

**Чугунов І. Я.,**

*доктор економічних наук, професор,  
директор Науково-дослідного фінансового інституту  
Міністерства фінансів України*

**Нікітішин А. О.,**

*головний державний податковий ревізор-інспектор  
Державної податкової адміністрації у Вінницькій області*

## **ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ГРОМАДЯН ЯК СКЛАДОВА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН**

У сучасних умовах розвитку суспільно-економічної формації проблеми реформування податкової системи стосуються кожного громадянина, тому важливо розуміти природу податків, механізм їх дії, внутрішню сутність.

Взаємоузгодження інтересів громадянина і держави, їх гармонійне поєднання є визначальною умовою формування свідомого громадянського суспільства. Важливу роль у цьому процесі відіграє дієвий і прозорий механізм справедливого оподаткування доходів пересічного громадянина, що забезпечує реалізацію державної політики у всіх сферах життєдіяльності населення.

У сучасних економічних відносинах система оподаткування доходів фізичних осіб є невід'ємним структурним елементом соціально-економічної політики, тому перебуває у стані постійного удосконалення.

Податки з доходів громадян через реалізацію механізму перерозподілу мають визначальний вплив на соціальну структуру суспільства в усіх країнах світу. Безперечно, оподаткування громадян на сучасному етапі стало складовою розвитку суспільного виробництва, із суто фіскального призначення поступово перетворилося на комплексний регулятивний інструмент, спрямований на вирішення невідкладних суспільних проблем, що підтверджується практикою розвинених країн, де податки виконують функцію фінансового механізму у досягненні соціальної справедливості та активізації діяльності домогосподарств.

Історія розвитку країн світу переконливо свідчить про важливу роль і місце податків в економічному укладі суспільства. Саме від того, як розвивається податковий процес, залежить майбутній добробут країни, якість життя більшості її громадян.

Використання бюджетного та податкового механізму у системі державного регулювання економікою призвело до посилення ролі прямих податків у системі суспільних фінансів.

Прямі податки на доходи в системі державного регулювання економіки відіграють важливу роль: з одного боку, вони є основним джерелом державних видатків, з другого — потужним інструментом регулювання соціальних та економічних процесів в країні. Податкова політика, здійснюючи оподаткування доходів фізичних осіб, поєднує макроекономічні та соціальні цілі розвитку суспільства.

Чи не найголовнішим завданням будь-якого уряду є боротьба з бідністю. Ще класик економічної теорії У. Петті вважав, що жодне суспільство не може

бути визнано щасливим, якщо значна частина його бідна. Економіку соціалістичної держави ефективний розподіл ставить на головне місце в системі суспільних відносин, але за радянської доби проблема диференціації добробуту була дещо нерозвинутою, оскільки система оплати праці та постійне її зростання, повна заборона підприємницької діяльності давала змогу державі не втручатися в такий механізм шляхом застосування податків.

Однією з основних і найважливіших функцій держави є перерозподіл доходів серед учасників суспільного виробництва і, зокрема, через складний механізм прогресивного оподаткування. Цей процес розпочався в Англії, коли був прийнятий бюджет Лойд Джорджа на 1909 – 1910 рр., тоді ж було введено прогресивний прибутковий податок.

Навіть найдосконаліша економіка не в змозі забезпечити розподіл доходів населення так, як того бажає кожен громадянин. Відмінності в освіті, здібностях, соціальному стані зумовлюють диференціацію доходів, яка проявляється в тому, що доходи в суспільстві розподіляються нерівномірно серед його членів. При переході від централізовано керованої економіки до ринкової така диференціація має тенденцію до поглиблення. Ринковій економіці з її соціальним спрямуванням також притаманна нерівність у розподілі доходів між домогосподарствами, тому існує необхідність у їх відповідному перерозподілі.

Економічна наука визначає три основні напрями досягнення рівності в доходах:

- марксистська теорія, сутність якої проявляється в забороні приватної власності на засоби виробництва та предмети праці;
- ліберальна концепція передбачає, що особа має право володіти усім заробленим доходом;
- кейнсіанська концепція, при якій нерівність у доходах зумовлює зниження попиту на товари, роботи, послуги, стримує економічне зростання, тому завдання держави полягає в регулюванні цих процесів через податкову та бюджетну системи.

Сучасна світова практика виокремлює три базові інструменти, за допомогою яких уряд впливає на нерівність у розподілі доходів і сукупного продукту між приватними домогосподарствами, а саме:

- трансферти та соціальна допомога;
- втручання в ринковий механізм шляхом впливу на ціноутворення, мінімальну заробітну плату;
- застосування прогресивного оподаткування доходів.

