

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

© Сич О.А., 2007

Розглянуто сучасні наукові підходи до організації оподаткування фізичних осіб, оцінено стан і перспективи справляння податку з доходів громадян в Україні, запропоновано шляхи удосконалення прибуткового оподаткування.

In the article new scientific methods of organization taxation are discussed, the tax situation in Ukraine is examined and the ways of it improvement are given.

Постановка проблеми. Організація як функція податкового менеджменту у широкому розумінні передбачає розроблення нових методів оподаткування, зміну бази, ставок, податкових пільг тощо. Враховуючи запропоноване визначення, прибутковий податок нині знаходиться на стадії реорганізації і потребує пильної уваги, як з боку владних структур, так і широкої громадськості.

Питання оподаткування фізичних осіб сьогодні є однією з найактуальніших проблем у сфері оподаткування, адже з кожним роком збільшується формування доходної частини бюджету за рахунок податкових надходжень від фізичних осіб.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сучасна фінансова наука, що ґрунтується на дослідженнях представників теорії раціональних очікувань та економіки добробуту [1], зосереджує свою увагу на впливі державної бюрократії на прийняття фінансових рішень, зокрема, і в галузі оподаткування. Такий підхід є новим для вітчизняної фінансової науки, яка залишається традиційною і ґрунтується на теоріях економічного зростання, започаткованих в середині минулого століття [2]. Таким чином на питання „Як в умовах демократії приймаються закони з прибуткового оподаткування?” традиційна фінансова наука вкаже, що такі народногосподарські цілі, як економічне зростання, стабільність цін, повна зайнятість тощо є основними під час ухвалення будь-яких державних економічних законів. Сучасні науковці-фінансисти не поділяють цієї точки зору, оскільки названі цілі не впливають із політичного процесу і не відображають фактичного стану справ. З фінансово-політичної позиції значення мають тільки ті цілі, які впливають із колективних рішень, а чий інтереси при цьому беруть гору, значною мірою залежить від правил прийняття рішень в умовах демократії. Проблеми організації оподаткування у своїх дослідженнях розглядають українські науковці В.Геєць, Л. Демиденко, О. Василик, В. Базилевич, І. Крисоватий, В. Федосов та інші [3, 4, 8, 9].

У представницькій демократії (якою є Україна) виборець матиме вирішальний вплив тільки за допущення обмежуючих умов партійної конкуренції. У проміжку між виборами уряд одержує у своє розпорядження майже диктаторські повноваження, які дають йому змогу затверджувати закони з оподаткування з власними ідеологічними інтересами. І тільки під час виборів надання цих повноважень залежить від волі виборців. Саме тому уряд намагається встановити податки і державні витрати на такому рівні, щоб до терміну виборів досягти задовільного економічного становища, з низьким індексом інфляції та незначним безробіттям. Виникнення політичних кон'юктурних циклів за цієї стратегії уряду залежить від його популярності, конкретної ситуації та термінів проведення наступних виборів. Відповідно до гіпотези сучасної, інституційно-орієнтованої фінансової науки бюджетна політика уряду спрямована передусім не на протидію таким циклам, а навпаки – на їх породження [1].

Цілі статті. Податкова політика у сфері прибуткового оподаткування 2003–2007 рр. відображає коливання не так економічної, як політичної кон'юнктури. Недосконалість і нестабільність податкового законодавства сприяє розширенню впливу на цей процес політичних, корпоративних та інших факторів.

У цьому контексті нашим завданням є оцінювання факторів, що впливають на процес прийняття рішення у сфері оподаткування та вибір оптимальних напрямків реформування прибуткового оподаткування.

Викладення основного матеріалу. На першому етапі дослідження прибуткового оподаткування необхідно дати визначення поняттю оподаткованого доходу, що є базою для нарахування податку. У класичній фінансовій школі є два підходи до визначення доходу – теорія джерел і теорія приросту чистої вартості. Згідно з першим підходом дохід є сумою грошових і товарних потоків, що надходять індивіду з постійних джерел. Тимчасові надходження, такі, як дохід від спекулятивних операцій, спадщина, дарування мають вилучатись з бази оподаткування. Другий підхід відображає дохід як приріст чистої вартості за проміжок часу і об'єднує в себе обсяги поточного споживання та величину чистого приросту капіталу. Враховуючи принцип платоспроможності, другий підхід, саме оподаткування усього доходу індивіда, є логічнішим. Однак недоліки підходу виникають під час його застосування на практиці – неможливо охопити усі надходження, зокрема товари власного виробництва, врахувати усі витрати, обчислити амортизацію житлових приміщень та побутової техніки, що знаходиться у користуванні індивіда тощо. З іншого боку, необхідно відповісти на питання, чи потрібне виборцям всеохоплююче прибуткове оподаткування в умовах зростання бюджету та відсутності прямої демократії для контролю за розподілом бюджетних коштів.

