

Нікітішин А. О.,

Головний державний податковий ревізор-інспектор
ДПА у Вінницькій області

ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

У сучасних умовах розвитку фінансових відносин неабиякої актуальності набуває пошук шляхів удосконалення механізму оподаткування доходів громадян з метою упередження недоліків у податковій політиці в майбутньому та досягнення збалансованості інтересів усіх учасників фінансових відносин. Посилена увага до фінансової політики в частині оподаткування доходів фізичних осіб є цілком виправданою, адже новий механізм, ухвалений у Законі України “Про податок з доходів фізичних осіб” від 22.05.2003 № 889-IV, суттєво відрізняється від раніше чинного.

Метою статті є порівняльний аналіз змін, систематизація та розгляд недоліків як сучасної, так і раніше чинної системи оподаткування доходів фізичних осіб, а також визначення напрямків її удосконалення.

Питанням дослідження вітчизняного механізму оподаткування доходів фізичних осіб присвячено останні наукові публікації В. М. Мельника, А. М. Соколовської, І. О. Лютого, М. В. Романюка. Проте зовсім небагато праць містять аналіз вітчизняної системи оподаткування доходів громадян в її неперервному розвитку та реформуванні, дослідження сучасного стану цієї системи, що зумовлює необхідність подальшого вирішення проблем, які виникають при оподаткуванні доходів громадян.

Саме якість положень законодавства є основою, що формує стиль, характер, напрямки контактів між фізичними особами та державою. І не останнє місце серед принципів податкового права посідає принцип узагальнення та типізації або, як ще його називають, паушалізації. У тексті постанови Федерального конституційного суду ФРН зазначено: “При конкретизації основних вимог у галузі рівності законодавець, який регулює питання прибуткового податку, має використовувати власні повноваження щодо спрощення і типізації: кожне законодавче регулювання повинно являти деяке узагальнення. Законодавець має право із багатьох окремих випадків скласти загальну картину, яка відбиватиме відносини, що потребують регулювання”¹. Цей принцип, на жаль, не завжди використовують у спірних питаннях за призначенням, що має наслідком прийняття різних рішень з одного й того самого порушеного питання як на користь податкових органів, так і на користь платників податків з доходів.

Раніше діюче законодавство було недостатньо врегульоване та не узгоджене у частині застосування навіть схожих правил оподаткування, що давало змогу платникам мінімізувати податковий тиск на фонд оплати праці. За умови дії різних законодавчих, інструктивних, роз’яснювальних документів

¹Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2003 года / Под. ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Статус-кво 97, 2004. — С. 96.

нерідко виникала можливість судового оскарження дій податкових органів стосовно правил обчислення прибуткового податку.

Наприклад, враховуючи, що неоподатковуваний мінімум має встановлюватися лише законами України, а положення Указу Президента України “Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян” не мають сили законодавчого акта – вони не можуть бути практично використані для проведення розрахунків прибуткового податку. Беручи до уваги ці твердження, деякими платниками податків використовувався неоподатковуваний мінімум у розмірі мінімальної заробітної плати, а не 17 грн, як того вимагає Указ Президента України. Посилання ж податкових органів на приписи цього правового документа без внесення відповідних змін до норм Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” були безпідставними.

Враховуючи досвід судочинства іноземних країн, доцільно було б створити систему вітчизняних спеціальних податкових судів з огляду на значну кількість інституцій, яким сьогодні надано право вирішувати податкові питання в нашій державі². Це дало б змогу виробити єдиний підхід до розв’язання спорів у системі оподаткування на підставі вузької спеціалізації судочинства. Як зазначала Суддя Вищого адміністративного суду України, член Судової палати з розгляду справ за участю органів Державної податкової служби України Є. Усенко: “Для розгляду спорів з питань оподаткування судді повинні мати відповідну фахову підготовку. Володіння нормами податкового законодавства дає змогу правильно розуміти, у чому полягає сутність правового регулювання державних фінансів у контексті поточних економічних процесів”³.

Пошук шляхів реалізації такої пропозиції є справою найближчого майбутнього, адже станом на 1 квітня 2008 р. на розгляді у вітчизняних судах було більше 61 тис. справ, пов’язаних зі сплатою податків, на суму більше ніж 81 млрд грн (на 5,4 млрд грн більше, ніж за аналогічний період 2007 р.). Лише протягом I кварталу 2008 р. на користь платників податків вирішено більше 2 тис. справ на суму 5 млрд грн.

