

А. Р. Дуб

кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України", Львів, Україна, oak_an@ukr.net

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ З ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. В контексті децентралізації в Україні особливої актуальності набувають питання, пов'язані зі зміною чинного порядку зарахування податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) до місцевих бюджетів. У статті проаналізовано значення надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб для місцевих бюджетів європейських країн, показано особливості адміністрування ПДФО у світі. Обґрунтовано доцільність зміни порядку його зарахування до місцевих бюджетів в Україні, надано оцінку законодавчих ініціатив щодо впровадження таких змін. Виявлено недоліки трансформації порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, такі як встановлення фактичного місця проживання фізичної особи, подвійне оподаткування, та наведено способи їх усунення, що практикуються в країнах світу. Охарактеризовано позитивні й негативні наслідки для територіальних громад від зміни порядку адміністрування ПДФО, запропоновано та обґрунтовано альтернативи зарахуванню ПДФО за місцем проживання фізичної особи – платника. Рекомендовано заходи з мінімізації бюджетних видатків при впровадженні зазначених змін.

Ключові слова: податок з доходів фізичних осіб, місцевий бюджет, територіальна громада, децентралізація, місце проживання, податкова адреса.

Рис. 1. Літ. 20.

Andrii Dub

Ph. D. (Economics), Associate Professor, SI "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, oak_an@ukr.net

TRANSFORMATION OF PERSONAL INCOME TAX ADMINISTRATION: WORLD EXPERIENCE AND OPPORTUNITIES FOR UKRAINE

Abstract. Income tax (in particular, taxation of employment income) in many countries of the world is a significant source of income for almost all local budgets, since it comes at the place of permanent residence of an individual. In Ukraine, it comes to the budgets of the communities by the location of the legal entity-employer, while social services are financed at the place of residence of the person. The purpose of the research is to evaluate the expediency of changing the order of the inclusion of personal income tax in local budgets at the place of permanent residence of an individual, to offer and substantiate possible ways of this transformation. The authors analyze the international experience of taxation of employment income individuals and the share of personal income tax in local budget revenues. Also, the alternatives for transformation in Ukraine of the procedure for the transfer of personal income tax to local budgets at the place of residence of a person are critically evaluated. As a result, the analysis of international practices shows that the current system of charging individuals' income tax at the place of registration of a legal entity in Ukraine deprives a significant number of local communities of potential financial resources for development. The most acceptable alternative for transforming

© Дуб А. Р., 2018

the Ukrainian system of administering personal income tax from employment is the option in which: individuals will be obliged to file data about their tax address with employers and to submit a tax return to avoid double taxation; employers are obliged to hold and transfer the tax to local budgets, and to report to the fiscal authorities; state agencies – to carry out information work among the population in order to increase tax culture. In conclusion, the optimal way of changing the system of administering personal income tax in the part of its transfer to local budgets in Ukraine is the distribution of additional burden of administering between all actors: an individual, an employer and state agencies.

Keywords: personal income tax, local budget, local community, decentralization, residence, tax address.

JEL classification: H24, H71.

А. Р. Дуб

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник ГУ "Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины", Львов, Украина

ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ: МИРОВОЙ ОПЫТ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УКРАИНЫ

Аннотация. В контексте децентрализации в Украине особую актуальность приобретают вопросы, связанные с изменением действующего порядка зачисления налога с доходов физических лиц (НДФЛ) в местные бюджеты. В статье проанализировано значение поступлений от налогообложения доходов физических лиц для местных бюджетов европейских стран, показаны особенности администрирования НДФЛ в мире. Обоснована целесообразность изменения порядка его зачисления в местные бюджеты в Украине, дана оценка законодательных инициатив по внедрению таких изменений. Выявлены недостатки трансформации порядка зачисления НДФЛ в местные бюджеты, такие как установление фактического места жительства физического лица, двойное налогообложение, и приведены способы их устранения, которые практикуются в странах мира. Охарактеризованы позитивные и негативные последствия для территориальных общин от изменения порядка администрирования НДФЛ, предложены и обоснованы альтернативы зачислению НДФЛ по месту жительства физического лица – плательщика. Рекомендованы меры по минимизации бюджетных расходов при внедрении отмеченных изменений.

Ключевые слова: налог с доходов физических лиц, местный бюджет, территориальная община, децентрализация, место жительства, налоговый адрес.

