\***

Показники	Роки									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>За каналами надходження:</i>										
Через коррахунки банків	2818	3275	2832	2959	3252	3278	3293	2410	2006	2279
Через міжнародні платіжні системи	1458	2097	1825	2126	2804	3213	4084	3190	2135	2126
Неформальними каналами	646	805	713	777	963	1035	1160	889	1013	1020
<i>За джерелами формування:</i>										
Оплата праці (без урахування податків та витрат у країні перебування)	1842	3024	2855	3373	4022	4619	5652	4318	3452	3602
Приватні трансферти	3080	3153	2515	2489	2997	2907	2885	2171	1702	1823
<b>Обсяги грошових переказів у % до ВВП</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>

\*Джерело: складено на основі даних Державної служби статистики України та даних Національного банку України

Значення переказів для України переконливо було підтверджено в роки кризи. У 2009 р. за даними НБУ надходження переказів зменшились на 13% ніж у 2008 р., а з 2014 р. відбулося значне падіння обсягів переказів, незважаючи на таке падіння економічної активності їх співвідношення до ВВП зросло з 3,4% до 4,6% у 2008-2009 рр. та з 4,8% до 5,8% у 2014-2016 рр.

<sup>134</sup> Chmielewska I., Dobroczek G., Puzynkiewicz J. A new wave of Ukrainian migration to Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/>

Для більшості домогосподарств грошові перекази трудових мігрантів становлять понад половину їх сукупного доходу, а витрачаються переважно на задоволення щоденних потреб та на придбання товарів тривалого використання (табл. 10)

Таблиця 10

**Основні напрями використання грошових переказів трудових мігрантів  
домогосподарствами України у 2008-2016 рр.\***

Напрями використання	2008 р.	2012 р.	2016 р.
Щоденні потреби	72,0	77,5	76,2
Товари тривалого користування	39,3	40,9	33,4
Придбання, ремонт житла	29,1	29,0	25,6
Здобуття освіти	12,4	11,6	8,1
Заощадження	9,7	22,2	4,9

\*Джерело: складено на основі даних Державної служби статистики України та даних Національного банку України

Як свідчать дані таблиці, майже третина домогосподарств вкладає міграційний капітал у придбання житла, що є позитивним інвестиційним капіталовкладенням, також позитивним наслідком трудової міграції є те, що значна частина коштів, отриманих домогосподарствами від трудових мігрантів, спрямовуються на здобуття освіти.

Найпростіший шлях спрямування міграційного капіталу на розвиток країни – контроль за цим фінансовим потоком, оподаткування цих коштів, та частковий переказ певної суми через національні фінансові установи. Для прикладу, влада Єгипту зобов'язала мігрантів переказувати мінімум 10% міграційного капіталу. У В'єтнамі – 30% заробітків необхідно перераховувати у спеціальний державний фонд. Влада Філіппін зобов'язала заробітчан до обов'язкового переказу мінімум 70% зароблених коштів через національні банки, хоча сума переказів під час дії цього рішення ніколи не досягала 70% заробітків філіппінців за кордоном<sup>135</sup>. Щодо оподаткування переказів трудових мігрантів, влада Шрі-Ланки встановила 15%-податок на перекази мігрантів, проте відразу змушена була відмовитись від нього. За даними Світового банку, на 2005 рік оподатковували перекази лише 5 країн світу: Колумбія 3% (на сьогодні – скасовано), Еквадор – 12% (скасовано). Перу 0,1%. Польща та Грузія оподатковують перекази трудових мігрантів, враховуючи їх у загальній сумі доходів домогосподарств<sup>136</sup>.

Встановлення податку на перекази виявилось малоефективним і спрямувало переказ міграційного капіталу неформальними каналами. Навпаки, лібералізація сфери валютних надходжень сприяла зростанню приватних трансфертів. Наприклад, в 1997 р. В'єтнам відмовився від 5-відсоткового оподаткування переказів, суми, що надходили офіційними каналами, одразу зросли. Так само в Таджикистані відмова від податку на

<sup>135</sup> O'Neill A. Emigrant Remittances: Policies to Increase Inflows and Maximize Benefits // Indiana Journal of Global Legal Studies. – 2005. – №1. – p. 354.

<sup>136</sup> Agunias D. R. Remittances and development: Trends, Impacts and Policy Options. – Washington: Migration Policy Institute. 2006

транснаціональні банківські операції в 2003 р. забезпечила зростання переказів з 78 млн у 2002 р. до 256 млн в 2003 р.<sup>137</sup>

Так, спеціальні банківські депозити з підвищеними відсотковими ставками існують в Індії. У 2012 р. на таких депозитах нараховувалося 50 млрд. доларів США, що становило 20% всіх депозитів у банківській системі<sup>138</sup>.

Мігранти, які повертаються до Пакистану на постійне проживання чи навіть тимчасово, можуть скористатися митними знижками на імпорт обладнання та інших товарів виробничого призначення. Величина пільг залежить від рівня розвитку регіону, де планується їх використання, і є найвищою, якщо бізнес започатковується у віддалених депресивних регіонах країни. Правом на безмитне ввезення обладнання та сировини користуються також мігранти, якщо ці товари спрямовуються у спеціальні економічні зони<sup>139</sup>.

Оскільки кошти, які надсилають окремі громадяни, є відносно невеликими, у зарубіжній практиці застосовують механізми накопичувальних рахунків під певні програми (наприклад, з метою купівлі житла, освіти чи відкриття бізнесу). За бажанням громадяни на його заощадження можуть також спрямовуватися в успішні та прибуткові підприємства на батьківщині. Скажімо, відповідна урядова програма діє на Філіппінах. На Мальті, в Естонії в рамках загальної інвестиційної політики мігрантам пропонується широкий спектр інвестиційних проектів<sup>140</sup>.

