

Тенденції розвитку системи оподаткування персональних доходів в Україні

У статті розглядається система оподаткування доходів населення в Україні та її розвиток. Проаналізовано зміни законодавства щодо податку на доходи фізичних осіб та показано, що вони не спрямовані в достатній мірі на реалізацію регулятивного потенціалу податку. Зроблено висновок про те, що єдина комплексна реформа персонального прибуткового оподаткування була проведена у 2004 році.

Ключові слова: оподаткування, дохід, персональний прибутковий податок, єдиний соціальний внесок, військовий збір.

Л.А. ЗАДОРЖНЯ,
соискатель, Национальный университет ГНС Украины

Тенденции развития системы налогообложения индивидуальных доходов в Украине

В статье рассматривается система налогообложения доходов в Украине и ее развитие. Проанализированы изменения законодательства по налогу на доходы физических лиц и показано, что они не направлены в достаточной мере на реализацию регулятивного потенциала налога. Сделан вывод о том, что единственная комплексная реформа персонального подоходного налогообложения была проведена в 2004 году.

Ключевые слова: налогообложение, доход, индивидуальный подоходный налог, единый социальный взнос, военный сбор.

L. ZADOROZHNIYA,
Researcher of National University of State Tax Service of Ukraine

Trends of taxation system of personal revenues in Ukraine

In the article there was described the system of taxation of incomes in Ukraine and its development. It was analyzed changes in legislation concerning personal income tax and showed that they are not sufficiently focused on the implementation of the regulatory potential of the tax. It was established that the only complex personal income tax reform was carried out in 2004.

Keywords: taxation, income, personal income tax, social security contribution, military duty.

Постановка проблеми. Однією з основних заporук ефективного функціонування податків, зокрема і персонального прибуткового, який в Україні представлений податком на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), є те, що вони повинні адекватно відображати економічну ситуацію та в межах своїх регулюючих можливостей забезпечувати стабільний розвиток суспільства. Причиною часті змінюваності податкового законодавства, окрім причин політико-процесуального характеру, є відірваність законодавчих норм від дійсності переважної більшості громадян, а також недовіра або й відсутність механізмів їх реалізації. У персональному прибутковому оподаткуванні це відображено у повній мірі. При цьому сформувався коло проблем, які носять постійний характер: низький рівень доходу та норма заощаджень, висока частка споживчих витрат на товари першої необхідності та ін. Саме це визначає реформаційні запити суспільства, що було відображено в низці нормативно-правових актів.

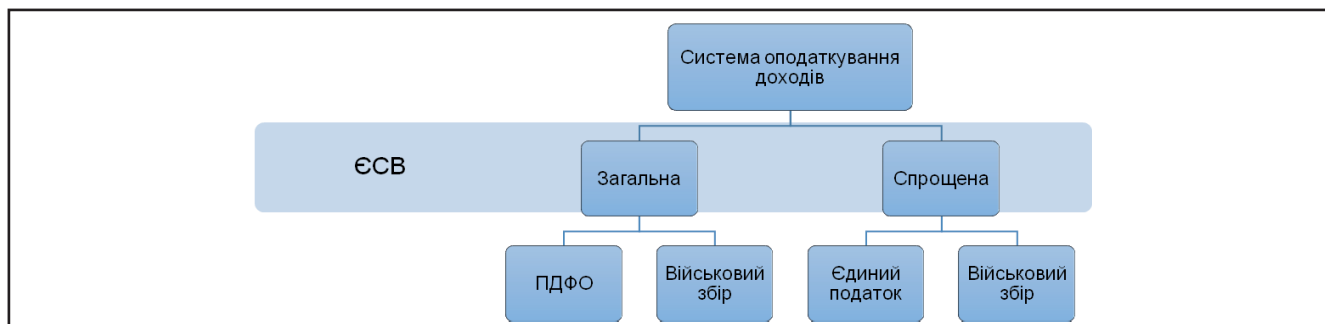
Основними документами, що визначали основні вектори такого реформування, були нормативно-правові акти владних інститутів. Це, зокрема, Постанова Верховної Ради України «Про основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні» [16], Указ Президента України «Про заходи щодо реформування податкової політики» [26], Постанова Верховної Ради України «Про основні положення податкової політики в Україні» [17], Концепція реформування податкової системи [10], Стратегія реформування податкової системи [24], Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [19], Коаліційній угода, що парафрована 21 листопада 2014 року [9] та ін. Проте у пере-