Фінансування заходів економічного й соціального розвитку, що їх здійснюють органи влади та управління на відповідній території, є головною функцією місцевих бюджетів. Проте далеко не кожна громада може похвалитися наповненням свого бюджету за рахунок надходжень від одного з основних бюджетоутворюючих джерел – податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), оскільки він зараховується до місцевого бюджету за місцезнаходженням юридичної особи, в якій працює фізична особа – платник, а не за місцем проживання останньої. Разом із тим надання соціальних послуг фізичним особам фінансується з місцевих бюджетів тих громад, мешканцями котрих вони є. Тому в контексті децентралізації в Україні особливої акту-

альності набувають питання, пов'язані зі зміною чинного порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів.

Окремі аспекти оподаткування доходів фізичних осіб висвітлюють у своїх працях О. О. Непочатенко, В. В. Письменний, К. І. Швабій, О. Ю. Швець, І. В. Шевчук [1–5] та ін. Проте більшість досліджень зосереджена на сутності, еволюції та значенні для бюджету ПДФО, а також механізмі його сплати й розподілу між бюджетами різного рівня. При цьому практично поза увагою вітчизняних науковців залишаються питання доцільності та можливості зміни порядку зарахування цього податку до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичних осіб – платників.

Метою статті є визначення доцільності зміни порядку адміністрування ПДФО в частині зарахування до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи, обґрунтування можливих шляхів такої трансформації.

Слід зазначити, що в багатьох країнах ПДФО (зокрема в частині оподаткування доходів від трудової діяльності) є одним із бюджетоутворюючих податків, а в окремих із них також виступає важливим джерелом доходів місцевих бюджетів (рисунок).

У ході дослідження систем адміністрування ПДФО в країнах світу виявлено такі його особливості [6]:

1) у низці країн (США, Японії, Швеції, Данії, Норвегії, Фінляндії) ПДФО одночасно справляють до бюджетів різних рівнів – загальнонаціонального,

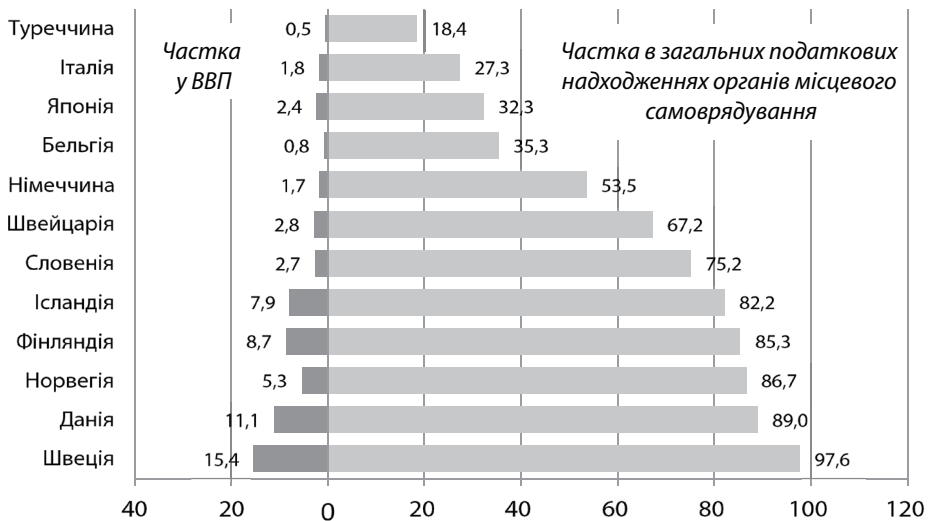


Рисунок. Частка надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у 2016 р. у ВВП країни та в загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів, %

Розраховано за: Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables / OECD. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

штату (у федераціях), муніципального тощо, при цьому на національному рівні здебільшого за прогресивною шкалою (що дає змогу застосовувати систему оподаткування сукупного доходу подружжя), а на місцевому – за пропорційною (фіксованою ставкою);

2) в окремих державах, таких як США, Бельгія, скандинавські країни, органи місцевого самоврядування мають право самостійно призначати ставку податку (здебільшого у вигляді надбавки до ставки податку, закріпленої центральним урядом чи урядом штату), котра може бути як нижчою від встановленої центральним урядом (наприклад, у США, Бельгії, Ісландії, Італії, Японії), так і вищою (у Швеції, Данії, Норвегії);

3) у США, скандинавських та інших країнах значного поширення набула система адміністрування ПДФО, коли він надходить до бюджету громади, резидентом якої є індивід-платник, тобто за місцем його постійного проживання, котре фіскальні органи реєструють як податкову адресу особи;

4) у переважній більшості випадків особа зобов'язана подавати річну податкову декларацію (ця вимога не стосується осіб, чий дохід нижчий за встановлений законодавством рівень, котрий передбачає обов'язок заповнення й подання декларації, як, наприклад, у Швеції), що дає їй право на податкові повернення (пільги при сплаті ПДФО на навчання, страхування життя, іпотеку тощо).