Сприяти переказам трудових мігрантів уряди держав можуть, використовуючи не лише фінансові, а й адміністративні важелі (проте не шляхом встановлення жорстких правил, а створення додаткових можливостей для мігрантів). Так, на Філіппінах Державна адміністрація з соціального захисту працівників за кордоном видає кожному працівникові-мігрантові, який підписує контракт, ідентифікаційну картку, що автоматично означає відкриття банківського рахунку, через який переказ коштів на батьківщину здійснюється за символічною ціною. Прикладом може слугувати також угода між фінансовими установами Мексики та США, досягнута за участі мексиканського уряду, яка дозволила нелегальним мігрантам-мексиканцям у США відкривати поточні рахунки в банках, з яких на батьківщині знімають гроші члени їхніх родин. Це стало можливим завдяки тому, що мексиканські консульства у США видають усім мексиканцям, незалежно від їхнього правового статусу, спеціальні ідентифікаційні картки, так звані «матрикули», які визнаються банками як достатні для проведення

---

<sup>137</sup> Ghosh B. Migrant remittances and development: Myths, Rhetoric and Realities. – Geneva: IOM, 2006. – P. 55.

<sup>138</sup> Кізіма Т. Онищук В. Державна політика стимулювання грошових переказів трудових мігрантів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / Т. Кізіма, В. Онищук // Світ фінансів. – 2016. – №1 – с. 47-57

<sup>139</sup> O'Neill A. Emigrant Remittances: Policies to Increase Inflows and Maximize Benefits // Indiana Journal of Global Legal Studies. – 2001. – № 1. – p. 357.

<sup>140</sup> Кізіма Т. Онищук В. Державна політика стимулювання грошових переказів трудових мігрантів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / Т. Кізіма, В. Онищук // Світ фінансів. – 2016. – №1 – с. 47-57

банківських операцій. Лише впродовж року з моменту введення було видано 1,5 млн. «матрикул», а обсяг грошових переказів до Мексики зріс майже на третину<sup>141</sup>

Ще одним напрямом залучення переказів трудових мігрантів для розвитку країни походження є підтримка ініціатив їх громадських об'єднань (земляцтв) за кордоном, спрямування колективних переказів мігрантів на вирішення важливих для місць їхнього походження проблем (наприклад, на будівництво доріг, лікарень чи шкіл). Прикладом може слугувати програма, яка діє в Мексиці й отримала назву «три до одного». Тобто, влада готує і пропонує мігрантам для фінансування суспільно значущі проекти. Для їх реалізації на кожний долар колективних переказів заробітчан додається по долару з бюджетів різного рівня: державного, бюджету штату та місцевого. Протягом останніх 20 років ця програма стимулювала понад 500 млн. доларів інвестицій трудових мігрантів<sup>142</sup>. Подібна практика поширена й в інших країнах Латинської Америки, зокрема, в Гватемалі, Гондурасі, Домініканській Республіці. Нещодавно вона запроваджена в Молдові<sup>143</sup>. З метою залучення коштів з-за кордону окремі держави випускають цінні папери, що поширюються в діаспорах, деноміновані в іноземній валюті. На них встановлюються вигідні проценти та обмінні курси, а їхні власники мають право отримати готівку за першою вимогою. Зокрема, ще у 1951 р. до такої практики вдався Ізраїль. З того часу випущено облігацій на загальну суму понад 25 млрд. доларів США. На них припадає приблизно третина зовнішнього боргу країни. Гроші використовуються на соціально значущі проекти, такі як будівництво зрошувальних систем, житла та комунальної інфраструктури. Тричі (у 1991, 1998 та 2000 рр.) випускала облігації для емігрантів Індія – на 1,6, 4,2 та 5,5 млрд. доларів США відповідно. На них встановлювався вищий процент, ніж той, що мігранти могли отримати, зберігаючи кошти на депозитах в країні перебування. Валютні облігації для мігрантів випускали також Бангладеш, Пакистан, Ліван, Філіппіни, Китай<sup>144</sup>.

Оскільки трудова міграція є важливим чинником добробуту домогосподарств, держава повинна підвищувати рівень фінансової грамотності заробітчан щодо ефективного інвестування накопиченого капіталу на батьківщині (адже для України грошові перекази стали ефективним інструментом боротьби з бідністю та набули характеру «самодопомоги», адже вони перевищили розміри офіційної допомоги), створювати сприятливі умови для легалізації та здешевлення грошових переказів трудових мігрантів і гарантувати безпеку їх надходження до адресата через банківський сектор, адже більшість міграційного капіталу має «тіньовий характер» – кошти

---

<sup>141</sup> Кізима Т. Онищук В. Державна політика стимулювання грошових переказів трудових мігрантів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / Т. Кізима, В. Онищук // Світ фінансів. – 2016. – №1 – с. 47-57

<sup>142</sup> Гнатюк П. Міграція та грошові перекази мігрантів // Майбутнє міграції в Україні. Звіт конференції. – К. : МОМ, 2011. – С. 27.

<sup>143</sup> Перекази мігрантів з-за кордону та можливі заходи щодо їх заохочення та ефективного використання: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1276/>

<sup>144</sup> Перекази мігрантів з-за кордону та можливі заходи щодо їх заохочення та ефективного використання: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1276/>

передаються через водіїв транспортних засобів або перевозяться особисто. Надходження зароблених коштів мігрантів до України неформальними каналами пояснюється насамперед бажанням максимально знизити витрати при переказуванні коштів на батьківщину офіційними шляхами а також недовірою до банківського сектора в Україні.

Отже, можна стверджувати, що грошові перекази мігрантів є важливим джерелом зовнішнього фінансування країни: разом зі зростанням обсягів грошових переказів на батьківщину, зростає і їх вплив на фінансову, економічну та соціальну ситуацію в країні. Для України найважливішим питанням щодо грошових потоків мігрантів є зменшення частки використання їх на споживання на користь збільшення організованих заощаджень як джерела інвестування у національну економіку.

## **Інструменти розбудови громадянського суспільства в контексті розвитку територіальних громад**

Сьогодні демократичні інститути найефективніше функціонують там, де громадянське суспільство в цілому сформувалося вже давно<sup>145</sup>. В Україні майже 90% населення не вбачає необхідності в громадянській активності чи навіть не розуміє про що йде мова, тільки 3,8% населення є членами громадських організацій України<sup>146</sup>. Водночас в Фінляндії на 5 млн. населення 15 млн. членів громадських організацій, 8% населення є постійними членами більш ніж 5 об'єднань, 75% населення є членом хоча б одного об'єднання<sup>147</sup>.