важній більшості вони носять декларативний характер, про що, зокрема, свідчить відсутність оцінок рівня реалізації запропонованих новацій.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Науківим обґрунтуванням змін у вітчизняному персональному прибутковому оподаткуванні, що набрали чинності з 01.01.2015, можуть виступати позиції ряду науковців, зокрема й С.І. Юрія, А.І. Крисоватого, Т.В. Кошук, щодо необхідності запровадження прогресивного механізму справляння ПДФО за двома-трьома ставками і оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками [30, с. 270–271]. Також достатньо важливим є дослідження К.І. Швабія щодо аналізу реформи ПДФО у 2004 році з використанням параметру Парето-розподілу, Джині до оподаткування та індексу Кавані для оцінки рівня прогресивності ПДФО [29, с. 200–202]. Також питання розвитку оподаткування доходів фізичних осіб досліджувалося О.С. Башняком, І.В. Присяжнюком, К.О. Русіною, В.Б. Тропіною, Н.М. Фроловою та іншими.

Метою статті є аналіз тенденцій оподаткування доходів населення України в контексті реформування податкової системи в цілому та персонального оподаткування зокрема.

Виклад основного матеріалу. Система оподаткування доходів в Україні є такою, що швидко змінюється і від того – складною. В результаті внесення ряду змін у законодавство на сьогодні її складають такі податки і збори: податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), військовий збір та єдиний податок, які схематично представлені на рисунку. Їхня сукупність може складати загальну або спрощену систему оподаткування у ході функціонування та взаємодії. При цьому



Система оподаткування доходів фізичних осіб в Україні

Джерело: розроблено автором.

часто експертами для оцінки навантаження на фізичних осіб враховується єдиний соціальний внесок (далі – ЄСВ), який зобов’язані нараховувати, утримувати та сплачувати до державного бюджету страховальники, тому ми також використаємо його в ході аналізу. Далі більш детально зупинимось на загальній системі оподаткування.

Досвід стягування податків з громадян існував у Радянському Союзі. Зокрема, він регламентувався указом «О подоходном налоге с населения», при цьому від його сплати звільнялося багато категорій, зокрема і ті, що отримували місячні доходи до 70 руб. або до 300 руб. в рік. Його значення важко применшити зважаючи навіть на той факт, що більшу час-

тину податків сплачували державні підприємства. Основною базою оподаткування доходів громадян були заробітні плати, що знаходилися на достатньо низькому рівні. При цьому застосовувалося низьке або нульове оподаткування додаткової, понаднормової, надпланової чи «преміальної» роботи виробництва [13, с. 93]. Оподаткування доходів громадян не мало стратегічного значення для наповнення бюджету. Як зазначає А.М. Соколовська, прибутковий податок з громадян та податок з неодружених, одиноких та малосімейних відігравали не стільки фіскальну роль, скільки забезпечували вирівнювання індивідуальних доходів і певною мірою – регулювання деяких позитивних соціальних процесів [23].

Основні етапи розвитку персонального прибуткового оподаткування в Україні

Номер етапу	Період	Основний регулюючий документ та кількість його редакцій	Ставки податку (на початок періоду)	Застосування неоподаткованого мінімуму*
1	1991–1993	Закон Української РСР від 05.07.91 № 1306–XII «Про прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства», мав 4 редакції	12%, 15%, 20%, 30% – до доходів за місцем основної роботи; 2%, 3%, 5%, 6%, 9%, 10%, 11%, 12% – до доходів, визначених у ст. 14; 2%, 3%, 5%, 6%, 9%, 10%, 11%, 12%, 15%, 20%, 30% – із сум авторських винагород, що визначених у ст. 17; 60%, 65%, 70%, 75%, 80%, 85%, 90% – застосовується до сум винагород спадкоємцям авторів повторно (неодноразово) і знижується на 50% для спадкоємців віком до 18 років та жінок, яким за 55 років та чоловікам, яким за 60 років. Також визначалися ставки для оподаткування доходів від підприємницької діяльності та інших доходів громадян	Немає, але до доходів, що не підлягали оподаткуванню, відносились доходи у розмірі 185 крб.
2	1993–2003	Декрет КМУ від 26.12.92 «Про прибутковий податок з громадян», мав 30 редакцій	10%, 20%, 35%, 50% – за місцем основної роботи; не більше 70% із сум авторської винагороди; 20% – до доходів, одержуваних не за основним місцем роботи; 15% – до дивідендів за акціями та внаслідок розподілу прибутку (доходу) підприємств	Є у розмірі мінімальної заробітної плати
3	2004–2011	Закон України від 22.05.2003 № 889–IV «Про податок з доходів фізичних осіб», мав 31 редакцію	15% до доходів, окрім процентів на депозити та процентні доходи (дисконтні) за ощадними сертифікатами (5%), до вигравшів або призів та інших доходів, нарахованих на користь нерезидентів (30%) тощо	Немає, але визначено поняття податкової соціальної пільги
4	2012 р. – до теперішнього часу	Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755–VI (Розділ IV «Податок на доходи фізичних осіб»), внесено 198 змін	15% (17%) до доходів у тому числі, але не виключно у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат тощо, але прикінцевими положеннями визначено, що використовуватись вони будуть з 01.01.2006, а до цього застосовується ставка 13%; 5% до процентних та інших доходів (визначених у п. 167.2 ПКУ); 30% (34%) до доходів, нарахованих як вигравш чи приз; 10% – щодо доходів у формі заробітної плати шахтарів	Немає, але є податкова соціальна пільга