В Україні ПДФО надходить і до державного, й до місцевих бюджетів (у визначених Бюджетним кодексом пропорціях), однак питання раціональності його розподілу між місцевими бюджетами не втрачає актуальності. Ідеться про можливість зміни порядку зарахування ПДФО до таких бюджетів за місцем проживання фізичної особи – платника. Наразі, згідно з Бюджетним кодексом України, ПДФО зараховується податковим агентом (роботодавцем) до відповідного бюджету за його місцезнаходженням (розташуванням) [7]. Тобто жителі певної територіальної одиниці, працюючи за її межами, підтримують розвиток тієї громади, де розміщене підприємство (адже саме до її бюджету надходить ПДФО), водночас працівники та їхні сім'ї отримують соціальні послуги (освітні, медичні, культурні) в територіях їх фактичного проживання, що спричиняє диспропорції в розподілі коштів на розвиток територіальних громад.

Якщо особа проживає в межах однієї територіальної громади, приміром у передмісті, але щодня працює в місті, де члени її сім'ї також отримують соціальні послуги, то цілком логічно зараховувати ПДФО за місцем роботи такої особи. Разом із тим жителі громад, більш віддалених від міст, можуть щодня їздити на роботу в містах за 40–60 км, а освітні, культурні й медичні послуги отримувати за місцем свого проживання. В такому випадку зарахування ПДФО до бюджетів за місцем проживання особи є абсолютно виправданим.

У 2017 р. на розгляд Верховної Ради було подано законопроект “Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб” № 7051 (далі – Законопроект № 7051) із про-

позицією запровадити “справедливий розподіл надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб” [8] шляхом його зарахування не до бюджетів громад, на території котрих розміщена юридична особа, в якій працює відповідна фізична особа – платник податку, а до бюджетів тих громад, де така особа постійно проживає, тобто за її податковою адресою. При цьому все навантаження, пов’язане з упровадженням зміни зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, покладається на юридичну особу – податкового агента фізичних осіб – платників податку (працівників).

У країнах світу, де ПДФО зараховується до місцевих (регіональних) бюджетів, це робиться за місцем проживання, а не за місцем роботи фізичних осіб – платників. Яскравими прикладами такого порядку є США та скандинавські країни. Зокрема, у США переважна більшість штатів (41 із 50) призначають власні ставки податку з індивідуальних доходів, котрі по деяких штатах сягають 10 %. У решті штатів оподаткування індивідуальних доходів відбувається лише на федеральному рівні (тобто на рівні штатів або їхніх муніципалітетів такого податку не встановлено); вони компенсують відсутність податкових надходжень від ПДФО за рахунок інших податків (на нерухомість, з продажу, акцизів тощо), ставки за якими можуть бути вищими, ніж у штатах, котрі встановлюють ПДФО. Крім того, органи місцевого самоврядування (міст, округів, муніципалітетів) 14 штатів та округу Колумбії (із 41 зазначеного штату) мають право закріплювати власні ставки ПДФО додатково до ставок податку, визначеного федеральною владою та владою штатів (зазвичай база оподаткування збігається із встановленою на рівні штату, а штатів – із базою справляння федерального податку). Деякі органи місцевого самоврядування застосовують фіксовані ставки податку (максимальною така ставка є в Північній Кароліні – 5,75 %), інші – прогресивну шкалу (найбільшою є ставка податку в Каліфорнії (13,3 %) для річних доходів понад 1 млн дол.). Незважаючи на це, частка надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб у загальних податкових надходженнях усіх місцевих бюджетів становить лише 4,8 % [9; 10].

Штат, де особа постійно проживає (є для нього резидентом), має право справляти податок з усіх її доходів, незалежно від місця їх отримання. Проте, якщо вона мешкає в одному штаті, а працює в іншому, то податок з доходів фізичних осіб, а саме з виплат, котрі здійснює роботодавець, справлятиметься в обох штатах. Утім, наприкінці податкового року (збігається з календарним) особа подає податкову декларацію як за місцем свого проживання (за формою для резидента), так і в штаті, де було отримано доходи, тобто в котрому вона працювала (за формою для нерезидента), та в результаті здобуває право на податковий кредит у штаті, де працювала. Якщо ж владою цього штату не встановлено податку з індивідуальних доходів, податкову декларацію в ньому подавати не потрібно [11].