Тому сучасна система прибуткового оподаткування як в Україні, так і в інших розвинутих країнах, зокрема Німеччині, містить як елементи теорії джерел, так і елементи теорії приросту чистої вартості. Зважаючи на концепцію реформування податкової системи України, запропонованої Кабінетом Міністрів України [4], існує тенденція до залучення якомога більшої кількості складових доходу до бази прибуткового оподаткування.

Оподатковуваний дохід визначається як різниця отриманого доходу та вирахувань з нього у вигляді соціальних пільг, податкового кредиту, неоподатковуваних доходів та інших вилучень. Необхідно зважати і на те, що вирахування не лише зменшують базу оподаткування (негативний чинник для доходів бюджету), але є інструментом здобуття голосів виборців у політичній боротьбі.

Наприклад, політик, що вперше пропонує пільгові вирахування на виборах, матиме гарантовану кількість голосів виборців, оскільки його пропозиції були спрямовані на зменшення податкових зобов'язань певної групи індивідів. Проте такі заходи тягнуть за собою підвищення ставок податку – щоб зберегти обсяги податкових надходжень. Часто таке підвищення відбувається непомітно – платники податку переміщуються у вищу категорію оподаткування. Крім того, посилюється податковий тиск на незаангажовані групи виборців. Для покращання політичного настрою виборців вводяться нові пільги тощо. У результаті система прибуткового оподаткування переобтяжена пільгами, а ставки податку завищені.

У загальному процес прийняття рішень у сфері оподаткування в умовах представницької демократії завжди є процесом пошуку шляхів розв'язання низки суперечностей:

- між інтересами громадян як платників податків, зацікавлених у їх зниженні, та як споживачів суспільних благ, що фінансуються за рахунок тих самих податків;

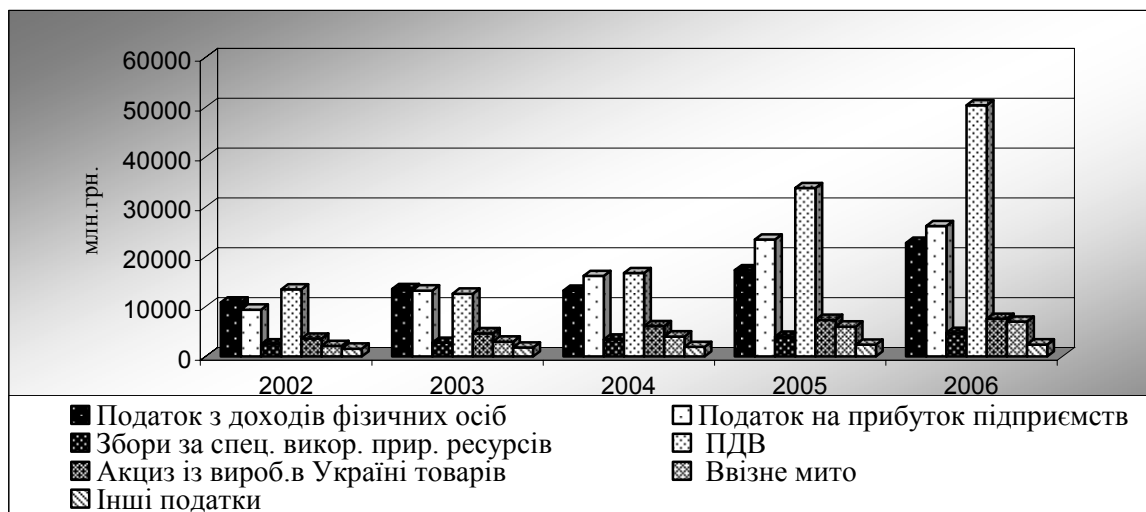
- між інтересами різних груп платників, кожна з яких, керуючись ідеологією “безквиткового пасажера”, не проти долучитися повною мірою до споживання суспільних благ, переклавши тягар їх фінансування на інших;

