

**ПОТЕНЦІАЛ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті обґрунтовано необхідність удосконалення механізму оподаткування доходів громадян у формі заробітної плати з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** фінансове забезпечення місцевого самоврядування, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, доходи громадян, податок з доходів фізичних осіб.

Фахові дослідження фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні свідчать про наявність низки проблем, пов'язаних із недостатністю коштів для ефективного функціонування та соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Складнощі фінансування місцевих бюджетів спричинили необхідність пошуку реальних способів збільшення їх дохідної бази, які мають сприяти органам місцевого самоврядування у формуванні достатнього обсягу коштів для виконання покладених на них функцій і завдань.

На сьогодні для багатьох країн світу і, у тому числі - для України актуальною є проблема значного майнового розшарування населення. У нашій країні доходи найбагатших громадян у 40 разів перевищують доходи найбідніших [12]. Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що значним потенційним резервом, реалізація якого в Україні буде сприяти покращенню фінансового забезпечення місцевого самоврядування, буде збільшення надходжень від оподаткування надвисоких доходів.

Науковці і практики вже протягом тривалого часу ведуть дискусію стосовно вдосконалення механізму оподаткування доходів фізичних осіб, який відіграє значну роль у формуванні доходної частини місцевих бюджетів. Відповідні проблемні питання досліджені в працях вітчизняних і російських економістів: В. Г. Єрмілова, Н. Я. Здерки, Н. Г. Іванової, І. О. Луніної, К. В. Павлюк, С. В. Слухая, В. Теліпко.

Дискусії серед науковців щодо проблемних питань оподаткування доходів громадян викликає, насамперед, чинний порядок зарахування податку з доходів фізичних осіб. Проте, враховуючи низький рівень фінансового забезпечення місцевого самоврядування, негативний вплив на формування місцевих бюджетів кардинальної зміни у 2004р. порядку стягнення податку з доходів громадян (перехід від прогресивної системи до оподаткування доходів за основним та неосновним місцем роботи за єдиною ставкою), а також актуальність проблеми значного майнового розшарування в країні, вважаємо необхідним проведення ґрунтовного дослідження можливості удосконалення механізму сплати цього податку. Тому метою статті є обґрунтування необхідності та шляхів удосконалення механізму оподаткування доходів громадян у формі заробітної плати задля забезпечення реалізації потенційних резервів збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

На думку фахівців, одним із можливих варіантів збільшення надходжень від податку з доходів фізичних осіб є повернення до прогресивної шкали оподаткування доходів громадян. Вищезазначене змушує більш уважно проаналізувати особливості оподаткування доходів громадян за різними методами (за шкалою, за єдиною ставкою та ту, що діє сьогодні).

Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» та Інструкції про прибутковий податок з громадян (Наказ ДПА України) [7; 8], доходи громадян за основним місцем роботи протягом 1993 - 2003 років оподатковувалися за прогресивною шкалою, яка налічувала п'ять ставок прибуткового податку, а при отриманні доходів за додатковим місцем роботи або з інших джерел оподаткування здійснювалося за єдиною ставкою 20%. Використання шкали забезпечувало соціальну підтримку малозабезпечених верств населення шляхом запровадження неоподаткованого мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного підходу до оподаткування громадян за основним місцем роботи.

Одним із принципів оподаткування, які вперше були сформульовані А.Смітом у праці «Дослідження природи і причин багатства народів», є принцип справедливості. Застосування диференційованого і прогресивного оподаткування доходів громадян, з одного боку, відповідає принципу соціальної справедливості, з іншого - встановлення єдиної ставки для надвисоких доходів (зокрема, 40%) дію цього принципу порушує. Тому, на нашу думку, в процесі оподаткування доходів фізичних осіб повинні бути створені однакові умови для всіх платників податку, незалежно від їх статків. Диференційованого підходу потребують не тільки малі, середні, високі, а і надвисокі доходи.

Із введенням у дію Закону України "Про податок з доходів фізичних осіб" [6] було запроваджено новий підхід до оподаткування доходів громадян. При цьому скасовано прогресивну шкалу, а започатковано оподаткування доходів за основним та неосновним місцем роботи за єдиною ставкою.