Зазначена система адміністрування ПДФО у США має кілька недоліків: по-перше, вимагає від фізичної особи – платника певної обізнаності з податковим законодавством і особливостями заповнення двох форм податко-

вих декларацій (для резидента й нерезидента), а від фіскальних органів – затрат часу та коштів на їх опрацювання; по-друге, призводить до подвійного оподаткування такої особи впродовж року й позбавляє її можливості користуватися частиною власних коштів (оскільки суми подвійно сплаченого податку будуть повернені лише наступного року). З метою усунення цих недоліків штати уклали між собою угоди, й відтепер особа, що проживає в одному штаті, а працює в іншому, подає лише одну податкову декларацію (за місцем проживання) та заяву роботодавцю, щоб він утримував і перераховував податок за місцем її проживання [12].

Подібна система функціонує у Швеції, де ПДФО від трудової діяльності справляється на національному й місцевому рівнях, при цьому муніципальний податок не підлягає вирахуванню при обчисленні бази оподаткованого доходу для національного податку. Національний податок з індивідуальних доходів справляється лише тоді, коли вони перевищують 430,2 тис. шведських крон (близько 54,5 тис. дол. США). У Швеції належність особи до певного муніципалітету передбачає, серед іншого (реєстрації як резидента муніципалітету або володіння нерухомістю), сплату нею муніципального податку з індивідуальних доходів від трудової діяльності. Його справляють із загальної суми оподаткованого доходу, нарахованого роботодавцем, за єдиною ставкою (на відміну від національного податку, для котрого встановлено прогресивну шкалу). Ставка муніципального податку з індивідуальних доходів від трудової діяльності складається з двох частин (ставок муніципалітету й округу) та коливається від 29,19 до 35,11 % (у середньому 32 %). Оскільки кожен муніципалітет може призначити власну ставку, фактична сума податку залежить від муніципалітету, в якому особа вважається резидентом. При цьому нерезиденти сплачують лише національний ПДФО (муніципальний не вимагається). А особи, заробіток від трудової діяльності котрих становив понад 18,9 тис. шведських крон (близько 2,4 тис. дол. США), повинні подавати декларацію про доходи (для тих, чий дохід менший, подання декларації є необов'язковим) [13].

Зміна порядку зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи для територіальних громад (особливо тих, що виступають “експортерами” робочої сили) в Україні може забезпечити низку позитивних зрушень у напрямі децентралізації, а саме:

- зміцнення фінансової незалежності територіальних громад, оскільки кожна громада отримає одне з ключових джерел бюджетних доходів;
- розширення можливостей для впровадження соціальних та інфраструктурних проектів завдяки підвищенню рівня власних доходів територіальної громади;
- посилення мотивації органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, поліпшення якості та збільшення кількості соціальних послуг, що надаються жителям громади, оскільки доходи місцевого бюджету безпосередньо корелюватимуть із чисельністю населення і його доходами;

- стимулювання об'єднання громад. Зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні кількості працевлаштованих жителів (від яких залежатимуть доходи бюджету) може спонукати економічно розвинутіші територіальні громади, на території котрих розміщені підприємницькі структури, об'єднатися із сусідніми громадами, жителі яких працюють на підприємствах, розташованих на території перших. (Наразі слабші громади нерідко розглядають як непотрібний баласт, що гальмує розвиток потужніших.) У результаті об'єднання територіальні громади отримають рівні можливості для поліпшення соціально-економічної інфраструктури.

Попри логічність зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи, цей процес може супроводжуватися певними труднощами й проблемами. Так, ускладнюється адміністрування податку, що потребуватиме додаткових витрат коштів і часу; постає потреба в постійному контролі місця проживання працівника для правильного та своєчасного перерахування податку; позитивний ефект для громади може бути нівельований, якщо значну її частку становить непрацююче населення, наприклад пенсіонери або офіційно ніде не працевлаштовані особи.

Одним із основних ризиків зміни напряму зарахування ПДФО до місцевого бюджету за місцем проживання фізичних осіб можна вважати послаблення мотивації органів місцевого самоврядування до розвитку великих підприємств на території своєї громади. Оскільки, незалежно від того, де працюватиме мешканець громади, податок з його доходів надходитиме до бюджету тієї території, де він проживає. До того ж, якщо підприємство розміщене в сільській місцевості, жителі якої працюють на ньому здебільшого різноробочими з відповідною зарплатою, а всі високооплачувані фахівці приїжджають із сусідніх міст, то зі зміною порядку зарахування ПДФО така територіальна громада втрачатиме частину бюджетних надходжень. А коли виробництво пов'язане із шумом, смородом, забрудненням навколишнього природного середовища, інтерес місцевої громади до функціонування такого підприємства на її території може стати ще меншим. Тобто чинний порядок зарахування ПДФО можна умовно розглядати як своєрідну компенсацію бізнес-структур за негативний вплив, спричинений ними в ареалі їхньої діяльності.