* Застосування неоподаткованого мінімуму в частині персонального прибуткового оподаткування.

Джерело: складено автором.

Розвиток персонального прибуткового оподаткування в Україні можна умовно поділити на чотири етапи виходячи з основних документів, що його регулювали. При цьому відбувалися зміни в напрямі спрощення (переважно через зміни у ставках податків для різних джерел доходу).

Правове закріплення персонального прибуткового податку в незалежній Україні відбулося з прийняттям Закону «Про прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства» (Верховна Рада УРСР; Закон від 05.07.91 № 1306–XII). Варто відмітити, що він мав чотири редакції. В ньому були визначені основні засади персонального прибуткового оподаткування, які в більшості виходили з існуючого досвіду оподаткування. Платниками прибуткового податку в Українській РСР були визначені громадяни Української РСР, СРСР, іноземні громадяни та особи без громадянства як ті, що мають, так і ті, що не мають постійного місця проживання в Українській РСР. Саме у другій його редакції було відмінено оподаткування доходів громадян від ведення селянського (фермерського) господарства. У третій редакції, окрім заміни у тексті закону поняття «Українська Радянська Соціалістична Республіка» на «Україна», фактичного відбулося звільнення від сплати податку осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, а також відмінено норму щодо зниження сум податку. При цьому дана норма була відмінена повністю, хоча поширювалась на більше коло осіб, включаючи осіб офіцерського складу, прапорщиків, мічманів та військовослужбовців надстрокової служби.

Варто зазначити, що об'єктом оподаткування у громадян, які мають постійне місце проживання в Україні, були доходи у грошовій або натуральній формі, одержані як на території України, її континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні, так і за межами України. Сплата податку з доходів, отриманих в іноземній валюті, дозволялась як у грошовій одиниці валюти, що діяла в Україні, так і в іноземній валюті. При цьому не підлягали оподаткуванню доходи у вигляді заробітної плати та інших видів грошових винагород робітників, службовців і прирівняних до них по оподаткуванню громадян у розмірах до 185 крб. на місяць, одержуваних за місцем їх основної роботи (служби, навчання), а також виграші по облігаціях державних позик та лотереях. Це при тому, що середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника в 1992 році становила 6505,4 крб. [22].

З 1993 року основним документом щодо персонального прибуткового оподаткування фізичних осіб був Декрет Кабінету Міністрів «Про прибутковий податок з громадян». Цей документ протягом періоду чинності набув 30 різних редакцій. Така часта зміна податкового законодавства негативно впливала на адміністрування податку. Також це є одним з деструктивних факторів, який визначав обмежену роль персонального прибуткового податку в Україні.

Цим декретом було визначено, що до складу сукупного оподаткованого доходу включалися доходи в грошовій формі (в національній та іноземній валютах) та в натуральній формі. При цьому сплата доходу, отриманого в іноземній валюті, можлива була лише в українських карбованцях.

Ставки податку були закріплені статтею 7 Декрету Кабінету Міністрів «Про прибутковий податок з громадян». При цьому був закріплений неоподатковуваний мінімум. Діяла прогресив-

на шкала оподаткування, проте використовувався достатньо складний механізм обрахунку. Законодавчо було передбачено, що доходи у вигляді дивідендів за акціями та внаслідок розподілу прибутку (доходу) цих підприємств та інших корпоративних прав, податок нараховується до джерел виплати у складі сукупного оподаткованого річного доходу за ставкою 15%.

За результатами календарного року громадяни, що отримували доходи з інших джерел, окрім основного місця роботи, були зобов'язані до 1 березня наступного року подати до податкового органу декларацію за місцем проживання про суму сукупного доходу. Для перевірки правильності визначеного сукупного доходу податкові органи використовували відомості про виплачені суми доходів і суми утриманого з них податку. Документом для сплати податку визначено платіжне повідомлення, що надсилалося платникові податковим органом.