Звісно, застосування єдиної ставки в процесі оподаткування доходів громадян значно спростило механізм нарахування податку з доходів фізичних осіб та зменшувало податковий тиск на платників. Проте, на наш погляд, цей підхід не відповідає принципу соціальної справедливості, оскільки фізичні особи із більшими статками (до граничного розміру заробітної

плати для утримання внесків до державних страхових фондів) мають менше фіскальне навантаження на заробітну плату у вигляді вищезазначеного податку, ніж менш забезпечені громадяни (табл. 1).

Порівняно із порядком нарахування податку з доходів фізичних осіб за єдиною ставкою, зміни, внесені Податковим Кодексом України [1], дали можливість зменшити податкове навантаження на платників, заробітна плата яких не перевищувала 10 МЗП і, навпаки, підвищити податкове навантаження щодо високих і надвисоких доходів (табл. 1). При цьому, на нашу думку, заслуговує на увагу наступне.

По-перше, це забезпечення однакового підходу до громадян, доходи яких у формі заробітної плати не перевищують 10 МЗП станом на 1 січня звітного податкового року. Ці доходи оподатковуються за єдиною ставкою 15%, темп зростання суми податку з вищезазначених доходів відповідає темпу зростання самих доходів, відповідно, частка податку (без урахування соціальної пільги) є стабільною і складає 14,46% (табл. 1, рис. 1). Проте, якщо взяти до уваги, що станом на 1.01.2011р. МЗП в Україні склала 941 грн., а середня заробітна плата перевищила її розмір лише в 2,8 рази, то можна зробити висновок, що основними платниками податку з доходів фізичних осіб є громадяни, заробітна плата яких не перевищує 5 МЗП. Тому, на наш погляд, доречним є збільшення податкового навантаження на платників із доходом від 5 до 10 МЗП шляхом запровадження додаткової ставки податку з доходів фізичних осіб у розмірі 16%.

По-друге, в оподаткуванні високих і надвисоких доходів громадян у формі заробітної плати за єдиною ставкою 17%, як і при використанні ставки прибуткового податку 40% за прогресивною шкалою, простежується залежність, що заслуговує на увагу: із зростанням надвисоких доходів (понад 20 МЗП) темп збільшення ПДФО уповільнюється, частка податку підвищується, проте повільними темпами (табл. 2, рис. 1).

Враховуючи вищезазначене та ґрунтуючись на результатах проведених розрахунків, пропонуємо удосконалити механізм оподаткування доходів фізичних осіб у формі заробітної плати. З цією метою нами розроблено прогресивну шкалу для нарахування податку з доходів фізичних осіб (табл. 3).

За рахунок уведення ставки ПДФО 16% для доходів у розмірі від 5 до 10 МЗП темп зростання ПДФО зменшиться, а за рахунок диференційованого оподаткування громадян, які отримують надвисокі доходи, темп зростання ПДФО залишатиметься стабільним незалежно від розміру надвисоких доходів (рис. 2). Вищезазначені зміни забезпечать збільшення частки податку з доходів фізичних осіб у доходах, розмір яких перевищує 5 мінімальних заробітних плат та деяке зростання частки податку у заробітній платі громадян, які отримують надвисокі доходи (табл. 1).

Використання запропонованої прогресивної шкали надасть змогу повноцінно дотримуватися принципу соціальної справедливості та рівності усіх платників ПДФО за рахунок пропорційного оподаткування доходів у формі заробітної плати. Відповідні зміни порядку оподаткування доходів громадян дозволять залучити до місцевих бюджетів додаткові надходження.

Щодо інших проблемних питань оподаткування доходів громадян, то дискусії серед науковців також викликає порядок зарахування податку з доходів

фізичних осіб. Деякі фахівці [9-11] пропонують здійснювати сплату податку з доходів фізичних осіб не за місцем податкової реєстрації роботодавців (підприємств, організацій, фізичних осіб-підприємців), а за місцем проживання працівників. Такий підхід, на їх думку, дозволив би частково вирішити проблему наповнення бюджетів приміських адміністративно-територіальних одиниць.