- між виконавчою та законодавчою гілками влади. Народні обранці, котрі репрезентують у парламенті об'єктивно суперечливі інтереси виборців (які одночасно є платниками податків), обстоюють позиції зростання державних видатків й одночасно зниження податкового навантаження на всіх платників, або принаймні на тих, чий інтереси вони лобіюють. Водночас уряд об'єктивно більше зацікавлений у збалансуванні державних доходів і видатків, а щоб забезпечити себе від несподіванок, він, швидше, прагнучим до перевищення фактичного обсягу доходів над видатками шляхом свідомого зниження планового обсягу їх надходжень;

– між інтересами платників та інтересами державного апарату (державної бюрократії), зацікавленого у розширенні контрольованого ним обсягу фінансових ресурсів і, відповідно, підвищенні податкового навантаження на платників [3].

На ефективність податкового законодавства впливає неузгодженість податкової і бюджетної політик; прагнення парламентських комітетів завищувати планові показники доходів бюджету, а уряду — їх занижувати; перевищення державними зобов'язаннями, що випливають із чинного законодавства, фінансових можливостей економіки; ухвалення рішень щодо зниження податкових ставок і гальмування ухвалення рішення з розширення податкової бази, необхідного для збереження рівня бюджетних надходжень на незмінному рівні; ланцюгова реакція боротьби за податкові пільги і преференції і, як наслідок, — загострення корупції; вибір податкових пільг, що підлягатимуть першочерговому скасуванню, залежно не від їх соціально-економічної значущості, а від міцності позицій тієї групи депутатів, котрі лобіюють у парламенті інтереси певної категорії платників.

Сьогодні в Україні встановлена єдина ставка податку – на противагу прогресивній шкалі, що діяла до 2004 року. Нова ставка у момент запровадження [5] зберегла надходження по податку на рівні 2003 року (див. рисунок), а в наступних періодах дала істотне зростання доходів бюджету. У той же час пропорційна, а не прогресивна ставка порушує принцип справедливості, бо менш забезпечені верстви населення сплачують значущу частку доходу, в той час, як для забезпеченіших оподаткування є незначним у загальній сумі доходу.



Динаміка податкових надходжень Зведеного бюджету 2002–2006 рр.

Податок на доходи громадян – третій за значимістю податок у формуванні доходів Зведеного бюджету України, а для територіальних громад та їх місцевих бюджетів – основне джерело податкових надходжень (див. таблицю). Це відповідає стратегічній меті Уряду щодо поступового перенесення обсягу податків на цю категорію платників та створення умов для активізації діяльності суб'єктів виробництва [4]. Сума надходжень прибуткового податку у Зведеному бюджеті у 2002 р. становить майже 11 млрд. грн., а в 2006 р. – 22,8 млрд. грн. податкових надходжень, що істотно впливає на фінансування заходів, передбачених місцевими бюджетами (див. таблицю).

Крім того, прибутковий податок з громадян є основним податком, рівень надходжень якого стабільно зростає: у 2003 р. його частка становила 5,06% у ВВП (розраховано на основі даних таблиці), порівняно з 3,2% у ВВП в 1996 р.[4].

У новому законодавстві база оподаткування розширена шляхом залучення додаткових джерел, зокрема за рахунок скасування пільг за професійною ознакою, вдосконалення оподаткування доходів, одержуваних громадянами від відчуження майна, оподаткування пасивних доходів (процентів, дивіденди, роялті) оподаткування доходів, отриманих від використання земельних ділянок [5].

У той же час існує проблема ухилення від оподаткування, що є однією з найгостріших в Україні та такою, що вирізняє її з-поміж більшості європейських країн. На масштаби ухилення від сплати податків впливає високий рівень податкових ставок, нерівномірний розподіл податкового

навантаження, порушення принципу рівності платників перед законом, складність і недосконалість законодавства, яким регулюється підприємницька діяльність, зокрема податкового, недотримання норм законів, неефективність державної бюджетної політики.