Іноземні громадяни, що мають постійне місце проживання в Україні і одержують доходи як в Україні, так і за її межами, на підставі декларації про очікувані (оціночні) доходи обчислюється авансова сума податку. Перерахунок суми податку здійснюється на підставі даних про фактично одержані доходи. Варто відмітити, що сплата податку протягом року здійснюється рівними частками у такі строки: до 15 березня, до 15 травня, до 15 серпня і до 15 листопада.

Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 № 889–IV з 01.03.2004 визначав правові засади оподаткування доходів фізичних осіб за плоскою шкалою. Платниками податків визнавалися резиденти (що отримували доходи з джерелом походження в Україні та іноземні доходи), а також нерезиденти (що отримували доходи з джерелом їх походження з території України). Відповідно до цього різнилися об'єкти оподаткування.

З набуттям чинності Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» відбувся перехід з прогресивної на плоску шкалу оподаткування. Варто зазначити, що цей документ за час своєї чинності мав 31 редакцію, що ускладнює процес аналізу впливу документу. З 01.01.2004 до 31.12.2006 діяла ставка 13%, яка з 01.01.2007 була збільшена до 15% (17%). Окрім того, діяли й інші ставки податку: 5% від визначених об'єктів оподаткування у пункті 7.2 статті 7 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» та 10% для доходу шахтарів, а також подвійний розмір ставки від об'єкта оподаткування, що нарахований як виграш або приз.

Із цим законом було введено поняття податкової соціальної пільги. Передбачалося зменшення суми загального місячного оподаткованого доходу (який отримують виключно з джерел на території України від одного роботодавця як заробітну плату). При цьому всі платники податку, що відповідали цьому критерію, мали право на отримання податкової соціальної пільги. Її запровадження відбувалося із застосуванням норм перехідного періоду (у 2004 році – 30%, у 2005 році – 50%, у 2006 році – 80%, у 2007 році – 100% від податкової соціальної пільги), але досягнутий результат лише у 50% від податкової соціальної пільги, який діє і в 2015 році.

Варто відзначити, що з 2007 року були запроваджені суттєві зміни щодо оподаткування доходів від продажу нерухомості, оподаткування рухомого майна та оподаткування спадщини і подарунків. При цьому ставка податку могла варіюватися в залежності від дати здійснення операції: до 01.01.2004 чи після.

Варто відзначити, що в контексті реагування на кризові явища Законом України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» було удосконалено оподаткування заборгованості, за якою минув строк позовної давності, а також щодо доходів, які отримували фізичні особи за операціями відступлення права вимоги (при діяльності фондів фізичного будівництва). Аналогічна за змістом норма (пункт 165.1.55 Податкового кодексу України) набула чинності з 01.01.2015, що, з одного боку, свідчить про відпрацьований механізм боротьби з кризами, а з іншого – про негнучкість вітчизняної системи до пошуку та впровадження нових інструментів, якот інститут банкрутства фізичної особи.

Кардинальні зміни у персональному прибутковому оподаткуванню, які визначили функціонування пропорційної системи оподаткування доходів, а з 2007 року – помірно прогресивної, стали підґрунтям багатьох дискусій як науковців, так і практиків. Зокрема, І.В. Присяжнюк наголошував на тому, що, незважаючи на спрощення механізму справляння податку, виникла невідповідність пропорційного оподаткування принципу соціальної справедливості в оподаткуванні (регулювався Законом України «Про систему оподаткування») [18]. В.Б. Тропіною було вказано на те, що відмова від прогресивного оподаткування означає «втрату найефективнішого за своєю дією інструменту державної політики регулювання доходів населення». Окрім того, були проаналізовані недоліки та суперечності щодо використаної термінології, визначення звітного податкового періоду, механізму застосування податкової соціальної пільги, тощо [25]. Проведений аналіз Н.М. Фроловою засвідчив більш ефективну реалізацію принципу платоспроможності з використанням сукупного доходу індивіда як бази оподаткування при пропорційній системі [28]. О.С. Башняком відмічено, що було значно розширено базу оподаткування та до оподатковуваних доходів були віднесені і компенсаційні виплати, правова природа яких направлена на відшкодування затрат громадянина, які не мають відношення до доходу [1].

З прийняттям Податкового кодексу України не відбулося системних структурних змін у персональному прибутковому оподаткуванні. Назва податку була змінена з «податок з доходів фізичних осіб» на «податок на доходи фізичних осіб» (ПДФО). Поняття платника податку було більш деталізовано, а також де-що удосконалені підходи до визначення об'єкта оподаткування.

Варто відмітити, що податкове законодавство у сфері оподаткування доходів громадян є достатньо динамічне з точки зору внесення у нього змін. З прийняттям Податкового кодексу України від 10 грудня 2010 року до 15 березня 2015 року у розділ IV «Податок на доходи фізичних осіб» було внесено 198 змін у редакції 22 законів.