Рада Європи визначає деякі ключові характеристики активного громадянина<sup>148</sup>: участь у громаді (участь у добровільній діяльності або взаємодія з органами місцевого самоврядування); люди мають право брати участь у рішеннях та процесах, які впливають на них, зокрема державну політику та послуги; знання та розуміння політичного, соціального, економічного контексту їх участі, щоб вони могли приймати обґрунтовані рішення; вміти забезпечувати політику, дії та існуючі структури на основі таких принципів, як рівність, всеосяжність, різноманітність та соціальна справедливість. Відповідно активний громадянин той, хто розвиває навички, знання та розуміння, щоб мати змогу приймати обґрунтовані рішення щодо розвитку громади з метою підвищення якості життя в них (рис. 21).

---

<sup>145</sup> Putnam R.D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993 [Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996].

<sup>146</sup> Кровотечение. Почему украинцы покидают свою страну. Режим доступа: <https://zn.ua/project/emigration/>

<sup>147</sup> Основы деятельности общественных организаций «Финляндия – страна общественных объединений...» Режим доступа: [http://www.mosaiikki.info/lehdet\\_ru.php?id=2014\\_95\\_kansalaisjarjesto](http://www.mosaiikki.info/lehdet_ru.php?id=2014_95_kansalaisjarjesto)

<sup>148</sup> Education for democratic citizenship 2001-2004

Режим доступа: [http://www.edchreturkey-eu.coe.int/Source/Resources/Pack/ToolsTT\\_EDCHRE\\_en.pdf](http://www.edchreturkey-eu.coe.int/Source/Resources/Pack/ToolsTT_EDCHRE_en.pdf)



**Рис. 21. Активний громадянин в територіальній громаді**

\* Розроблено на основі <sup>149</sup>

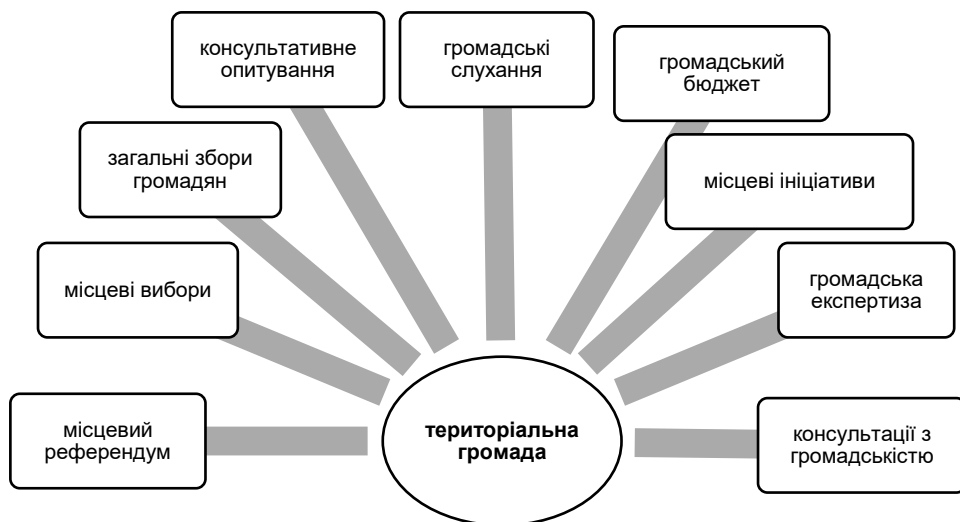
Виходячи з вище зазначеного важливо виокремити територіальну громаду як *місцеве громадянське суспільство*, яке є однією з передумов становлення дієздатних територіальних громад та участі громадян. Участь громади втілюється у різних формах: інформування, консультування, співпраця і делегування. Для кожної з цих форм існує близько сотні різноманітних інструментів залучення громадян, які можуть бути застосовані на усіх етапах прийняття політичних рішень (розробка порядку денного, підготовка документів, прийняття рішення, виконання, моніторинг). Цікавим є досвід Швейцарії, де рішення про витрати; про ставки податку в межах громади; впровадження нових податків; про придбання, обмін або продаж землі громади; надання дозволу на будівництво проводять через фінансові референдуми та збори в громаді<sup>150</sup>. Беручи участь у вирішенні питань місцевого значення, члени територіальної громади, наприклад міста Львова мають право<sup>151</sup> (рис.22): подавати індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції, електронні петиції) органам і посадовим особам Львівської міської ради й одержувати на них відповіді у встановлені законодавством України терміни; бути включеним у встановленому порядку до складу консультативно-дорадчих органів при Львівській міській раді та її виконавчих органах; одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність Львівської міської ради, її виконавчих органів та посадових осіб, у спосіб передбачений законодавством України; одержувати копії правових актів Львівської міської ради, її виконавчих органів і посадових осіб; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю Львівської міської ради, її виконавчих органів

<sup>149</sup> A for Active Citizenship. Retrieved from: <https://participationdictionary.wordpress.com/2014/04/25/a-for-active-citizenship/>

<sup>150</sup> У чому причина успіху Швейцарії? Режим доступу: <http://terhromady.info/international/schweiz-erfolg/>

<sup>151</sup> Статут територіальної громади м. Львова. Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B0PT01PMFOredjdVbUhVQU9qdk93TnBMSDV3NGNvd3NsaXhz/view>

і їх посадових осіб, Львівського міського голови у встановлених законодавством України і цим Статутом формах; брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення міста Львова; на участь у розподілі частини видатків міського бюджету міста Львова шляхом прямого волевиявлення через механізм громадського бюджету міста Львова; у встановленому законодавством України, Регламентом Львівської міської ради та цим Статутом порядку бути присутніми на засіданнях Львівської міської ради та її виконавчих органів; на особистий прийом посадовими особами Львівської міської ради та її виконавчих органів; ознайомлення з проектами нормативно-правових актів Львівської міської ради, а також правових актів, прийнятих її виконавчим комітетом; ознайомлення з порядком денним та протоколами засідань Львівської міської ради та її комісій; ознайомлення з архівними матеріалами у встановленому законодавством України порядку.