Деякі недоліки Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” зумовлені елементарними недоопрацюваннями при затвердженні першої редакції ще в травні 2003 р. Досить згадати спірне питання стосовно зменшення бази оподаткування податком у вигляді заробітної плати на суму пенсійного збору або внесків у фонди соціального страхування, що тривалий час тримало у невизначеності податкові органи та платників податків, а спроба розширити базу оподаткування без урахування умов господарювання шляхом включення до об’єкта оподаткування податком доходу від реалізації сільськогосподарської продукції, вирощеної у господарствах селян, викликала бурхливу реакцію на ринку сільськогосподарської продукції, що негативно позначилося на вартості та обсягах пропозиції згаданої продукції.

² Наступні 1000 днів: Заходи економічної політики для України. – К. : 1999. – С. 107.

³ Вісник податкової служби України. – № 30 (505). – 2008. – С. 4.

Безперечно, досить негативно впливає на систему оподаткування прийняття рішень, які ставлять платників податку в нерівні умови при оподаткуванні доходів. До сьогодні триває практика введення в дію таких змін. Наприклад, у 2005 р. внесено зміни до механізму оподаткування операцій з нерухомістю. Ці зміни набрали чинності з 31 березня 2005 р. У період з 1 січня до 31 березня 2005 р. при оформленні договорів купівлі–продажу нерухомості платники – фізичні особи сплачували податок з доходів фізичних осіб, а з 31 березня 2005 р. такі операції оподаткуванню не підлягали, натомість сплачувалося державне мито.

Згадані порушення незмінності правил оподаткування протягом бюджетного року також стосуються порядку оподаткування спадщини. Так, якщо свідоцтво про право на спадщину у вигляді нерухомого майна було одержано в період з 1 січня по 1 квітня 2005 р., то спадкоємець першого або другого ступеня споріднення зі спадкодавцем (у тому числі діти) повинен був внести у податкову декларацію за наслідками 2005 р. вартість такої спадщини та сплатити з неї податок з доходів фізичних осіб за ставкою 5 %. Уже починаючи з II кварталу 2005 р., доходи, одержані у вигляді вартості нерухомих об'єктів спадщини спадкоємцями, які належать до членів сім'ї першого та другого ступеня споріднення зі спадкодавцем, підлягали оподаткуванню за нульовою ставкою. Отже, якщо у період з 1 січня по 1 квітня 2005 р. діяв один механізм оподаткування, то після 1 квітня – зовсім інший.

Зважаючи на складність та вагоме місце категорії “дохід” у системі суспільно-економічних відносин, з набуттям чинності Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб”, немало проблем виникло у зв'язку з виконанням його вимог. Здебільшого це зумовлено необхідністю приведення численних правових норм іншого законодавства у відповідність з його положеннями та скасуванням законодавчих документів, які раніше регулювали оподаткування громадян прибутковим податком. Зокрема, законодавством передбачено звільнення учасників війни від сплати прибуткового податку з усіх одержуваних доходів. Отже, до цього часу не виконуються вимоги Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” у частині їх відповідності іншим нормативно-правовим актам.

Значним недоліком чинної системи для пересічного сільського мешканця стала втрата можливості проведення перерахунків прибуткового податку за сукупним річним оподатковуваним доходом, отриманим від надання в оренду земельної ділянки сільськогосподарського призначення, земельної частки (паю), майнового паю на підставі поданих ним декларацій.

З метою мінімізації бюджетних ризиків, пов'язаних зі зниженням ставки податку з доходів фізичних осіб до 13 %, у першій редакції Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” передбачалося, що розмір соціальної пільги становитиме у 2004 р. 30 %, 2005 р. – 50, 2006 р. – 80 та з 2007 р. – 100 % розміру мінімальної заробітної плати. Проте в 2006 р. порушено права значної кількості платників податку шляхом невинновданого зменшення величини соціальної пільги з 80 до 50 % розміру мінімальної заробітної плати. Фактично кожному платнику податку, що має право на загальну пільгу, щомісячно збільшено об'єкт оподаткування на 105 грн.