З прийняттям законів «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та «Про державний бюджет на 2015 рік» було змінено систему персонального оподаткування в Україні та запроваджено ставку 20%, що застосовується до доходів, які перевищують 10 МЗП, а також до пасивних доходів та до доходів, що отримані фізичною особою підприємцем від провадження господарської діяльності, крім осіб, що обрали спрощену систему оподаткування, та до оподатку-

вання доходів, отриманих фізичною особою, яка провадить незалежну професійну діяльність. При цьому було нівельовано норми ст. 4 ПКУ щодо стабільності податкового законодавства України. Також було доповнено і деталізовано статті доходів, що враховуються при обчисленні загального оподаткованого доходу: суми внесків добровільного медичного страхування, пенсії, пасивні доходи та ін.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо деяких питань оподаткування благодійної допомоги» [7] розширено перелік доходів, що не оподатковуються (пп. 165.1.19 та 165.1.54 ст. 165 Податкового кодексу України). Таким чином, виключена з бази оподаткування допомога на лікування та медичне обслуговування, що надана благодійними організаціями або роботодавцем. Не підлягає оподаткуванню у повному розмірі благодійна допомога учасникам масових акцій та членів їхніх сімей, учасників бойових дій та їх сімей, переселенцям із зони антитерористичної операції та Автономної Республіки Крим для оплати (компенсації) засобів та заходів, пов'язаних з лікуванням, реабілітацією та оздоровленням.

При цьому благодійна допомога тим самим категоріям громадян надана на відновлення втраченого майна звільняється від оподаткування у розмірі 1000 розмірів мінімальної заробітної плати (у 2014 році – 1 218 000 грн.). До суми перевищення застосовується ставка, визначена у п. 167.1 Податкового кодексу України.

Також звільнена від оподаткування сума благодійної допомоги, що надана міжнародними благодійними організаціями, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України (п. 165.1.56 Податкового кодексу України).

Згідно зі змінами до податкового законодавства, що були прийняті 31 липня 2014 року, було введено військовий збір за ставкою 1,5% (він анонсувався як тимчасовий, але справляється з 3 серпня 2014 року до «набрання чинності рішенням Верховної Ради України про завершення реформи Збройних Сил України», який створив додаткове навантаження на працівників, а з 1 січня 2015 року – і на пенсіонерів [5]). Об'єкт його оподаткування та ПДФО є тотожними. При цьому до заробітної плати прирівнюються дивіденди, що нараховуються за акціями чи іншими корпоративними правами. Такі корпоративні права можуть мати статус привілейованих чи інший, що передбачає виплату фіксованого розміру дивідендів чи суми, що перевищує суму виплат, розраховану на будь-яку іншу емітовану акцію (Лист ДФС від 12.09.2014 №3375/6/99-99-17-02-01-15) [4].

Варто відмітити, що з 01.01.2015 фізичні особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність, та фізичні особи-підприємці, що перебувають на загальній системі оподаткування, повинні сплачувати зі своїх доходів військовий збір. При цьому в 2014 році фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності не були платниками військового збору, що, з одного боку, спрощувало адміністрування. Але, з іншого боку, більше 3 млн. платників податків (станом на 1.07.2013 статус фізичної особи-підприємця набули 5 142 048 осіб, з них 2 099 999 припинили діяльність [6]) залишилися осторонь [27]. Цим порушувався принцип справедливості, задекларований у меті пояснювальної записки. Окрім того, не наводяться розрахунки щодо достат-

ності фінансування заходів з підвищення обороноздатності держави за рахунок військового збору [20].

Часта зміна податкового законодавства призвела до того, що ряд податкових агентів не може відображати інформацію щодо суми окремого поточного або депозитного банківського рахунку, ощадного (депозитного) сертифіката, вкладу (депозиту) члена кредитної спілки у кредитній спілці, суми нарахованих процентів та відомості про фізичну особу–платника військового збору у формі №1ДФ не відображаються. До Міністерства фінансів направлено оновлену форму на затвердження, де буде можливе відображення цих відомостей (Лист ДФС від 06.10.2014 №6390/7/99–99–17–02–01–17) [3]. Наказом Міністерства фінансів України №4 від 13.01.2014 було затверджено нову форму №1ДФ для розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум отриманого з них податку. Остання складається з двох розділів – «Суми доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і суми утриманого з них податку» та «Оподаткування процентів, вигравів (призів) у лотерею та військовий збір» [14], що дозволяє більш точно обліковувати дані щодо сум нарахованого (сплаченого) ПДФО та військового збору. Оскільки наказ набуває чинності з 1 квітня 2015 року, то за затвердженою в ньому формою Податкові розрахунки будуть подаватись за перший квартал 2015 року.