Вилучення частини доходів у населення становить першооснову оптимального рівня економічного та соціального захисту усіх членів суспільства незалежно від ступеня їх участі у суспільному виробництві. Таким чином функція перерозподілу доходів вступає у взаємозв'язок із функцією соціального забезпечення.

З метою характеристики ефективності розподілу суспільного багатства на практиці використовується співвідношення доходів 10 % населення з найбільшими доходами до 10 % населення з найнижчими доходами. Зазначене співвідношення становить не більше 10 % в індустріально розвинених

країнах, де соціальна ситуація є досить стабільною. Необхідність участі уряду у ліквідації нерівності та зниженні бідності через реалізацію соціально направленої податкової політики визнають більшість країн світу.

Підтвердженням цьому є громадська думка: на початку 90-х років ХХ ст. 38 % американських громадян вважали, що уряд повинен запроваджувати відповідні заходи щодо скорочення майнового розриву між багатими і бідними, в Європі схожої думки дотримувалося 73 % населення. На користь цього свідчить і те, що зменшення прогресивності прибуткового податку у США у 1986 р. призвело до зростання нерівності в доходах громадян наприкінці минулого століття.

Яких би переваг не надавала ринкова форма господарювання учасникам економічних відносин, вона не в змозі забезпечити справедливість і рівність усіх її суб'єктів без участі держави. Саме на державу покладено функцію контролю за розподілом та перерозподілом економічних благ між учасниками ринку, оскільки неконтрольований процес в усіх випадках призводить до суттєвої диференціації доходів і, як наслідок, соціальної незахищеності більшості громадян.

Незважаючи на певні аргументи проти зазначеного виду оподаткування, такі, як зниження продуктивності та стимулів до праці, заощаджень, інвестицій в економіку, більшість науковців вважає, що фіскальне значення цього податку за сучасних умов не набагато перевищує соціальне, до того ж прибутковий податок на початковому етапі вводився не лише як фіскальний інструмент, а насамперед як інструмент і важіль соціальних реформ.

З позиції збереження фіскальної ролі податку з доходів фізичних осіб реформа прямого оподаткування доходів громадян виправдала себе, але водночас шляхом запровадження пропорційної ставки оподаткування відмежувала цей фінансовий інструмент від політики перерозподілу доходів.

Запровадження малопрогресивного податку з доходів громадян є тим консенсусом, який певною мірою вирішує проблему фінансового вирівнювання, не створюючи негативного ставлення заможних громадян до інституту оподаткування.

Мінімізація негативного аспекту державного втручання в перерозподіл доходів громадян означає, що механізм опосередкованої передачі частини фінансових ресурсів від заможних верств населення до найбідніших сприятиме зростанню сукупних витрат останніх, що спрямовуватимуться здебільшого на поточне споживання, при цьому зменшення доходів багатих верств населення не відіб'ється на їхньому споживчому попиті, лише скоротить заощадження.

Більшість платників податків зацікавлені в ефективному й справедливому розподілі доходів між ними і державою.

Кількісні критерії меж державного регулювання доходів населення визначити непросто, оскільки у кожній країні вони обраховуються за різними методиками.

Домогтися справедливого розподілу доходів громадян, який би не мав негативного впливу на макро- і мікроекономічні показники, майже неможливо. Навіть максимальне використання податкової системи у напрям-

ку прогресивного оподаткування високих доходів громадян у поєднанні з системою трансфертної політики підтримки малозабезпечених верств не в змозі повною мірою забезпечити розв'язання цієї проблеми. Зміни в соціальної політиці держави через удосконалення податкових відносин в умовах бюджетних обмежень матимуть успіх лише при комплексному вирішенні проблеми перебудови системи соціального захисту населення.

Практичне та теоретичне використання податку з доходів фізичних осіб для регулювання економіки з метою економічної і фінансової стабілізації досить детально розглядається в кейнсіанській моделі державного втручання в економічні процеси. Її представники: Д. Кларк, Е. Хансен, С. Харріс ключовим механізмом регулювання капіталістичної економіки вважали державний бюджет і через податкову політику, ґрунтуючись на принципах мультиплікативності і стабільності, розробили модель бюджетного зростання економіки. Представники кейнсіанської течії проблему безробіття розглядають з точки зору недостатнього сукупного суспільного попиту. І тому держава через підвищення доходів або зниження податків має можливість збільшити сукупний попит в економіці, що сприятиме зростанню попиту на робочу силу, знижуючи рівень безробіття.

Теорія пропозиції, яка виникла наприкінці 70-х – початку 80-х років ХХ ст. (її представники: А. Лаффер, М. Еванс, Дж. Гільдер), основною проблемою розвитку економіки вважала систему оподаткування, точніше – занадто високі податкові ставки. Прогресивний податок на доходи фізичних і юридичних осіб розглядається як стримуючий чинник зростання заощаджень, а також інвестиційної активності домогосподарств та суб'єктів господарювання. Такі твердження становили підґрунтя “Рейганоміки” – економічної політики США, яка передбачала зниження ставок податків.