Найбільше дискусій викликає механізм справляння ПДФО в 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 місцем проживання фізичної особи – платника:

- Юридичні особи як податкові агенти зайнятих на них працівників обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО в кожний бюджет відповідно до місця проживання своїх працівників та надсилатимуть звіти до відповідних територіальних фіскальних органів. Власне, такий підхід закладено в Законопроекті № 7051. Проте для великих підприємств із сотнями й тисячами працівників, котрі проживають у інших, ніж

та, де розташоване підприємство, територіальних громадах, цей варіант пов'язаний із чималими труднощами технічного характеру, а також додатковими витратами часу й коштів на ведення бізнесу (адже кількість платіжних доручень і звітів, які потрібно буде оформляти та подавати, помітно зростає), що, ймовірно, призведе до послаблення позиції України в рейтингу легкості ведення бізнесу, а отже, погіршення інвестиційного клімату в країні. До того ж юридичні особи муситимуть постійно відстежувати місце проживання (податкову адресу) своїх працівників, інакше податок може бути перерахований не за призначенням. Таким чином, постає питання про відкриття доступу бухгалтерії підприємств до Єдиного державного демографічного реєстру, що вимагатиме встановлення відповідальності за розголошення інформації з нього, оскільки його дані не є публічними.

- Юридичні особи як податкові агенти зайнятих на них працівників утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО на єдиний рахунок із подальшим його розподілом казначейством між відповідними місцевими бюджетами. При цьому казначейська служба повинна буде отримувати оперативну інформацію про зміну місця проживання (податкової адреси) таких фізичних осіб із Єдиного державного демографічного реєстру. Однак навіть за таких умов обсяг роботи фіскальної й казначейської служб може істотно збільшитися, що вимагатиме додаткових фінансових і людських ресурсів на забезпечення його виконання. Тобто видатки державного бюджету на адміністрування ПДФО зростуть.

- Фізична особа самостійно декларує доходи, обчислює та сплачує податок з них. У такому випадку до Податкового кодексу України варто внести зміни, котрі покладатимуть обов'язок із обчислення, утримання (з виплачених доходів) і перерахування податку до відповідного бюджету на фізичну особу (працівника), а не на роботодавця. Це означатиме, що працівник набуде статусу податкового агента щодо ПДФО, який передбачатиме, серед іншого, відповідальність за порушення норм та порядку сплати податку. На роботодавця ж може бути покладено лише обов'язок подання даних контролюючим органам про здійснені працівникам виплати.

Остання запропонована схема може дати поштовх до популяризації інституту представників платника податку, що надаватимуть послуги з ведення справ, пов'язаних зі сплатою ПДФО, в т. ч. обчислення належних до сплати сум, перерахування податку, подання декларацій. Правовою підставою їх функціонування є ст. 19 Податкового кодексу України. З практичної точки зору, необхідність формування й поширення таких суб'єктів обумовлена низьким рівнем обізнаності більшості працюючого населення в податковій сфері. З одного боку, професійні представники платника податку допоможуть йому зекономити час і уникнути штрафних санкцій (у разі допущення помилок при обчисленні та сплаті податку), а з другого – їхні послуги потребуватимуть додаткових витрат платника.

На наш погляд, логічним є варіант, за котрого роздільний облік із нарахування ПДФО (залежно від місця проживання працівників), його сплату й подання звітності здійснюватиме один податковий агент – роботодавець,

контролювати якого будуть кілька територіальних органів фіскальної служби. Для держави такий підхід є найбільш прийнятним, адже дасть змогу заощадити бюджетні кошти (порівняно з другим варіантом, за котрого обов'язок із розподілу й перерахування сум ПДФО покладається на Державну казначейську службу) та буде легше піддаватися контролю (порівняно з третім варіантом, коли самі фізичні особи виступають податковими агентами). Як бачимо, практично в кожному з розглянутих варіантів ключовим моментом є інформація про постійне місце проживання (податкову адресу) фізичної особи – платника податку.

Визначальну роль для цілей оподаткування доходів фізичних осіб практично в усіх країнах світу відіграє статус резидентства (а в США, Великобританії та інших країнах – ще й доміцилій). Зазвичай резидентами визнають осіб, що впродовж поточного податкового року проживали в країні (штаті чи конкретній місцевості) сумарно 183 і більше днів. Утім, у кожній країні можуть бути встановлені додаткові критерії віднесення особи до категорії резидентів, а саме: спеціальний тест на визначення резидентства; наявність постійного місця проживання (доміцилій); зайнятість на повний робочий день протягом періоду понад 365 днів та ін.