**Рис. 22. Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою**

Рада Європи поєднала типологію рівнів участі громади із циклом етапів прийняття політичних рішень, і представила матрицю із пропонованими інструментами залучення для кожного з етапів/рівнів участі. Загалом, існує 4 рівні громадянської участі (вертикаль, знизу-вгору: від найслабшого до найсильнішого)<sup>152</sup>: Інформація, Консультація, Діалог і Партнерство, які можуть відбуватися протягом 6 етапів в прийнятті політичних рішень (горизонталь, зліва-направо: від початкового до кінцевого): Розробка порядку денного, Підготовка документів, Рішення, Виконання, Моніторинг, Перегляд (табл. 11).

<sup>152</sup> . The Youth Progress Index. Retrieved from: <https://www.youthforum.org/sites/default/files/page-pdfs/Youth%20Progress%20Index.pdf>



Таблиця 11.

## Інструменти участі громади в процесі прийняття політичних рішень ЄС

Рівні участі	Етапи прийняття політичних рішень					
	Розробка порядку денного	Підготовка документів	Рішення	Виконання	Моніторинг	Перегляд
<b>Інформування</b>	Легкий і відкритий доступ до інформації; Дослідження; Кампанії та лобіювання; Веб-сайт з основними документами	Відкритий і вільний доступ до політичних документів; Веб-сайт з основними документами; Кампанії та лобіювання; Мовлення по інтернету; Вклад досліджень	Кампанії і лобіювання	Відкритий доступ до інформації; Веб-сайт для доступу до інформації; E-mail розсилка; FAQ; Процедури публічного тендеру	Відкритий доступ до інформації; Збір даних; Оцінки; Дослідження	Відкритий доступ до інформації
<b>Консультації</b>	Петиції; Он-лайн консультації	Слухання і групи питань-відповідей; Експертні семінари; Багатосторонні комітети і консультативні органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Події, конференції, форуми, семінари	Механізми зворотного зв'язку	Конференції чи зустрічі; Он-лайн консультації
<b>Діалог</b>	Слухання і громадські форуми; Форуми громадян і майбутні ради; Основні контакти у владних органах	Слухання і групи питань-відповідей; Експертні семінари; Багатосторонні комітети і консультативні органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Семінари з підвищення спроможності; Навчальні семінари	Робочі групи чи комітети	Семінари і дискусійні форуми
<b>Партнерство</b>	Робочі групи чи комітети	Спільна підготовка документів	Спільне прийняття рішень	Стратегічні партнерські зв'язки	Робочі групи чи комітети	Робочі групи чи комітети

Так, Ш. Арнштайн<sup>153</sup> запропонувала розбити ефемерне поняття «громадянської участі» на три рівні: Неучасть; Символічні заходи; Громадянська влада, які в свою чергу розбиваються ще на 8 «сходинок» (рис. 23.), а також визначила вісім рівнів участі, кожен з яких відповідає одній сходинці сходів, практично без участі громадян в одному кінці до форми повного керівництва громадян на іншому. Чим вище знаходяться громадяни на сходах, тим більше влади у них є при визначенні результатів. Дві нижні сходинки - маніпуляції і терапія - не є участю і їх слід уникати. Наступні три - інформування, консультації та примирення - є чисто символічними, вони дозволяють громадянам мати

<sup>153</sup> Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

голос і бути почутими, але їх погляди не можуть бути належним чином розглянуті можновладцями. Останні три кроки - партнерство, делегована влада і громадянський контроль - складають реальну владу громадян та повні форми участі громадян.



**Рис. 23. Ступені громадянської участі за Ш.Арнштайн**

\* Розроблено на основі<sup>154</sup>

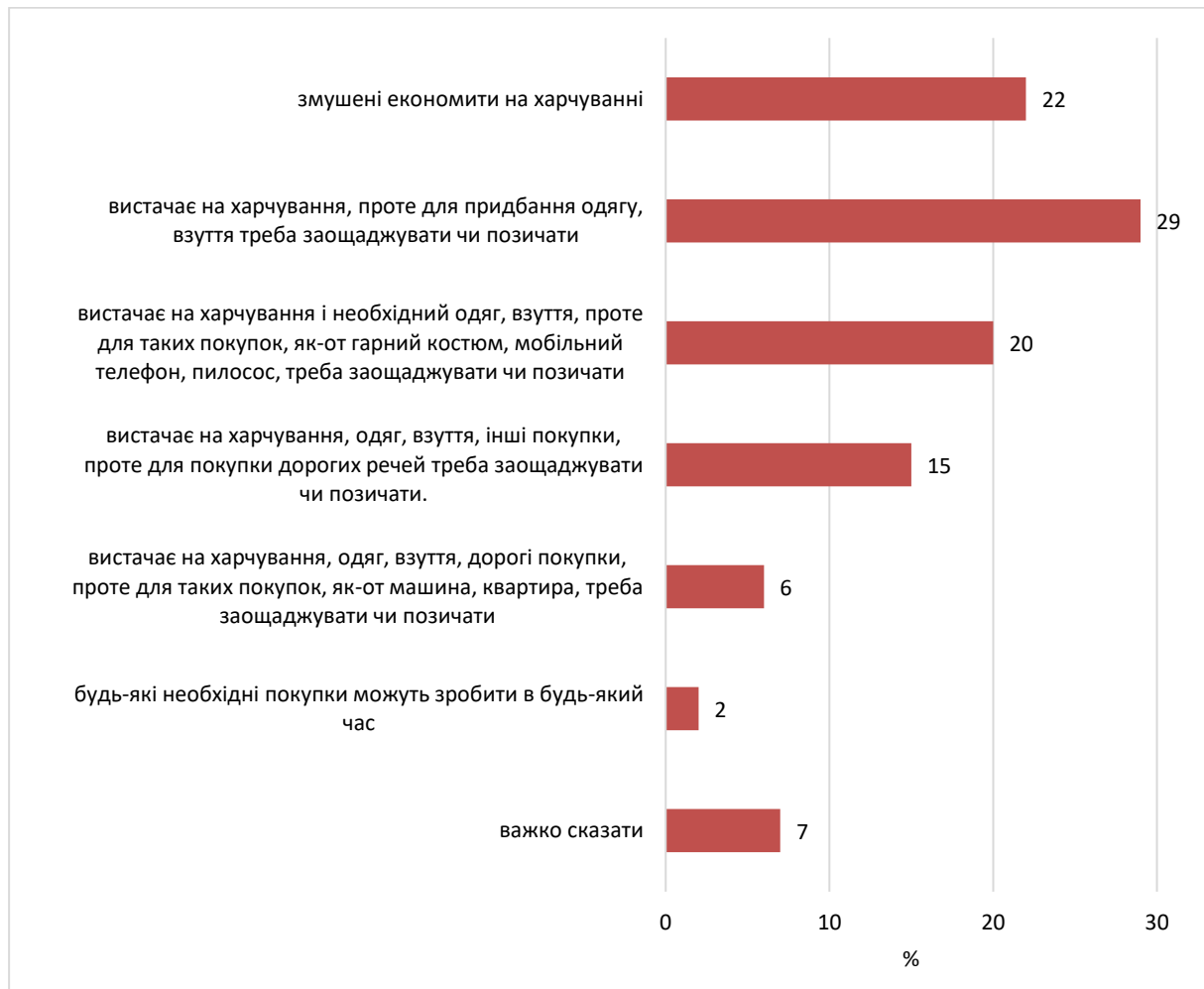
Однією з форм активності громадян, що здійснюється добровільно на благо громади без грошової винагороди є волонтерство, що не передбачає грошові внески, тільки власний витрачений час і зусилля. Українці визнають велику роль волонтерського руху в суспільних процесах: 62% визнають роль волонтерів у політичних змінах останнього року, 85% вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру, а 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства<sup>155</sup>. Майже чверть українців (23%) мали досвід волонтерства, із них 9% українців почали займатись волонтерством протягом останнього року. Більшість волонтерів займаються волонтерством самостійно, 43% з них з середнім рівнем достатку (рис.24.).