Розрахунки, проведені професором А. Оукеном і представлені американській статистичній асоціації в 1965 р., надали можливість оцінити політику зниження податкового навантаження та його впливу на динаміку ВВП, зокрема зменшення надходжень прибуткового податку з громадян на 10 млрд дол. і податку на прибуток корпорацій на 3 млрд дол. Обсяг ВВП зрештою збільшили на 36,2 млрд дол. Водночас це вплинуло на збільшення споживання на 28,4 млрд дол. та зростання інвестиційної активності на 7,8 млрд дол. Оцінюючи зниження прибуткового податку з громадян та як наслідок зростання ВВП, встановлено, що мультиплікатор становить 2,59 для податку з доходів фізичних осіб.

Дослідження визначення впливу високих граничних ставок на інвестиційну діяльність, які проводилися американськими вченими Керолом, Холтс – Ейкіним, Райдером та Розеном, довели, що збільшення граничної податкової ставки з доходів на 5 % матиме наслідком скорочення частки нових капітальних інвестицій на 10,4 %.

Регулююча функція податків з доходів фізичних осіб дає змогу ефективно використовувати їх в певних макроекономічних ситуаціях. Зокрема, через систему оподаткування можна впливати на доходи громадян і, враховуючи, що податок з доходів фізичних осіб є однією з основних детермінант попиту, впливати на сукупний споживчий попит (AD) та інвестиції. Полі-

тика помірнього оподаткування доходів фізичних осіб сприяє стабільному зростанню споживчих витрат, капітальним вкладенням у вигляді приватних інвестицій, що має наслідком зростання обсягів випуску продукції та ВВП. У закритій економіці витрати на споживання та інвестиції є основними складовими сукупних витрат. Їх збільшення внаслідок отримання додаткових доходів домогосподарств спричинило рух кривої сукупних витрат вгору і підвищення показника рівноважного ВВП.

За умови, що економіка перебуває в стадії спаду із неповною зайнятістю, що відповідає точці *A* на рис. 1, стимулююча фінансова політика дає змогу збільшити величину реального обсягу ВВП з  $Q_0$  до  $Q_1$ . При цьому рівень цін  $p_0$  залишається незмінним, а рівень зайнятості підвищується.

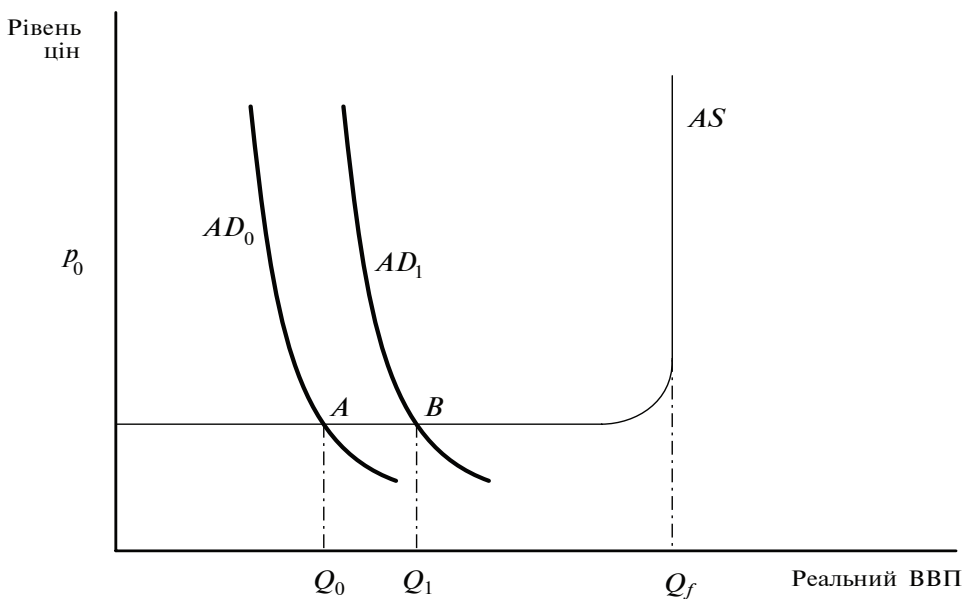


Рис. 1. Вплив стимулюючої фінансової політики на ВВП за умови, якщо економіка перебуває в стадії спаду з неповною зайнятістю

З огляду на модель впливу на економічні параметри, К. Макконнелл, С. Брю зазначали, що уряди, які не прийняли відповідних фінансових заходів для збільшення сукупного попиту, не скористалися можливістю збільшити обсяг виробництва національних економік і зайнятість населення без підвищення рівня інфляції.