Доходи Зведеного бюджету України 2002–2006 рр., млн. грн.

| Рік | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---------|---------|---------|--------------|--------------|
| Доходи бюджету, з них: | 61954,3 | 75285,8 | 91529,4 | 134183, 2 | 171811, 5 |
| 1. Податкові надходження | 45392,5 | 54321,0 | 63161,7 | 98065,2 | 125743,1 |
| 1.1. Податок з доходів фізичних осіб | 10823,9 | 13521,3 | 13213,3 | 17325,2 | 22791,1 |
| 1.2. Податок на прибуток підприємств | 9398,3 | 13237,2 | 16161,7 | 23464,0 | 26172,1 |
| 1.3. Податки на власність | 587,3 | 600,2 | 658,7 | 833,4 | 1084,8 |
| 1.4. Збори за спец. викор. природних ресурсів | 2449,8 | 2780,3 | 3383,9 | 3981,0 | 4746,7 |
| 1.5. Внутрішні податки за товари та послуги, з них: | 18192,2 | 18560,6 | 22738,6 | 43366,2 | 61164,4 |
| 1.5.1. ПДВ | 13471,2 | 12598,1 | 16733,5 | 33803,8 | 50396,7 |
| 1.5.2. Акциз із вироблених в Україні товарів | 3604,9 | 4659,1 | 6091,6 | 7346,5 | 7557,3 |
| 1.5.3. Акциз із ввезених в Україну товарів | 493,3 | 587,0 | 612,8 | 598,9 | 1050,8 |
| 1.6. Податки на міжнародну торгівлю, з них | 2366,2 | 3794,6 | 5066,9 | 6721,9 | 7373,4 |
| 1.6.1. Ввізне мито | 2143,7 | 2992,4 | 4015,3 | 6006,5 | 6972,7 |
| 1.7. Інші податки | 1574,8 | 1826,8 | 1938,6 | 2373,5 | 2410,6 |
| Довідково: ВВП | 225810 | 267344 | 345113 | 441452 | 537667 |

Джерело [6]

Разом з цим зниження ставок лише прибуткового податку не буде істотно сприяти легалізації доходів громадян. Сьогодні важливо продовжувати політику із зменшення розміру ставок відрахувань у державні цільові соціальні фонди, що нараховуються на фонд оплати праці з одночасним впровадженням відрахувань на персоналізовані рахунки соціальних фондів, зокрема недержавних. При тому, варто зазначити, що під час проведення пенсійної реформи необхідно досягти її узгодженості з податковою реформою.

Україна є соціальною, правовою державою, отже, її податкова система повинна відповідати вимогам щодо рівня фінансування суспільних благ із визначенням відповідно до цього рівня перерозподілу ВВП, який забезпечить формування фінансових ресурсів, достатніх для виконання конституційно закріплених функцій держави та гарантії громадянам достатнього життєвого рівня. Тенденція до зростання частки ВВП, що перерозподіляється через податкову систему, спостерігається, починаючи з 2004 року. За останні два роки зазначений перерозподіл ВВП в Україні (частка податків у ВВП зростає з 18,3% у 2004 році до 23,4% у 2006 році) перевищив його середній рівень не лише в державах — нових членах ЄС, а і в розвинутих колишніх соціалістичних країнах — Польщі, Чехії, Словаччині, ВВП яких на душу населення за паритетом купівельної спроможності в 2–3 рази перевищує відповідний показник в Україні. Це свідчить про перевищення рівня перерозподілу ВВП через податкову систему України, що є одним з чинників негативного впливу на темпи економічного зростання [4].

На нашу думку, реформування податкової системи повинне проводитись синхронно з упорядкуванням та оптимізацією системи державних видатків і вирішенням важливих питань, що стосуються доходів громадян. Це підвищення вартості робочої сили; наближення розміру мінімальної заробітної плати до рівня прожиткового мінімуму для працездатних осіб; запровадження мінімальної погодинної заробітної плати, здійснення оплати праці працівників бюджетної сфери на основі Єдиної тарифної сітки, враховуючи тариф I розряду на рівні законодавчо встановленої мінімальної заробітної плати; розроблення та запровадження державних мінімальних соціальних стандартів; перехід від системи соціального захисту, що ґрунтується на наданні пільг, до політики підвищення доходів та надання державної допомоги соціально вразливим верствам населення залежно від їх матеріального стану; впровадження в практику страхової медицини із залученням фінансової підтримки держави.