Однак, ми вважаємо, що сплата податку з доходів фізичних осіб за місцем податкової реєстрації роботодавців є більш економічно і соціально виправданою, тому що пріоритет надходження коштів до місцевого бюджету дійсно повинен мати той регіон, який зумів створити робочі місця. Крім того, історично склалося, що відтік кадрів відбувається із сільської місцевості до індустріально розвинених міст. Таке явище є загальносвітовою тенденцією, і Україна не є винятком. Нестача коштів приміських адміністративно-територіальних одиниць повинна компенсуватися і реально компенсується з Державного бюджету, що також відповідає світовій практиці. На нашу думку, сплата податку з доходів фізичних осіб за місцем проживання працівників буде супроводжуватися поверненням до радянського інституту "обов'язкової прописки", що може привести до обмеження прав і свобод людини щодо вільного переміщення і працевлаштування.

Запропонований у ході дослідження варіант удосконалення механізму оподаткування доходів фізичних осіб сприятиме частковому вирішенню проблем забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами. Проте не слід забувати, що надходження податку з доходів фізичних осіб є джерелом формування доходів і кошика місцевих бюджетів, кошти яких використовуються для фінансування не власних, а делегованих повноважень представницьких органів. Тому подальшого ґрунтовного дослідження потребують проблемні питання, які стосуються підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повнішому стягненні цього податку та пошуку інших потенційних резервів, реалізація яких буде сприяти покращенню фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