У 2017 році 70% населення робили грошові або речові пожертви впродовж року, зокрема, 50% подавали милостиню, а 56% робили грошові або речові пожертви, не враховуючи милостиню. 31% населення жертвували кошти або речі напряму тим, кому вони потрібні, 21% - волонтерам, що збирають кошти для інших, 19% - церкві або іншим релігійним організаціям і тільки 6% - благодійним організаціям, а також 2% - громадським організаціям та 1% - міжнародним організаціям. 56% населення віддавали готівку, 32% - жертвували речі, 23% - кидали кошти в скриньку і лише 6% робили переказ через банк, а 5% - онлайн. Серед найзручніших способів робити пожертви, 50% населення зазначили, що їм зручно віддавати готівку, 34% - жертвувати речі, 19% - кидати

<sup>154</sup> Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

<sup>155</sup> Волонтерство в Україні. Режим доступу: <http://un.org.ua/images/volunteer.pdf>

готівку в скриньку і тільки 9% зазначили як зручний переказ через банк і 6% переказ онлайн<sup>156</sup>. Проте Україна займає лише 90 місце в рейтингу благодійності в світі <sup>157</sup>, Польща – 105, Угорщина – 119, США – 5. Волонтерство досягає аналогічних рівнів участі як у розвинених, так і в країнах, що розвиваються, проте у країнах з перехідною економікою рівень нижчий (рис. 25.).



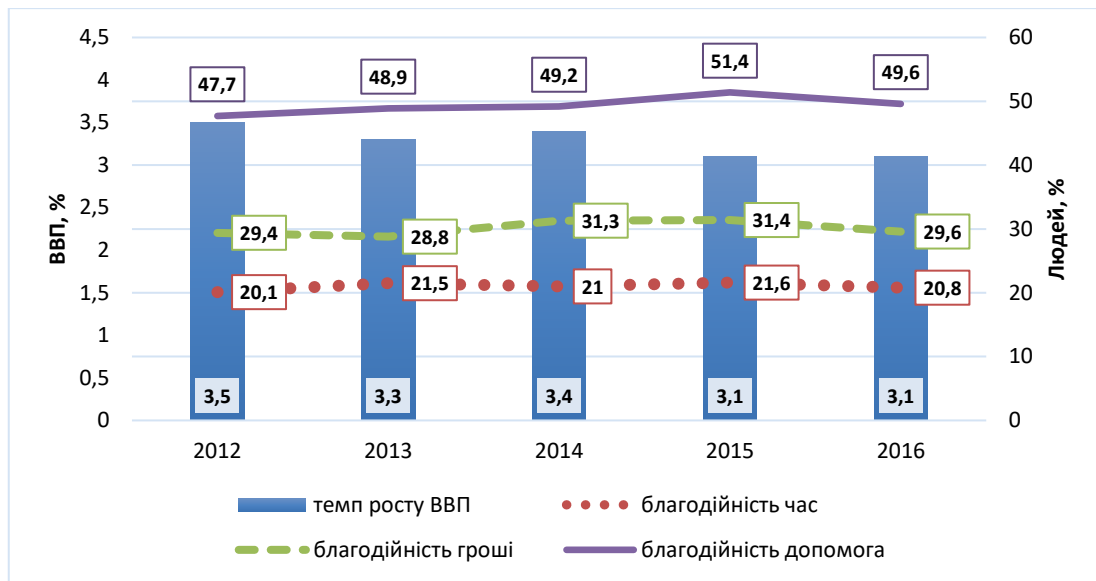
**Рис. 24. Розподіл домогосподарств України за фінансовою спроможністю, %**

\* Розроблено на основі<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Дослідження благодійних організацій та участі населення у благодійних і волонтерських проєктах [https://www.gfk.com/fileadmin/user\\_upload/dyna\\_content/UA/2018/2018-news/Charity\\_report\\_2017\\_Zagoriy\\_Foundation.pdf](https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/UA/2018/2018-news/Charity_report_2017_Zagoriy_Foundation.pdf)

<sup>157</sup>

<sup>158</sup> Волонтерство в Україні. Режим доступу: <http://un.org.ua/images/volunteer.pdf>



**Рис. 25. Глобальні темпи росту валового внутрішнього продукту (ВВП) та участь у пожертвуванні грошей, волонтерській роботі та допомозі незнайомцям, 2012-2016 роки**