Ще більших щомісячних втрат зазнали платники податку, які мають право на податкову соціальну пільгу в розмірі 150 та 200 %, для яких об'єкт оподаткування збільшився на 157,5 та 210 грн відповідно.

Як свідчать розрахунки автора (рисунок), негатив від таких дій підсилюється значною невідповідністю мінімальної заробітної плати розміру прожиткового мінімуму, встановлених на перше число бюджетного року.

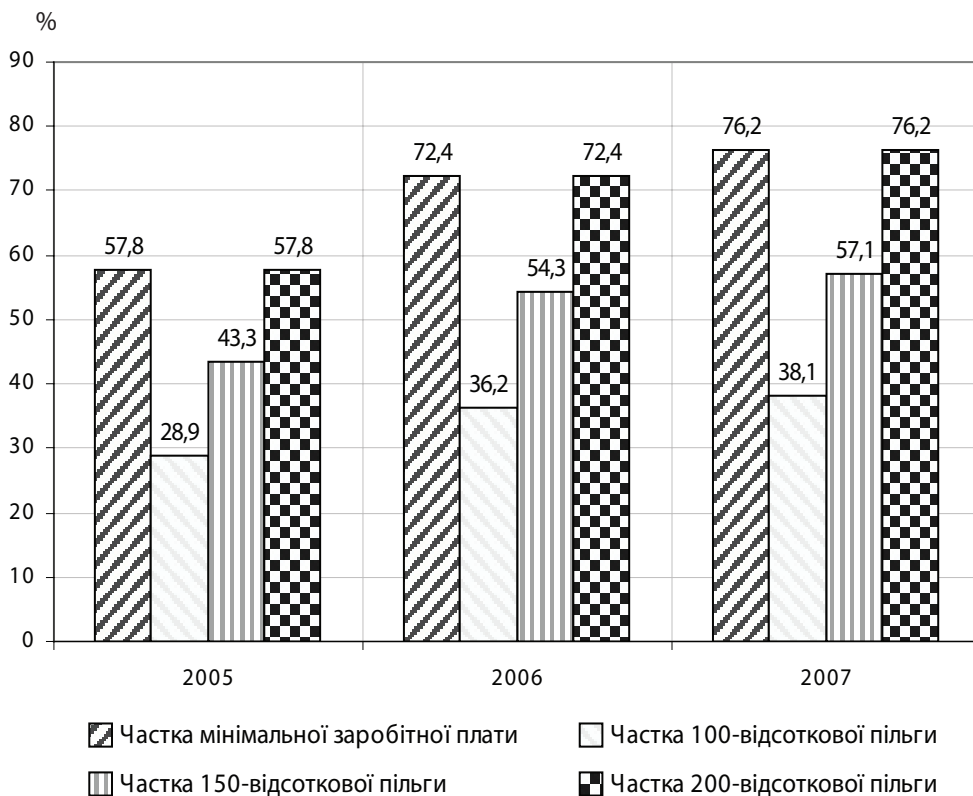


Рис. 1. Частка мінімальної заробітної плати та податкових соціальних пільг у розмірі прожиткового мінімуму

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної податкової адміністрації України.

Якщо в 2005 р. таке співвідношення становило 57,8 %, то наступного року розрив зберігся за показника 72,4 %. Щодо стовідсоткової пільги, то в 2007 р. вона обмежилася лише 38,1 % прожиткового мінімуму, а за умови отримання двохсотвідсоткової податкової соціальної пільги її розмір становитиме лише 76,2 % прожиткового мінімуму.

На наш погляд, за умови зростання показників надходження податку, перегляд розміру соціальної пільги є цілком невиправданим кроком з позиції забезпечення послідовності податкової політики та недопущення погіршення майнового стану громадян внаслідок зміни виконання зобов'язань держави.

Таким чином, варто розглянути можливість накладення автоматичної заборони на зміну положень фінансового механізму у напрямку недопущення перегляду умов оподаткування, що можуть погіршити фінансовий стан фізичних осіб, а також ставлять їх у нерівні умови оподаткування, особливо в межах одного бюджетного року.