До слова, поняття “доміцилій” загалом означає постійне місце проживання особи та, знов-таки, має власну специфіку в різних країнах. Приміром, у США він не залежить від громадянства. Доміцилій особи зберігається доти, доки вона підтвердить свої наміри його змінити (продасть житло або переїде на нове місце проживання). У Великобританії статус доміцилію може бути наданий за трьома ознаками: походженням (якщо особа народилася чи проживає більшу частину свого життя в цій країні); вибором (якщо вона приїхала до Великобританії та має намір залишитися там на невизначений термін); обставинами (неповнолітні особи набувають такого само статусу, що й батьки) [14–16].

Варто зауважити, що податкові органи США зазвичай не відстежують переміщення особи (зміну доміцилію), якщо платник податку залишає штат, не отримує доходів та перестає подавати податкові декларації в ньому. Проблема з визначенням постійного місця проживання виникає у двох випадках: 1) коли платник податків і далі отримує дохід із цього штату, але подає податкову декларацію за формою для нерезидентів; 2) коли особа, котра подавала податкову декларацію як резидент, припиняє це робити (як резидент і як нерезидент) у цьому штаті, а згодом знову подає декларацію як його резидент. У другому випадку, коли податкові органи отримують (через певний час) податкову декларацію, вони перевіряють, чи подавала ця особа податкові декларації в попередні роки. Якщо буде виявлено відсутність декларацій за попередні роки, а податкові органи вважають, що особа зберегла своє постійне місце проживання (доміцилій) у цьому штаті, вони вимагатимуть подання декларацій за минулі роки [14]. Така система дає змогу, з одного боку, уникнути зайвих бюрократичних процедур щодо відстеження місця постійного проживання фізичної особи – платника податку, з другого – не втратити належні конкретному бюджету надходження.

Цікавий підхід до визначення місця проживання для цілей оподаткування застосовують у Канаді: фізичні особи сплачують прибутковий податок із заробітної плати до бюджетів провінцій, де вони проживали 31 грудня звітного податкового року, що 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 протягом податкового року [17].

Зрозумілість і чіткість трактування поняття “місце проживання” в разі запровадження змін зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем постійного проживання фізичної особи – платника податку набуває великого значення, оскільки згідно зі ст. 45 Податкового кодексу України “податковою адресою платника податків – фізичної особи визначається місце її проживання, за яким вона береться на облік як платник податків у контролюючому органі”.

Слід зазначити, що в чинному законодавстві поняття “постійне місце проживання” відсутнє, натомість у Законі України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” закріплено 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) й “місце перебування” (адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік) [18]. На цій підставі Державна міграційна служба України робить висновок, що “місцем постійного проживання закон вважає адресу, за якою людина проживає більше шести місяців на рік” [19]. 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 впродовж року – штраф). Дані про реєстрацію передаються до Єдиного державного демографічного реєстру. Аналогічна процедура передбачена й у інших країнах. Наприклад, у Швеції особа повинна повідомити про зміну місця свого проживання протягом тижня, щоправда, це можна зробити за допомогою електронного сервісу з використанням Mobile BankID. Відповідні дані вносяться в Реєстр населення та пересилаються податковій службі [20].

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

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

1. Зобов'язати фізичних осіб подавати (поновлювати) роботодавцям інформацію про їхню податкову адресу. Такою вважатиметься адреса, за кот-

рою особа проживала станом на 31 грудня податкового року (або на 30 червня і 31 грудня, якщо запровадити піврічне поновлення даних про податкову адресу). Це уможливить перерахування податку впродовж визначеного періоду (до наступного поновлення інформації працівником) у відповідний місцевий бюджет. З одного боку, така система може спричинити недоотримання надходжень бюджетом громади за новою адресою в разі, якщо особа в межах періоду між поданням даних змінить місце проживання (податкову адресу), а з другого – істотно спростить роботу з перерахування податку. До того ж недоотримані громадою доходи через вибуття осіб із числа її жителів можуть бути компенсовані за рахунок прибуття до неї інших осіб у тому самому 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 інформації (у т. ч. шляхом збільшення розміру штрафу за її несвоєчасне подання).

2. Покласти обов'язок з утримання й перерахування ПДФО до місцевих бюджетів, а також подання звітності до фіскальних органів на роботодавця. Хоча це потребуватиме додаткових витрат від роботодавців (у зв'язку з перерахунком податку до багатьох місцевих бюджетів), державним фіскальним органам буде легше контролювати сплату податку фізичними особами. Крім того, для останніх теж краще, якщо ПДФО обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть роботодавці.