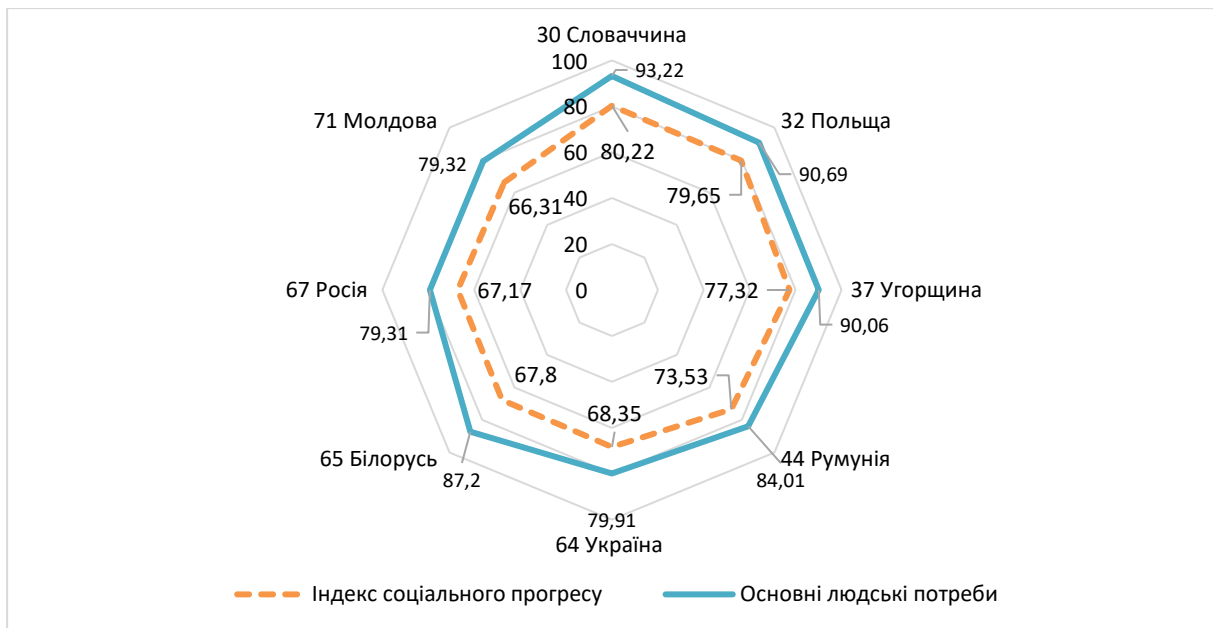
Розроблено автором на основі <sup>159</sup>

Здатність суспільства реагувати на основні людські потреби своїх громадян, створювати елементи, що дозволяють громадянам та громадам зміцнювати та підтримувати якість свого життя, а також створювати умови для того, щоб усі люди могли досягти свого повного потенціалу і є соціальним прогресом. У 2017 році Індекс соціального прогресу України 68,35 (64 місце), тобто середній соціальний прогрес (рис.26.). Водночас сусідні країни-члени ЄС вище в рейтингу: Польща 32 місце, Словаччина 30 місце, Угорщина 37 місце, проте сусіди країни СНД нижче в рейтингу за індексом соціального прогресу.

Важливо участь молоді в життєдіяльності територіальної громади, що не зводиться тільки до голосування або висування кандидатів на вибори. Участь молоді сприяє її соціальній інтеграції, допомагаючи їй не тільки впоратися з проблемами і труднощами, але й викликами сучасного суспільства, в якому часто переважають анонімність і індивідуалізм. Оскільки, людина характеризується не лише індивідуальною, а й груповою ідентичністю, яка пов'язана з ототожненням людини з територіальною громадою. Люди зазвичай тяжіють до сили, житель прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він бачить в цій громаді вільну і сильну корпоративну структуру, частиною якої він є і яка заслуговує на те, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею. В громаді завжди піклуються про розосередження влади для того, щоб зацікавити якомога більше людей. Це не просто адміністративне утворення, жителів громади ріднять прихильності, спогади, спільність способу життя<sup>160</sup>.

<sup>159</sup> CAF World Giving Index [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017\\_2167a\\_web\\_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40\\_10](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40_10)

<sup>160</sup> Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц./ Предисл. Гарольда Дж. Ласки. — М.: Прогресс. — 554 с. (Tocqueville Alexis de). 1992



**Рис. 26. Україна серед суміжних країн за індексом соціального прогресу, 2017 рік**

Одним з напрямів участі молоді є створення молодіжного центру/молодіжного простору, що зосереджував би необхідні для молоді послуги, можливості проведення вільного часу та всебічного розвитку. Координаційний орган такого центру/простору може бути комунальною установою, приватною структурою, громадським об'єднанням, але коло функцій одне й те саме. Створення такого молодіжного простору/молодіжного центру може відбуватися на базі об'єктів існуючої молодіжної інфраструктури, які не використовуються або мало використовуються населенням. Такий простір/центр може діяти у будь-яких наявних у населеному пункті об'єктах: клуб, бібліотека, виконком, загальноосвітній навчальний заклад, спортивні заклади, центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді тощо. Водночас досвід діяльності молодіжних центрів в Україні показує, що окреме приміщення, розташоване у доступному та досяжному для молоді місці, є однією з умов ефективної роботи молодіжного центру.

Молодіжний простір громади має стати не тільки місцем надання певного набору послуг, але й первинним осередком громадянської активності молоді, приміром, через механізм створення молодіжного консультативно-дорадчого органу (наприклад, молодіжна рада) громадських активістів, представників молодіжних громадських об'єднань.

Нині, громади повертаються до місцевої філантропії тому, що ця практика сприяє отриманню гарних результатів розвитку. Справді, багато практиків прирівнюють місцеву філантропію до колективного пориву, так само як і до організаційної форми. За місцевою філантропією криється потужна логіка, набір "якщо / то" гіпотез про те, як домогтися результатів важливих для мешканців, донорів і практиків<sup>161</sup>: Якщо люди відчувають себе співінвесторами в свій власний розвиток, то вони більше дбають про результати; Якщо

<sup>161</sup> <http://www.globalfundcommunityfoundations.org/information/the-case-for-community-philanthropy-how-the-practice-builds.html>

жителі роблять внесок зі своїх власних ресурсів, то рушійні сили стають більш рівними, і відносини починають бути більш схожими на партнерські, а не на традиційні донор-бенефіціар; Якщо місцеве населення керує і робить внески до місцевої філантропії, то локальним отримувачам доведеться бути відповідальними та підзвітними громаді, таким чином створюючи соціальний капітал; Якщо інституції місцевої філантропії здатні виступати в якості сховищ різних видів довіри і ресурсів, то вони можуть скеровувати розвиток в продуктивні напрями.