Водночас новий механізм дещо наблизився до непорушності принципу рівності платників податку. Таке твердження чітко простежується, якщо розглядати механізм оподаткування доходів військовослужбовців, який діяв за часів Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”. У зв’язку з цим варто згадати С. Г. Пепеляєва, який зазначав: “Загальний принцип рівності буде також порушений і тоді, коли групи адресатів норми, або ті, кого ця норма стосується, потрапляють в інші умови порівняно з іншими платниками, хоча між ними немає ніякої різниці, і такою мірою виправдовувалася б необхідність регулювання”⁴.

У Законі України “Про податок з доходів фізичних осіб”, підсумовуючи всі упушення та враховуючи розвиток вже утверджених і зрілих відносин, пов’язаних із функціонуванням соціально ринкової економіки, чітко визначено певні види доходів, які зараховують до оподаткованого доходу, що не відобразилися і не належали об’єкту оподаткування згідно з положенням Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”. Зокрема, до таких видів доходів віднесено доходи від операцій з нерухомістю та рухомим майном, дивіденди, проценти або майно, скарби, не здані державі, суми страхових виплат за договорами страхування життя та пенсійного недержавного страхування, що є досить вагомою перевагою сучасного законодавства перед раніше чинним.

Порівнюючи зміну механізму та об’єктів, які не включаються до сукупного оподаткованого доходу, можна простежити:

- чіткішу врегульованість;
- прив’язку до важливого соціального параметра – прожиткового мінімуму;
- значне розширення сфер дії закону.

Зокрема, що стосується аліментів, то хоча Закон України “Про податок з доходів фізичних осіб” і звільняє такі доходи від оподаткування, проте, якщо вони отримані від нерезидентів і таке звільнення не передбачено в міжнародних договорах, тоді вони оподатковуються на загальних засадах.

Розглядаючи доходи, отримані з фондів соціального страхування, та суми державної адресної допомоги, допомоги на поховання, простежується лише незначна зміна правил оподаткування останньої в частині обмеження такої суми.

Кардинальні зміни торкнулися механізму оподаткування при відчуженні майна. Раніше суми доходів, які отримувалися за відчуження майна, не зараховувалися до сукупного оподаткованого доходу, тому що з них стягувалося державне мито чи плата за вчинення нотаріальних дій. Закон

⁴ Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2003 года / Под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Статус-кво 97, 2004. – С. 94, 96.

України “Про податок з доходів фізичних осіб” затвердив правочинність операцій з відчуження рухомого (з 1 січня 2005 р.) та нерухомого майна (з 1 січня 2006 р.).

З наданням права платнику на зменшення оподаткованого доходу значно збільшено розмір соціальної пільги (неоподатковуваний мінімум доходів громадян), який становив лише 17 грн. Відтак сума соціальної пільги залежно від року її отримання становитиме 30, 50 та 100 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня бюджетного року, але за умови, що доходи платника будуть меншими від місячного прожиткового мінімуму, чинного для працездатної особи, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 грн.

За підрахунками автора, лише в 2005 р. розмір стовідсоткової пільги для кожного платника, який має на неї право, збільшився в 7,7 раза, а в 2007 р. — майже в 12 разів.

Однією з позитивних сторін в механізмі надання податкової соціальної пільги є встановлення чіткого обмеження для її отримання, яке залежить від доходу платника податку. Якщо згідно з Декретом Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” вона надавалася усім платникам, то за нормами сучасного механізму її отримують лише громадяни з низькими доходами, що значно зменшило перелік адресатів — її отримувачів. Для соціально незахищених верств населення та батьків з дітьми розмір пільги також збільшено. До переліку осіб, що мають право на її отримання, входять також вдівці та вдови до укладання нового шлюбу, у той час як раніше такої пільги не було. Проте водночас з такою перевагою з’явився недолік податкової соціальної пільги — можливість роботодавця мінімізувати податкове зобов’язання, виплачуючи платнику заробітну плату, що не перевищує суми, яка дорівнює сумі місячного прожиткового мінімуму, чинного для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженої на 1,4 та округленої до найближчих 10 грн.

Значно розширено перелік отримувачів пільги в розмірі 200 % з наданням права отримувати її Героям України, особам, які проживали в тилу й мають відзнаки, в’язням концтаборів, оstarбайтерам і особам, що перебували на території блокадного Ленінграда.