3. Зобов'язати всіх фізичних осіб, що отримують заробітну плату, вищу від мінімальної, подавати податкову декларацію. Це дасть можливість фіскальним органам посилити контроль повноти перерахованих до відповідних бюджетів сум податку. Найкращим для населення варіантом при цьому є електронне декларування.

4. Провести інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення з метою підвищення податкової культури.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Зміна системи адміністрування ПДФО в частині його зарахування до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи сприятиме зміцненню фінансової незалежності територіальних громад, збільшить можливості для впровадження соціальних та інфраструктурних проектів у результаті зростання доходів, посилить мотивацію органів місцевого самоврядування до розвитку сприятливих для життя умов, поліпшення якості та розширення асортименту соціальних послуг, які надаються жителям громади, стимулюватиме об'єднання громад. Як результат, зменшаться диспропорції в економічному й 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 (у частині утримання й перерахування

ПДФО до місцевих бюджетів відповідно до податкової адреси працівників, а також подання звітності до фіскальних органів) і державою (проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з підвищення податкової культури населення).

Список використаних джерел

1. *Непочатенко О. О., Боровик П. М., Парій Д. Ю.* Оновлений механізм справляння податку на доходи фізичних осіб: проблеми та перспективи. *Економіка. Управління. Інновації*. 2016. № 1. С. 54–70.
2. *Письменний В. В.* Планування надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів. *Вісник ТНЕУ*. 2016. № 2. С. 80–89.
3. *Швець О. Ю., Бахметова Я. Ю.* Оподаткування доходів фізичних осіб: проблеми та перспективи в Україні та ЄС. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. № 17. С. 771–775.
4. *Швабій К. І.* Регулятивна ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 27–44.
5. *Шевчук І. В.* Іноземний досвід оподаткування доходів фізичних осіб та можливості його адаптації в Україні. *Вісник ЖНАЕУ*. 2011. № 1. Т. 2. С. 333–342.
6. Tax guides and highlights / Deloitte. URL: <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran2033#n2033>.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону “Про внесення змін до статті 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб”. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62439.
9. State Income Tax Rates. URL: <https://www.thebalance.com/state-income-tax-rates-3193320>.
10. *Moreno T.* U. S. Cities that Levy Income Taxes. URL: <https://www.thebalance.com/cities-that-levy-income-taxes-3193246>.
11. *Flanagan R.* State Income Tax: Living in One State, Working in Another. URL: <https://www.rapidtax.com/blog/state-income-tax-living-in-one-state-working-in-another/>.
12. *McMullen A.* Do You Pay State Income Taxes Based on Where You Lived or Where Your Income Was Earned? URL: <https://finance.zacks.com/pay-state-income-taxes-based-lived-income-earned-4637.html>.
13. Sweden Taxation and Investment 2016. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-swedenguide-2016.pdf>.
14. *Mitchel A., Dunn R. E.* U. S. “State” Tax Residency (Domicile). URL: http://intltax.typepad.com/intltax_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html.
15. United States – Income Tax. URL: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2011/12/us-income-tax.html#03>.
16. *Литовченко Н., Головіна Д.* Досвід Великої Британії: особливості сплати ПДФО та декларування доходів. *Вісник. Офіційно про податки*. 2014. 1 лют. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6566?issue=154>.
17. Canada Revenue Agency. General Income Tax and Benefit Guide 2017. URL: <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/E/pub/tg/5000-g/5000g-17e.pdf> (дата звернення: 08.02.2018).
18. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
19. Реєстрація місця проживання / Держ. міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/vazhливо/reestracziya-misczya-prozhivannya.html>.
20. Reporting a change of address. URL: <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/individualsandemployees/reportingachangeofaddress.4.5c1163881590be297b51920b.html>.