Варто зазначити, що за даними ДФС у серпні 2014 року до бюджету надійшло 287,1 млн. грн. військового збору, але при цьому очікувані середньомісячні надходження з вересня по грудень 2014 року оцінюються в понад 500 млн. грн. [8]. З ретроспективної точки зору цей прогноз був досить оптимістичний, оскільки за січень–листопад 2014 року було зібрано 1855 млн. грн. (на 145 млн. грн. нижче від запланованого). Порівнюючи ці значення з середньомісячними мобілізованими коштами ПДФО (4908 млн. грн.), можемо припустити, що такі зміни призвели до істотного підвищення навантаження на фізичних осіб. А тому не можемо погодитися з твердженням К.О. Русіної про те, що, оскільки відповідальним за утримання та сплату військового збору до бюджету є роботодавці та інші податкові агенти, це не обтяжує народ України [21].

Такі зміни слід розглядати тільки в комплексі з ЄСВ, яке було зменшено при виконанні ряду умов, серед яких і збільшення фонду оплати праці. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 29.12.2014 №77–VIII, передбачена можливість зменшення ставки ЄСВ, але навіть при виконання визначених законом умов (що малоймовірно у кризових умовах), роботодавець не має фіскального стимулу, тому що фактична сума до сплати залишається незмінною.

Продемонструємо це на прикладі. Нехай середньомісячна загальна база нарахування ЄСВ у 2014 році становила 10 тис. грн., а в 2015 році – 25 тис. грн., що дозволяє застосувати понижуючий коефіцієнт 0,4. При цьому сума ЄСВ залишиться незмінною – 3676 грн. ($10\ 000 \cdot 436,76\% = 3\ 676$; $25\ 000 \cdot 436,76\% \cdot 0,4 = 3\ 676$).

З огляду на те, що в державних органах розмір заробітної плати обмежений 5 мінімальними заробітними платами і частим явищем є скорочення працівників, то ця норма не буде впливати на їх діяльність. Підприємства ж приватного секто-

ру працюють в кризових умовах і лише в поодиноких випадках мають достатній фінансовий потенціал для збільшення бази нарахування ЄСВ. При цьому ставки, за якими утримується ЄСВ із працівників, залишилися без змін. Таким чином, можемо зробити висновок, що дії щодо легалізації фонду оплати праці не набудуть характеру масового застосування.

Варто відмітити, що при запровадженні такої новації не був забезпечений механізм її реалізації. Лише 29.01.2015 ДФС підготувала лист [12], в якому говориться про відміну перевірки банками того, щоб 1/3 суми коштів для виплати заробітної плати, зазначеної в грошових чеках, платіжних дорученнях та інших розрахункових документах перераховувалося до фондів соціального страхування. Тобто в ПКУ можливість застосування зниженої ставки ЄСВ була прописана, але не існувало механізму її реалізації, оскільки банки мали підстави відмовляти в проведенні даних операцій. Це є проявом неузгодженості внесення змін у законодавство, що обумовлено короткими строками їх реалізації.

Така форма зміни системи ЄСВ хоч і не створює додаткових причин для збільшення дефіциту бюджету, проте необхідно відмітити, що такий стан бюджету в значній мірі спричинений його соціальною направленістю. Але через масовий характер різноманітних пільг та допомог, які часто не носять адресного характеру та не направлені на захист найбільш вразливих верств населення, спричинює лише більше соціальне напруження та незадоволення. При цьому ситуація не може бути швидко вирішена через те, що у структурі доходів населення значну частку становлять соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти. При порівнянні цього виду доходу із заробітною платою він може бути рівним або навіть й перевищувати його. Статистичні дані свідчать про те, що в період з 2007 по 2014 рік мінімальне значення відношення соціальних допомог та інших поточних трансфертів до доходу домогосподарств у вигляді заробітної плати становило 70,1% у четвертому кварталі 2007 року, а максимальне – 105,6% у першому кварталі 2009 року.

Зважаючи на те, що надання соціальних допомог у більшості випадків зменшує стимули до праці, у розвинених країнах особливого значення набувають пільги з персонального прибуткового податку, а також неоподатковуваний мінімум. В Україні до пільг з ПДФО можна віднести податкову соціальну пільгу та податкову знижку. Одним з факторів, що свідчать про недостатню регулятивну ефективність ПДФО, є те, що ці два інструменти застосовуються виключно до трудових доходів – заробітної плати. Таким чином, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності та особи, які займаються незалежною професійною діяльністю (самозайняті особи), позбавлені права на їх використання.