Основні складові місцевої філантропії:

1. *Ресурси.* Місцева філантропія створює та розгортає місцеві ресурси — фінансові та інші. Саме тому індивідуальні донори та донори, що представляють благодійні установи, вважають її ефективним шляхом до досягнення стійкості, нарощуючи ресурсну базу для роботи над проблемами громади. Використання місцевих ресурсів, залучення місцевих донорів та часте використання ендаументів — все це дозволяє місцевій філантропії в довгостроковій перспективі зміцнювати громадянське суспільство.

2. *Спроможність.* Організації місцевої філантропії розробляють довгострокову спроможність у вигляді взаємозв'язків, знань, інфраструктури і лідерів, необхідних для громадянського суспільства — спроможності, які неможливо забезпечити короткостроковими підходами. Зокрема, місцева філантропія є ефективним інструментом посилення впливу громадян та їх участі. Вона знаходиться в ідеальному становищі, щоб допомогти організаціям адаптуватися до мінливих умов, нових місцевих пріоритетів, змін інтересів донорів та можливостей управління.

3. *Довіра.* Завдяки місцевому управлінню та прозорим рішенням, щодо фінансування, місцева філантропія формує довіру місцевих жителів до своїх місцевих установ і один до одного. Цей соціальний капітал зміцнює громадянське суспільство. Він породжує зацікавлення. Це формує почуття володіння процесу розвитку на місцевому рівні. І це дозволяє організаціям місцевої філантропії ефективно скликати, інформувати і мобілізувати мешканців тими засобами, які інші організації часто не можуть для цього задіяти.

Організації місцевої філантропії примножуються, зокрема кількість фондів громад зросла на 86% впродовж 2000 по 2010 рр.<sup>162</sup> Це зростання пояснюється низкою чинників, поміж яких існування організацій, що підтримували розвиток даної практики, гнучка організаційна модель, довгострокове фінансування, а також розповсюдження в усьому світі намагань створити громадянське суспільство. В Україні ICAP Єднання з 2009 року впроваджує програму «Школа фондів громад», яка має на меті сприяння розвитку фондів громад в Україні для підвищення їх ролі у вирішенні місцевих проблем і забезпечення їх активної майбутньої життєдіяльності<sup>163</sup>.

Європейська Комісія викладає нові пропозиції щодо того, як краще взаємодіяти з громадянським суспільством. Європейська комісія прийняла нове повідомлення про те,

---

<sup>162</sup> The 2010 Global Status Report on Community Foundations, підготовлений Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS).

<sup>163</sup> Живі історії фондів громад України Режим доступу: <https://issuu.com/ednannia/docs/011598ca7ed5db/4>

як більш ефективно працювати з організаціями громадянського суспільства у країнах, що розвиваються, сусідніх країнах та країнах-партнерах. Ці пропозиції включають керівні принципи роботи з урядами та державними установами з метою забезпечення більш сприятливого, справедливого і демократичного середовища для діяльності груп громадянського суспільства; в результаті чого вони можуть допомогти більшості бідних і вразливих верств населення світу. Європейська комісія розпочала он-лайн консультацію для пошуку думок організацій громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін щодо майбутньої політики ЄС щодо підтримки громадських об'єднань в країнах-партнерах у сфері співпраці в галузі розвитку.

Європейська комісія визначила своє бачення участі неурядових організацій у співпраці в галузі розвитку та основних кроків, на які вони повинні брати участь. Ця участь не обмежується лише участю в наданні послуг, але спрямована на посилення спроможності недержавних учасників стати ключовими учасниками демократичних урядів.

Зокрема, громадські організації, як місцеві, так і міжнародні, можуть потенційно сприяти розвитку територіальних громад та реагувати на зростаючу проблему бідності в декількох напрямках. Їхні відповіді можна розділити на наступні: покращити інвестиційний клімат місцевого бізнесу; заохочувати нові підприємства та засоби до існування; надавати соціальні послуги, здійснювати програми підготовки та підвищення кваліфікації; і сприяють полегшенню та реабілітації (табл. 12).

Громадське фінансування (краудфандинг) може виконувати різні завдання розвитку територіальної громади, зокрема залучення коштів на ранніх стадіях підприємництва в територіальних громадах. До того ж, за прогнозом Світового банку, до 2025-го щорічні вкладення в краудфандинг зростуть до \$93 млрд<sup>164</sup>. Старт реального краудфандингу в Україні безпосередньо пов'язано з онлайн-проектом соціальних інновацій Big Idea. В березні 2012 команда "Велика ідея" запустила краудфандингову платформу "Спільнокошт" - найпопулярнішу і найбільш результативну на сьогоднішній день в Україні.

Ключові чинники, які полегшили краудфандинг в розвинених країнах включають: нормативно-правова база, яка використовує прозорість, швидкість і масштаби, які досягають технології та Інтернет можуть доставити на ранній стадії фінансування ринків; посилення проникнення на ринок соціальних мереж та Інтернет використання, яке необхідно використати для демографічних показників та технологічні тенденції для стимулювання співпраці та культурних зрушень; регульований онлайн-ринок, що полегшує капітал формування при забезпеченні обережного захисту інвесторів через освіту та навчання; співпраця з іншими підприємницькими заходами та центри, включаючи конкурси бізнес-планів, інкубатори, прискорювачі, університети та спільні робочі простори до створити канал для можливості та нагляду.