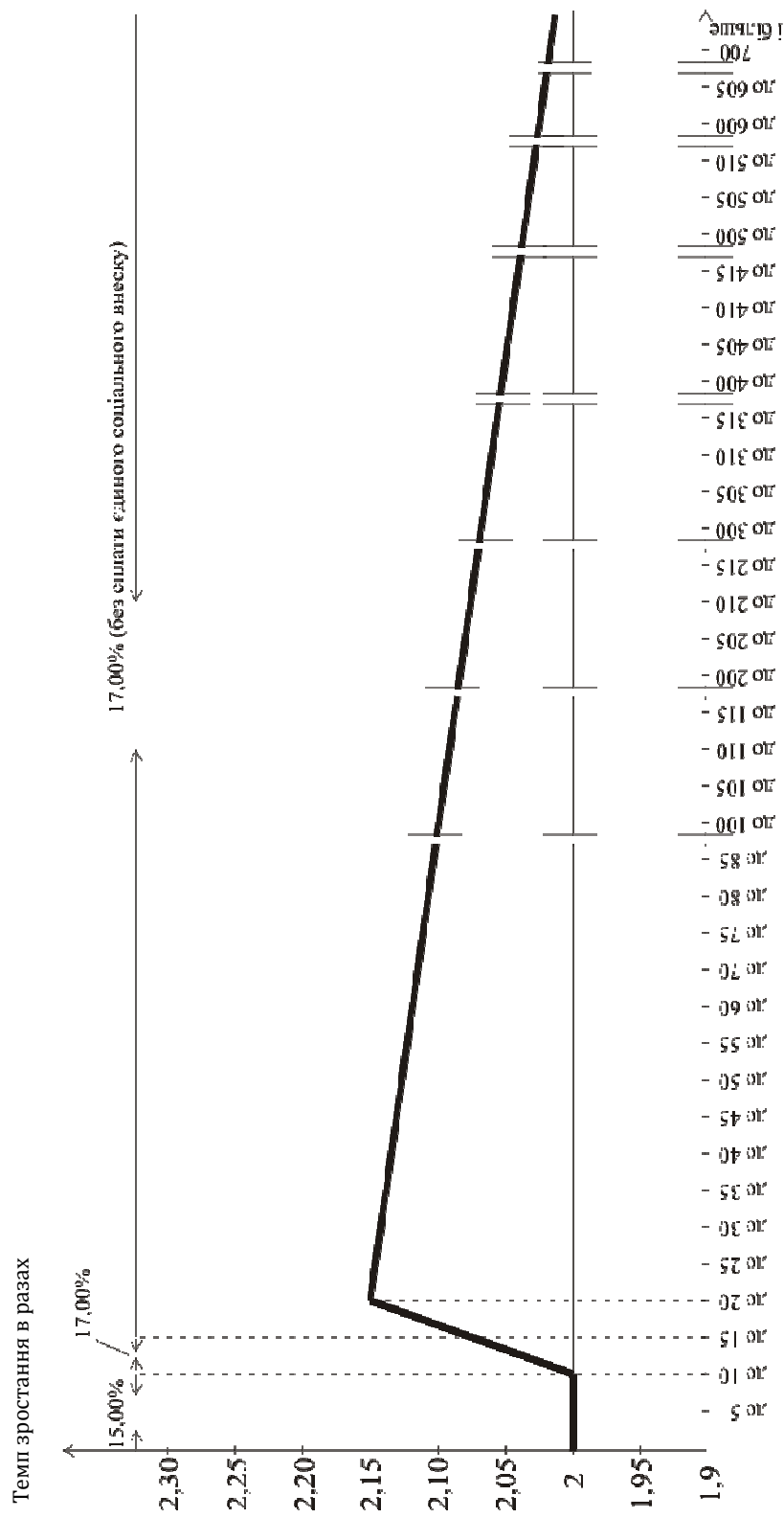
### Список літератури

1. Податковий кодекс України : затв. 02.12.2010р. № 2755-VI із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 2 березня 2000р. N 1533-III із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням: Закон України від 18 січня 2001р. N 2240-III із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003р. N 1058-IV із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010. № 2464-17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від №889-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

Таблиця 1. Порівняльна характеристика частки податку з доходів фізичних осіб у доходах громадян, розрахованого за єдиною ставкою, за двома ставками та за прогресивною шкалою, що пропонується

№ п/п	Інтервали розміру місячного доходу фізичних осіб у розмірі мінімальної заробітної плати (МЗП)	Частка ПДФО у доходах громадян, розрахованого за єдиною ставкою станом на 1.01.2007р. [2 - 4; 6], %		Частка ПДФО у доходах громадян, розрахованого за двома ставками станом на 1.01.2012р. [1; 5], %		Частка ПДФО у доходах громадян, розрахованого за прогресивною шкалою, що пропонується, %	
		із урахуванням соціальної пільги	без урахування соціальної пільги	із урахуванням соціальної пільги	без урахування соціальної пільги	із урахуванням соціальної пільги	без урахування соціальної пільги
1.	від 1 гривні до 5 МЗП: - до граничного розміру застосування податкової соціальної пільги; - понад граничний розмір застосування податкової соціальної пільги.	від 0 до 10,63	від 14,72 до 14,55	від 0 до 9,09	14,46	від 0 до 9,09	14,46
2.	від 5 МЗП + 1 гривня до 10 МЗП	від 14,55 до 14,51	від 14,55 до 14,51	14,46	14,46	від 14,46 до 14,94	від 14,46 до 14,94
3.	понад 10 МЗП: - до граничного розміру заробітної плати для утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; - понад граничний розмір заробітної плати для утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.	від 14,51 до 14,49	від 14,51 до 14,49	від 14,46 до 15,25	від 14,46 до 15,25	від 14,94 до 15,54	від 14,94 до 15,54
		від 14,49 до 14,99*	від 14,49 до 14,99*	від 15,25 до 16,97*	від 15,25 до 16,97*	від 15,54 до 21,28*	від 15,54 до 21,28*

\* Частка податку з доходів фізичних осіб у доходах, розмір яких кратний 1000 МЗП  
Джерело: розраховано автором



Темп зростання доходу фізичних осіб  
Темп зростання податку з доходів фізичних осіб

Інтервали величини місячного доходу фізичних осіб

Темп зростання доходу фізичних осіб у формі заробітної плати та податку з доходів фізичних осіб, розрахованого за порядком, що діє на сьогодні\*

\* Складено автором на основі [1; 5]

Таблиця 2. Темп зростання ПДФО, розрахованого відповідно до чинного порядку оподаткування доходів фізичних осіб станом на 1.01.2012р.\*

Дохід у межах розміру мінімальної заробітної плати (МЗП)	Сума доходу, грн.	Сума ПДФО, грн.	Темп зростання ПДФО, раза	Частка ПДФО, %	Абсолютний приріст частки ПДФО, %
10 МЗП	10730	1551,56	х	14,46	х
20 МЗП	21460	3329,69	2,15	15,51	+1,05
40 МЗП	42920	6977,89	2,09	16,25	+0,74
80 МЗП	85840	14274,29	2,04	16,63	+0,38
160 МЗП і т. д.	171680	28867,09	2,02	16,81	+0,18