Механізм отримання податкової соціальної пільги є достатньо зарегульованим. Він не використовується автоматично, а може застосовуватися лише з подання заяви та інших документів, перелік яких визначений Кабінетом Міністрів України [15]. При цьому роботодавець за основним місцем роботи (лише за ним може застосовуватися податкова соціальна пільга) повинен провести перерахунок ПДФО. Важливо відмітити, що обов'язковою є заява працівника щодо обрання місця її застосування, проте до державних службовців ця норма не застосовується. Те, що механізм надання податкової со-

ціальної пільги є процесуально ускладненим, призводить до зменшення кількості бажаючих її отримати.

При цьому ми можемо констатувати часту змінюваність законодавства в частині оподаткування доходів в Україні. Але при цьому воно не спрямоване на підвищення регулятивної ефективності, а часто орієнтовано на короткочасні фінансові цілі. Такий підхід не сприяє підвищенню податкової культури.

Не зовсім коректним є й те, що часто таке внесення змін у податкове законодавство трактується як реформування (зміна чого-небудь шляхом реформи, перетворення, перебудова [2, с. 1218]), хоча це є лише однією з ознак реформи. Термін «реформа» означає перетворення, зміна, нововведення в якій-небудь сфері суспільного життя, галузі знань [2, с. 1218]. З огляду на визначальні характеристики реформ (спрямованість на підвищення якості життя переважної більшості громадян країни, відносно повільний і поступовий характер змін, цілеспрямованість, законність та інші) [11] вони носять більш комплексний характер, тоді як зміни направлені на ситуативне вирішення проблем, неузгодженостей. Саме тому, на нашу думку, слід розмежовувати поняття податкової зміни та податкової реформи.

Оскільки реформа повинна носити комплексний характер, бути масштабною, модифікація одного з елементів податку, як-от підвищення граничної ставки, не є реформою. Такі трансформації повинні розглядатись як зміни. Найчастіше їм притаманний непостійний та несистемний характер.

Висновки

Таким чином, проаналізована система оподаткування доходів дозволяє зробити висновок про її складність та часту змінюваність. Задеклароване в різні періоди реформування податкової системи не було реалізоване в повній мірі. Хоча внесення частих змін має свої негативні наслідки, маємо відмітити при цьому позитивну гнучкість податкового законодавства, яка дозволяє оперативну реагувати на виклики, що спричинені зовнішньоекономічними, політичними та військовими обставинами.

При цьому реформа персонального оподаткування в Україні була проведена лише у 2004 році з переходом на плоску шкалу оподаткування та оподаткування доходів. У 2007 році із запровадженням помірно прогресивної системи оподаткування доходів фактично відбулася її відміна.

Основа регулятивного потенціалу в діючій моделі ПДФО складають податкова знижка та податкові соціальні пільги, механізм отримання яких є процесуально ускладненим та застосовується лише до доходів у вигляді заробітної плати, а тому має бути удосконалений.

Список використаних джерел

1. Башняк О.С. Проблеми реалізації податкових принципів у законодавстві України про оподаткування доходів фізичних осіб // О.С. Башняк // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2005. – №3 (30). – С. 221–224.
2. Великий тлумачний словник української мови [з дод., допов. та CD] / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.: іл.
3. Відображення у формі №1ДФ // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – №40. – С. 8.

4. Військовий збір та дивіденди // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2014. – №37. – С. 8.

5. Військовий збір у 2015 році: базу оподаткування змінено [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interbuh.com.ua/ua/documents/onenews/55497>

6. Динаміка малого підприємництва у 2005–2013 роках [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://infolight.org.ua/content/dinamika-malogo-pidpriemnictva-u-2005-2013-rokah>

7. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо деяких питань оподаткування благодійної допомоги» від 02.09.2014 №1668-VII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1668-18

8. Ігор Білоус: Середньомісячні очікування надходжень військового збору до бюджету – понад 500 млн. грн. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247572389&cat_id=244277212

9. Коаліційна угода [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalitsiynna_uhoda_parafovana_20.11.pdf

10. Концепція реформування податкової системи, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 №56-р [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/56-2007-p>

11. Кравченко С. Теоретичне розуміння реформ як форми суспільних змін / С. Кравченко // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – №2. – С. 14–21.

12. Лист ДФС України від 29.01.15 №1787/5/99-99-17-03-01-16 «Про єдиний внесок» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-zmini-2015/ediniy-sotsialniy-vnesok/181865.html>

13. Олсон М. Влада і процвітання. Подолання комуністичних і капіталістичних диктатур / Пер. з англ. А. Іщенко. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 174 с.: іл. – (Акт. світ. дискусії). – Бібліогр.: с. 163–168.