References

1. Nepochatenko, O. O., Borovy`k, P. M. & Parij, D. Yu. (2016). Onovleny`j mekhanizm spravlyannya podatku na dokhody` fizy`chny`kh osib: problemy` ta perspektyvy` [The updated mechanism for collecting the tax on personal incomes: problems and prospects]. *Ekonomika. Upravlinnya. Innovaciyi* [Economy. Management. Innovations], 1, 54–70 [in Ukrainian].
2. Py`s'menny`j, V. V. (2016). Planuvannya nadkhodzen` podatku na dokhody` fizy`chny`kh osib do miscevy`kh byudzhetiv [Planning of income tax on personal income to local budgets]. *Visny`k TNEU* [Bulletin of TNEU], 2, 80–89 [in Ukrainian].
3. Shvec`, O. Yu., Bakhmetova, Ya. Yu. (2017). Opodatkuvannya dokhodiv fizy`chny`kh osib: problemy` ta perspektyvy` v Ukraini ta YeS [Taxation of Individuals' Income: Problems and Prospects in Ukraine and the EU]. *Hlobal`ni ta nacional`ni problemy` ekonomiky`* [Global and national problems of the economy], 17, 771–775 [in Ukrainian].
4. Shvabij, K. I. (2013). Rehulyatyvna efektyvnist` podatku na dokhody` fizy`chny`kh osib v Ukraini [Regulatory efficiency of personal income tax in Ukraine]. *Finansy` Ukrainy`* [Finance of Ukraine], 4, 27–44 [in Ukrainian].
5. Shevchuk, I. V. (2011). Inozemny`j dosvid opodatkuvannya dokhodiv fizy`chny`kh osib ta mozhlj`vosti joho adaptaciyi v Ukraini [Foreign experience of taxation of individuals' incomes and possibilities of its adaptation in Ukraine]. *Visny`k ZhNAEU* [The Herald of ZhNAEU], No. 1, Vol. 2, 333–342 [in Ukrainian].
6. Deloitte. (n. d.). *Tax guides and highlights*. Retrieved from <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>.
7. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetny`j kodeks Ukrainy`* [Budget Code of Ukraine] (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran2033#n2033> [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (n. d.). *Poyasnyval`na zapy`ska do proektu Zakonu "Pro vnesennya zmin do statti 168 Podatkovoho kodeksu Ukrainy` shhodo zarakhuvannya podatku z dokhodiv fizy`chny`kh osib"* [Explanatory note to the draft Law "On Amendments to Article 168 of the Tax Code of Ukraine regarding the Inclusion of Individual Income Tax"]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62439 [in Ukrainian].
9. Moreno, T. (2017, April 23). *State Income Tax Rates*. Retrieved from <https://www.thebalance.com/state-income-tax-rates-3193320>.
10. Moreno, T. (2017, February 2). *U. S. Cities that Levy Income Taxes*. Retrieved from <https://www.thebalance.com/cities-that-levy-income-taxes-3193246>.
11. Flanagan, R. (2016, October 18). *State Income Tax: Living in One State, Working in Another*. Retrieved from <https://www.rapidtax.com/blog/state-income-tax-living-in-one-state-working-in-another/>.
12. McMullen, A. (n. d.). *Do You Pay State Income Taxes Based on Where You Lived or Where Your Income Was Earned?* Retrieved from <https://finance.zacks.com/pay-state-income-taxes-based-lived-income-earned-4637.html>.
13. Deloitte. (2016). *Sweden Taxation and Investment 2016*. Retrieved from <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-sweden-guide-2016.pdf>.
14. Mitchel, A., Dunn, R. E. (2008, June 1). *U. S. "State" Tax Residency (Domicile)*. Retrieved from http://intltax.typepad.com/intltax_blog/2008/06/us-state-tax-residency-domicile.html.
15. KPMG. (n. d.). *United States – Income Tax*. Retrieved from <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2011/12/us-income-tax.html#03>.
16. Ly`tovchenko, N., Holovina, D. (2014, February 1). *Dosvid Vely`koyi Bry`taniyi: osoblj`vosti splaty` PDFO ta deklaruvannya dokhodiv* [Experience of the Great Britain: peculiarities of PIT payment and declaration of incomes]. *Visny`k. Oficijno pro podatky`*

[Bulletin. Officially about taxes]. Retrieved from <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6566?issue=154> [in Ukrainian].

17. Canada Revenue Agency. (2017). *General Income Tax and Benefit Guide 2017*. Retrieved from <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/E/pub/tg/5000-g/5000g-17e.pdf>.

18. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *Pro svobodu peresuvannya ta vil'ny`j vy`bir miscya prozhy`vannya v Ukrayini* [About freedom of movement and free choice of place of residence in Ukraine] (Act No. 1382-IV, December 11). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> [in Ukrainian].

19. State Migration Service of Ukraine. (n. d.). *Reyestraciya miscya prozhy`vannya* [Registration of place of residence]. Retrieved from <https://dmsu.gov.ua/vazhlivo/reestracziya-misczya-prozhivannya.html> [in Ukrainian].

20. The Swedish Tax Agency. (n. d.). *Reporting a change of address*. Retrieved from <https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/individualsandemploeyes/reportingachangeofaddress.4.5c1163881590be297b51920b.html>.