\*Розраховано автором на основі [1; 5]

Таблиця 3. Запропонована прогресивна шкала для нарахування податку з доходів фізичних осіб\*

№ п/п	Розмір місячного доходу в межах розміру мінімальної заробітної плати (МЗП)	Ставка податку
1.	До 5 МЗП	15% від заробітної плати, зменшеної на суму єдиного внеску та соціальної пільги (якщо платник податку має право на соціальну пільгу)
2.	Від 5 МЗП + 1 грн. до 10 МЗП	775,78 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 16 % від суми, що перевищує розмір 5 МЗП, зменшеної на суму єдиного внеску
3.	Від 10 МЗП + 1 грн. до 17 МЗП	1603,28 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 17 % від суми, що перевищує розмір 10 МЗП, зменшеної на суму єдиного внеску
4.	Від 17 МЗП + 1 грн. до 20 МЗП	2834,18 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 17% від суми, що перевищує розмір 17 МЗП
5.	Від 20 МЗП + 1 грн. до 34 МЗП	3381,41 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 17,28 % від суми, що перевищує розмір 20 МЗП
6.	Від 34 МЗП + 1 грн. до 42 МЗП	5977,21 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 18,00 % від суми, що перевищує розмір 34 МЗП
7.	Від 42 МЗП + 1 грн. до 69 МЗП	7522,33 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 18,25 % від суми, що перевищує розмір 42 МЗП
8.	Від 69 МЗП + 1 грн. до 85 МЗП	12809,54 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 19,00 % від суми, що перевищує розмір 69 МЗП
9.	Від 85 МЗП + 1 грн. до 137 МЗП	16071,46 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 19,25 % від суми, що перевищує розмір 85 МЗП
10.	Від 137 МЗП + 1 грн. до 168 МЗП	26812,19 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 20,00 % від суми, що перевищує розмір 137 МЗП
11.	Від 168 МЗП + 1 грн. до 179 МЗП	33464,79грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 20,25 % від суми, що перевищує розмір 168 МЗП
12.	Від 179 МЗП + 1 грн. до 274 МЗП	35854,90 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 20,30 % від суми, що перевищує розмір 179 МЗП
13.	Від 274 МЗП + 1 грн. до 343 МЗП	56547,70 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 21,10 % від суми, що перевищує розмір 274 МЗП
14.	Від 343 МЗП + 1 грн. до 553 МЗП	72169,51 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 21,44 % від суми, що перевищує розмір 343 МЗП
15.	Від 553 МЗП + 1 грн. до 713 МЗП	120457,73 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 22,31 % від суми, що перевищує розмір 553 МЗП
16.	Від 713 МЗП + 1 грн. до 1000 МЗП	158759,54 грн. (при МЗП 1073 грн. на 01.01.2012р.) + 22,61 % від суми, що перевищує розмір 713 МЗП