Цим механізмом оподаткування дещо обмежено види доходів, які раніше вилучалися з бази оподаткування податком, що підсилювало принцип “рівності” у системі. До таких видів доходів належали вихідна допомога судді, прокуророві чи слідчому, що пішли у відставку; доходи, отримані платниками від виконання ними сільськогосподарських та будівельних робіт у сільській місцевості; доходи, отримані працівниками сільськогосподарських підприємств у натуральній формі; суми грошового забезпечення військовослужбовців; доходи, спрямовані у джерела їх отримання на придбання акцій; доходи, які отримують платники від органів статистики за ведення записів сімейних бюджетів.

Численні зміни торкнулися пільгового оподаткування спадщини та подарунків, а саме значно розширено об’єкти оподаткування податком за

рахунок обмеження кола фізичних осіб, які матимуть звільнення (оподаткування за нульовою ставкою) за такими відносинами.

Введення механізму податкового кредиту водночас зі зменшенням ставок оподаткування стало чи не найбільшою перевагою Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” порівняно з Декретом Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”, який не передбачав такої новації.

Логічним кроком стало закріплення можливості входження до податкового кредиту вартості платних послуг з лікування. Цей механізм вже давно відпрацьований та широко використовується в зарубіжній практиці і має схвальні відгуки⁵, проте, на нашу думку, у вітчизняному механізмі оподаткування обмежено перелік таких витрат з можливістю віднесення їх до податкового кредиту.

Розвиток нових відносин у ринковому середовищі передбачає їх врахування в системі оподаткування доходів фізичних осіб, що відобразилося в частині можливості входження до податкового кредиту процентів за іпотечним кредитом та щодо внесків страхувальнику – резиденту за договорами довгострокового страхування життя та недержавного пенсійного страхування. Зміни у цьому напрямку не торкнулися лише доходів, отриманих від розміщення грошових коштів у цінні папери, емітовані Міністерством фінансів України, та виграшів у державну лотерею, проте краще врегульовано питання оподаткування корпоративних прав, через що доходи від продажу таких прав, отриманих внаслідок пільгового придбання у процесі приватизації, підлягають включенню до оподаткованого доходу.

Серед інших позитивних сторін можна назвати часткову компенсацію витрат на штучне запліднення та державні послуги, пов’язані з усиновленням, пожертвування та благодійні внески у розмірах, що перевищує 2 %, але є не більшим 5 % суми його загального оподаткованого доходу звітного року.

Порівняльний аналіз змін, систематизація та розгляд недоліків як чинної, так і раніше діючої системи оподаткування доходів фізичних осіб дав змогу дійти висновку про наявність численних порушень основних правил та принципів юридичної науки, досить поширеної практики прийняття рішень, які ставили платників податків в нерівні умови при оподаткуванні доходів, порушення їхніх прав та непослідовність податкової політики. Водночас нова система оподаткування доходів громадян деякою мірою наблизилася до непорушності принципу рівності платників податку перед законом, набула ознак та елементів, притаманних європейським системам оподаткування, врахувала нові відносини, пов’язані з отриманням доходів за умов соціально-ринкової економіки.

Вважаємо, що всі подальші зміни в механізмі оподаткування мають відповідати таким вимогам:

- ефективності – досягненню оптимальних позитивних параметрів від введення змін із мінімальними витратами грошових та людських ресурсів;

⁵ *McConnell C. R. Contemporary Labor Economics / C. R. McConnell, S. L. Brue, D. A. Macpherson. – 6th ed. – 123 p.*

- необхідності – доцільності застосування тих чи інших норм для виконання поставлених завдань у межах державної політики оподаткування доходів фізичних осіб;
- збалансованості – обов’язковому дотриманню балансу інтересів усіх учасників правовідносин, які регулюють систему оподаткування;
- адекватності – відповідності всіх прийнятих рішень реальному стану розвитку сектора домогосподарств з урахуванням їх потреб у контексті забезпечення повного відтворення “людського капіталу”;
- публічності – обов’язковому громадському обговоренню та розгляду усіх ініціатив, пропозицій, наданих фізичними і юридичними особами щодо рішень, які закріплюватимуться в законодавчих актах.