Удосконалення прибуткового податку вимагає реалізації принципів оподаткування, характерних для соціальних держав; розширення бази оподаткування за рахунок стягнення податку з усіх видів доходів, крім цільових, що виплачуються з державних цільових фондів; запровадження заявочного принципу реєстрації самозайнятих осіб — платників податку в податкових органах

(спрощення процедури реєстрації); удосконалення системи оподаткування пасивних доходів з метою стимулювання інвестиційної діяльності; зарахування податку з доходів фізичних осіб до бюджету територіальної громади за адресою юридичної особи, а в разі наявності у неї відокремлених підрозділів — за місцем їх реєстрації.

Зміни у сфері прибуткового оподаткування тісно пов'язані з реформуванням системи соціального страхування. Це стосується передовсім поетапного зменшення розмірів соціальних внесків до державних цільових фондів; створення Державного реєстру соціального страхування для призначення страхових виплат та його гармонізація з Державним реєстром фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів; поетапного запровадження паритетної сплати страхових внесків між працедавцями та найманими особами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Варто зауважити, що податкову систему України критикували і критикуватимуть, оскільки в її основу мають бути закладені механізми подолання значної маси суспільних і особистих суперечностей, досягти оптимальності в розв'язанні яких практично неможливо, особливо з огляду на те, що економіка в кожній окремий період перебуває на різних стадіях свого розвитку, залежно від яких змінюється зміст податкової політики.

Правові держави в процесі тривалої еволюції винайшли способи розв'язання більшості з цих суперечностей і забезпечення консенсусу інтересів. Серед цих способів — створення системи громадського контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів, системи правових обмежень дискреційних фіскальних дій уряду та парламенту. Саме ці питання повинні лягти в основу подальших досліджень проблем оподаткування.

Загалом, реформування податкової системи має ґрунтуватися на принципі фіскальної достатності, тобто формуванні дохідної частини бюджету на рівні, достатньому для здійснення державних функцій, а також на засадах забезпечення обов'язковості й рівнонапруженості у сплаті податків; недопущення проявів дискримінації щодо окремих платників або категорій платників податків. Урядові рішення щодо удосконалення законодавства в частині справляння податку з доходів фізичних осіб повинні стосуватись повнішої реалізації фундаментальних принципів прибуткового оподаткування, властивих соціальним державам, зокрема:

– принципу тотальності (стягнення податку з усіх видів доходів). Оподатковуваний дохід має включати доходи від підприємницької та незалежної професійної діяльності, доходи від найманої праці та доходи від володіння майном (у вигляді спадщини і подарунків), майновими та немайновими правами, основним елементом яких є пасивні доходи (проценти, дивіденди, орендна плата тощо);

– принципу нейтральності (оподаткування доходів одного виду має здійснюватися в однакових розмірах);

– принципу оподаткування бруто-доходу, який не передбачає зменшення об'єкта оподаткування на суму видатків платника податку. До того ж має бути застосовано право на вивільнення з-під оподаткування доходу, який не перевищує законодавчо установленого рівня мінімального доходу, а також право на податковий кредит щодо визначених законом витрат на забезпечення життєдіяльності фізичної особи і членів її сім'ї.

– принципу доступності, що реалізується через спрощення умов реєстрації платників податку, порядку сплати і правил декларування цього податку.

1. Бланкарт Ш. *Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки* / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С.286–304. – 654 с. 2. Ковальчук В.М., Сарай М.І. *Економічна думка в історичному аспекті: Навч. посібник*. – Тернопіль: ТАНГ-Астон, 1999. – 268 с. 3. Гець В. *Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи* // Віче, 05.02.2004. 4. Крисоватий А., Коцук Т., *Діалектика трансформації податкової політики України в контексті Європейської інтеграції*// Журн. європейської екон. – № 2 червень 2005р. –185 с. 5. *Новий проект Концепції реформування податкової системи України, розроблений Урядом/ www.uspishnaukraina.com.ua*. 6. *Закон України „Про податок з доходів фізичних осіб” №889-IV від 22.05.2002р.* 7. *Україна у цифрах 2006 р. Статистичний довідник.* /www.ukrstat.kmi.gov.ua. 8. Демиденко Л.М., Субботович Ю.Л. *Податкова система: Навч. посібник*. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 132 с. 9. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. *Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія/За наук.ред. В.Федосова*. – К.: КНЕУ, 2002. – 387с.