\*Розроблено автором

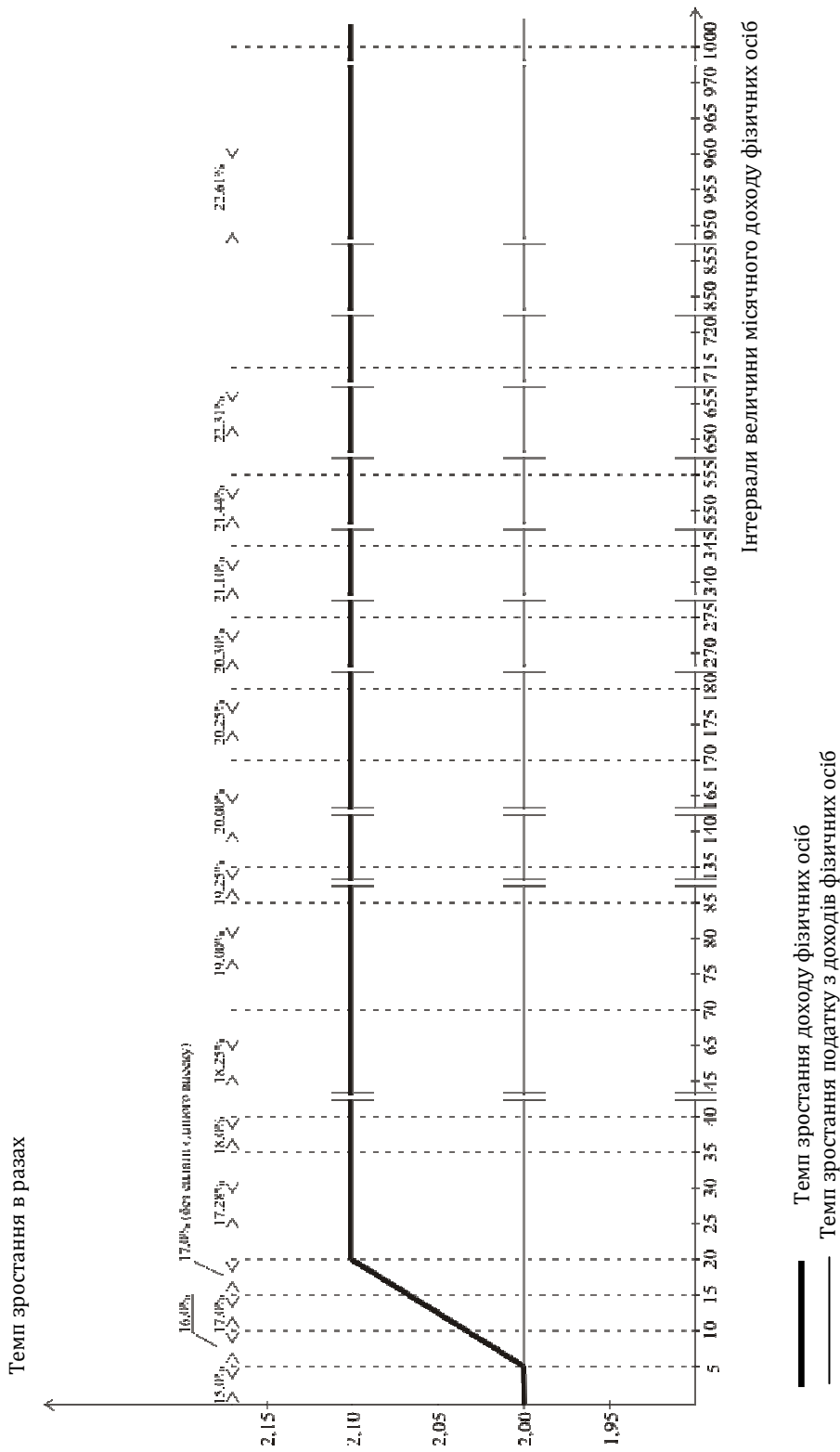


Рис. 2. Співвідношення темпів зростання доходів фізичних осіб у формі заробітної плати та податку з доходів фізичних осіб, розрахованого за прогресивною шкалою, що пропонується автором\*

\*Складено автором

- 
7. Про прибутковий податок з громадян: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року N 13-92 (втратив чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
  8. Інструкція про прибутковий податок з громадян: Наказ ДПА України від 21.04.2002 №12 (втратила чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
  9. Луніна, І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [Текст] : монографія / І. О. Луніна [та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. - К., 2010. - 319 с.
  10. Павлюк, К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – №4. – С. 24 – 37.
  11. Слухай, С. В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С. В. Слухай, Н. Я. Здерка // Фінанси України. – 2006. – №5. – С. 12-20.
  12. Шевчук, В. Сучасні акценти у Швейцарському Давосі: більше заощаджувати, інтенсивніше перерозподіляти доход, не сподіватися на диво/ В. Шевчук // Вісті ДВ від 17.02.2012р. – №7. – С. 28-29.

## РЕЗЮМЕ

**Тимошенко Оксана**

### **Потенціал фінансового забезпечення місцевого самоуправління**

В статті обґрунтована необхідність удосконалення механізму оподаткування доходів громадян у вигляді зарплати з метою збільшення доходів місцевих бюджетів.

## RESUME

**Tymoshenko Oksana**

### **The potential of financial provision of local self-government**

The article substantiates the necessity of improvement of income tax in the form of salary in order to increase the local revenues.

*Стаття надійшла до редакції 17.04.2012 р.*