---

<sup>164</sup> [http://www.infodev.org/infodev-files/wb\\_crowdfundingreport-v12.pdf](http://www.infodev.org/infodev-files/wb_crowdfundingreport-v12.pdf)

Таблиця 12

**Роль громадських об'єднань в процесі розвитку територіальних громад<sup>165</sup>**

<b>Роль</b>	<b>Дія</b>
<b>Покращення інвестиційного клімату місцевого бізнесу</b>	
1. Обслуговування економічної інфраструктури 2. Покращення політики бізнесу 3. Покращення управління 4. Просування інвестицій та маркетинг	Впроваджувати програми щодо каналізації та утилізації сміття. Програма розвитку житлового будівництва. Заохочення та розширення альтернативного джерела енергії. Пропаганда вдосконалення законодавчої та фінансової політики. Нівелювання корупції. Удосконалення інформаційного потоку та створення мережі для посилення підзвітності. Ініціювати заходи з попередження злочинності. Покращення потоку інформації для підвищення обізнаності.
<b>Заохочувати програми нових підприємств та засобів до існування</b>	
5. Проект, що генерує доходи 6. Проект мікрофінансування 7. Організувати кооперативи	Допомога та фінансування невеликих проектів для громадських груп та окремих осіб, таких як жіночі індустріальні будинки тощо. Надання кредити реалістичним проектам та малим підприємствам індивідуально або колективно. Надання консультацій з питань фінансів, бізнес-планування, маркетингу, законодавства тощо. Допомога громадам та секторам у створенні кооперативів, як у сільському господарстві, житловому секторі тощо.
<b>Надання соціальних послуг</b>	
8. Освіта 9. Соціальне благополуччя та інший соціальний сектор 10. Здоров'я 11. Інтеграція працівників з низьким рівнем доходу та найманих працівників	Проведення освітніх програм. Забезпечення підвищеної освітньої спрямованості бізнесу. Впроваджувати програми охорони здоров'я. Організувати професійні стандарти охорони здоров'я. Реалізація програм та проектів з питань дитячої праці, догляду за дітьми, людей похилого віку тощо. Впровадження та підтримка планування сім'ї з ВІЛ / СНІД, імунізація тощо. Допомога жінкам у доступі до програм зайнятості та самозайнятості. Програми утримання навичок та працевлаштування, особливо для меншин та інших маргінальних груп.
<b>Навчання та розвиток потенціалу</b>	
12. Підприємницький потенціал 13. Професійно-технічний потенціал 14. Інституційний потенціал	Забезпечити навчання для будівництва підприємств. Забезпечення спеціальних тренінгів. Проведення семінарів з основних інституційних навичок, таких як бухгалтерський облік / бухгалтерський облік, управління тощо.
<b>Допомога та реабілітація</b>	
15. Допомога та реабілітація	Надання аварійних послуг, таких як тимчасовий притулок, харчування тощо після катастрофи чи конфлікту. Підвищення готовності громад до стихійних лих та інших катастроф. Організація громади для реабілітації. Створення мереж соціальної безпеки тим, хто потребує.

Звичайно є ризики, які можуть бути знижені через регулювання, технології та соціально-культурні підходи:

- регулювання: уряди повинні переглядати та оновлювати регулювання малого бізнесу від реєстрації до банкрутства. Положення повинні

<sup>165</sup> <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019594.pdf>



збалансувати необхідність захисту інвесторів від формування капіталу. Повинні бути створені конкретні рамки для краудфандінгу, щоб заохочувати інвестиції у стартапи та малий бізнес, залучення грошових коштів діаспори та заробітчан. В Україні краудфандинг розвивається повільно, оскільки в законодавстві відсутнє регулювання краудфандінгу.

- технологія: для того, щоб грошове фінансування працювало, люди повинні мати доступ до надійного доступу Інтернет або мобільні мережі передачі даних. Технологія до сприяти постійному спілкуванню між інвесторами і підприємці та інструменти систематизації, а також оптимізувати життєвий цикл бізнесу, що дозволить вільно працювати.
- соціальні: особистості в межах країни повинні бути активними займається онлайн-соціальними мережами, як це є головний драйвер грошової діяльності. Громади повинні впливає на запуск та спільну підтримку фінансування для підтримки підприємців та розвитку кола довіри.
- культурні: приватний сектор повинен бути залучений щоб допомогти створити канали життєздатного бізнесу, що може стати потенційними інвестиційними можливостями.

Важливим інструментом участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики є Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.<sup>166</sup> Згідно з Постановою Кабінету Міністрів<sup>167</sup> *рекомендовано органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням. Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.*

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають

---

<sup>166</sup> Кабінет міністрів України. Постанова від 3 листопада 2010 р. N 996 Київ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>

<sup>167</sup> Там же.

провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Світовий досвід свідчить, що політика, яка на стадії вироблення спирається на широку громадську підтримку, має більше шансів на успішне втілення, ніж політика, яка викликає значну громадську опозицію чи просто невідома громаді. Більшість рішень органів влади стосуються населення. Якщо люди знають про ці рішення та вважають, що вони також брали участь в їхній розробці, вони скоріше за все дотримуватимуться такого закону чи такої політики.

Коли громадяни беруть участь у вирішенні проблеми і процесі ухвалення рішення, то вони стають співучасниками вирішення проблеми, що існує в їхній громаді. У такому разі набагато менш імовірно, що ці громадяни виступлять проти прийнятого рішення. Та й самі рішення, прийняті місцевою владою, скоріш за все, будуть більш ефективними. Все це надзвичайно важливо для успішної розробки і реалізації стратегічного плану розвитку територіальної громади.

Себто взаємність, яка заснована на принципі солідарності, що забезпечує ширші суспільні переваги, а не ті, що містять або обмежуються певними привілейованими групами громади - як всередині громади, так і зовні. Ці переваги перевершують традиційні відчутні результати; вони також дають довіру, лідерство у громаді, соціальний капітал, стійкість та зменшення ставлення факторів залежності, які, як правило, вважаються важливими, але важко виміряти.

Іноземний досвід демонструє позитивний вплив безпосередньої участі громади у місцевому самоврядуванні, так і розвиток територіальних громад через активізацію громадянського суспільства. Тому в Україні доцільно зосередити увагу на інституційній спроможності територіальних громад та активізації громад через застосування інструментів участі у місцевому розвитку, що дозволить зменшити негативні тенденції життєдіяльності громад (якість життя домогосподарств, рівень зайнятості, міграція, екологія, безпека, власність тощо) та залучити додаткові фінансові ресурси на реалізацію потенціалу розвитку територіальних громад України.

Підписано до друку 05.07.2018р.  
Папір ксерокс ний. Друк на різнографі.  
Гарнітура "Arial" Умов. друк. арк. 11,5.  
Наклад 100 прим. Зам.№22  
Друк: ПП "Арал"  
Свідоцтво: серія А01 №21230 від 18.06.2007 р.  
Державна реєстрація 09.09.1998 р.  
  
м.Львів, вул. Козельницька, 4 Тел: (050) 371-62-8