14. Податок на доходи фізичних осіб // Вісник. Право знати все про податки і збори. – 2015. – №7. – С. 6.

15. Порядок подання документів для застосування податкової соціальної пільги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 №1227 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1227-2010-%D0%BF>

16. Постанова Верховної Ради України «Про основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні» від 13.12.95 №466/95-ВР [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/466/95-vr>

17. Постанова Верховної Ради України «Про основні положення податкової політики в Україні» №561/96 від 04.12.96 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561/96-vr>

18. Присяжнюк І.В. Розвиток оподаткування доходів громадян / І.В. Присяжнюк // Агроінком. – 2004. – №3-4. – С. 81–82.

19. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

20. Проект закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо удосконалення окремих положень) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51735

21. Русіна К.О. Податкова реформа сьогодення як один із інструментів покращення економічної ситуації в країні / К.О. Русіна // Економіка, фінанси, право. – 2015. – №1. – С. 26–28.

22. Середньомісячна заробітна плата по економіці України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nibu.factor.ua/ukr/info/pens/zp-sr-a/>

23. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К.: Знання-Прес, 2004. – С. 207. (454 с. – (Вища освіта XXI століття).)

24. Стратегія реформування податкової системи, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 №1612–р [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1612-2009-p>

25. Тропіна В.Б. Податок із доходів фізичних осіб: новий закон – нові питання / В.Б. Тропіна // Фінанси України. – 2004. – №4. – С. 63–68.

26. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування податкової політики» №621/96 від 31.07.96 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621/96>

27. Фізособи–підприємці не сплачують військовий збір з доходів, отриманих від підприємницької діяльності [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nove-pro-podatki-novini-/161249.html>

28. Фролова Н.Б. Пропорційний податок з доходів: особливості та досвід використання / Н.Б. Фролова // Фінанси України. – 2005. – №10. – С. 34–41.

29. Швабій К.І. Оподаткування доходів населення: проблеми науки та практики: монографія / К.І. Швабій. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2009. – 295 с.

30. Юрій С.І. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні: монографія / С.І. Юрій, А.І. Крисоватий, Т.В. Коцук. – Тернопіль: ТНЕУ, 2010. – 292 с.

І.Л. КРЕЩЕНКО,
аспірант, НДЕІ Мінекономрозвитку і торгівлі України

Посилення регулюючої ролі державного управління шляхом підвищення збалансованості бюджету та ефективності бюджетних витрат

В умовах економічної та військово–політичної кризи України бюджетна політика є найбільш дієвим інструментом державного регулювання і впливу на економічний розвиток. У статті викладена концептуальна позиція автора щодо шляхів її формування, основних завдань для забезпечення збалансованості доходної і витратної частин визначення ефективності використання бюджетних коштів.

Ключові слова: державне управління, бюджет, збалансованість, ефективність, бюджетні витрати.

І.Л. КРЕЩЕНКО,
аспірант, НИЭИ Минэкономразвития и торговли Украины

Усиление регуливающей роли государственного управления путем повышения сбалансированности бюджета и эффективности бюджетных расходов

В условиях экономического и военно–политического кризиса в Украине бюджетная политика является наиболее действенным инструментом государственного регулирования и влияния на экономическое развитие. В статье изложена концептуальная позиция автора о направлениях ее формирования, основных задачах обеспечения сбалансированности доходной и расходной частей, определения эффективности использования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственное управление, бюджет, сбалансированность, эффективность, бюджетные расходы.

I.L. KRESHCHENKO,
postgraduate SRIE

Strengthening the regulatory role of governance by improving balancing of the budget and effectiveness of budget expenditures

In terms of economic and military–political crisis, Ukraine budget policy is the most effective tool of state regulation and economic impacts. In the article the conceptual position of the author on the ways of its formation, the main tasks for to balance revenue and expenditure determine the effectiveness of budget funds.

Keywords: governance, budget, balance, efficiency, budget costs.

Постановка проблеми. Необхідність забезпечення економічного зростання ставить підвищені вимоги до бюджету як головного важеля розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів у державі, ефективність якого визначається реальністю, обґрунтованістю та збалансованістю показників його доходної і видаткової частин. Це потребує розробки і застосування дієвих загальнодержавних заходів, що забезпечують повноту і якість формування доходів бюджету.

У системі бюджетного процесу запорукою вирішення проблеми є розробка і застосування ефективного інструментарію щодо методів вимірювання ефективності бюджетних витрат.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Українська наука вже має значні здобутки в дослідженні підходів до обґрунтування податків, методів і форм їх нарахування і сплати, принципів оподаткування, місця податкових надходжень у системі доходів зведеного бюджету. В ро-