З одного боку, фінансова політика, спрямована на зниження податків з доходів громадян у комплексі зі зростанням державних витрат, сприятиме досягненню рівноважного виробництва з повною зайнятістю, а з другого боку, зважаючи на криву сукупної пропозиції, за умови, якщо економіка наближена до такого стану, додаткові доходи спричинять зростання цін.

У ситуації, за якої економіка перебуває в стадії повного використання виробничих можливостей та трудових ресурсів, що відповідає точці *A* на рис. 2, виникає необхідність контролю за інфляцією попиту. Збільшення податку, з точки зору стримуючої фінансової політики, призведе до зни-

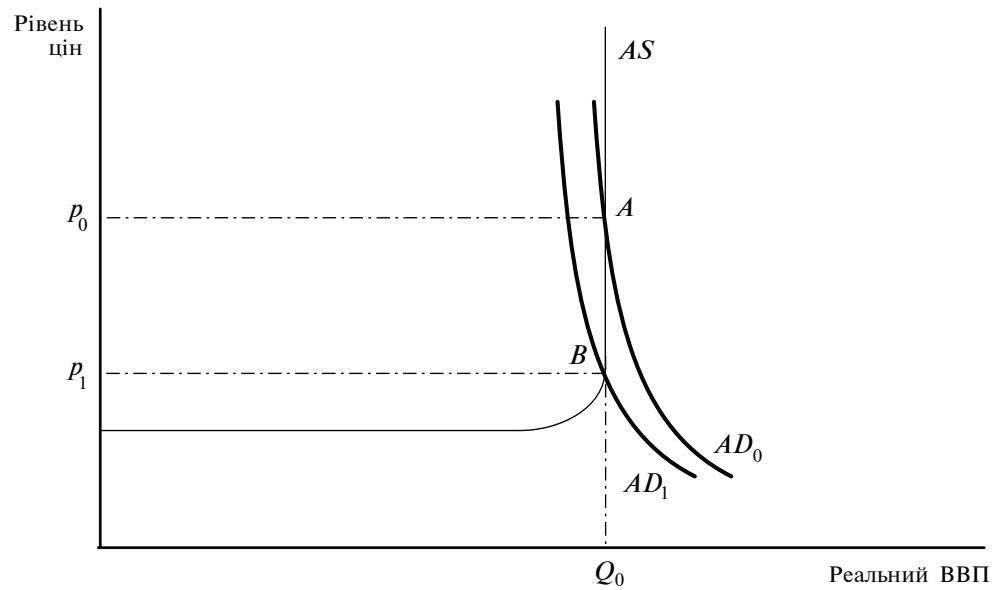


Рис. 2. Вплив фінансової політики на ВВП за умови, якщо економіка перебуває в стадії повного використання виробничих можливостей та трудових ресурсів

ження споживчих витрат і переміщення кривої сукупного попиту від  $AD_0$  до  $AD_1$ , що обумовить новий рівноважний макроекономічний стан з обсягом виробництва  $Q_0$ , але з меншим рівнем цін  $p_1$ .

Податок також справляє безпосередній вплив на один з важливих економічних показників – пропозицію. У ринковій економіці попит визначає пропозицію, і якщо розглядати модель “споживач – отримувач доходу і виробник, що надає товари, роботи, послуги”, то ефективна діяльність, спрямована на максимізацію прибутків виробника, залежатиме від величини отримуваних доходів споживача.

Зменшення податків з доходів фізичних осіб закономірно обумовлює зростання сукупного попиту від  $AD_1$  до  $AD_2$  (рис.3) при зростанні цін від  $p_1$  до  $p_2$ , збільшуючи таким чином обсяг виробництва від  $Q_1$  до  $Q_2$ . Зниження податків також позитивно впливає на пропозицію робочої сили, при цьому зміна сукупної пропозиції від  $AS_1$  до  $AS_2$  матиме наслідком ще більший рівень виробництва, що відповідає точці  $Q_3$ , і зменшення росту цін від  $p_2$  до  $p_3$ .

Таким чином, регулювання доходів фізичних осіб може передбачати як сповільнення темпів економічного зростання, не допускаючи при цьому “перегріву економіки”, так і стимулювання економічного розвитку у період кризи чи стагнації.

Іншим важливим аспектом використання податку з доходів фізичних осіб є його макроекономічна спроможність до стабілізації економічних параметрів, особливо якщо система оподаткування є прогресивною. Разом з допомогою по безробіттю цей податок є основним автоматичним стабілізатором, дія якого проявляється у зменшенні реакції ВВП на зміни сукупного попиту.



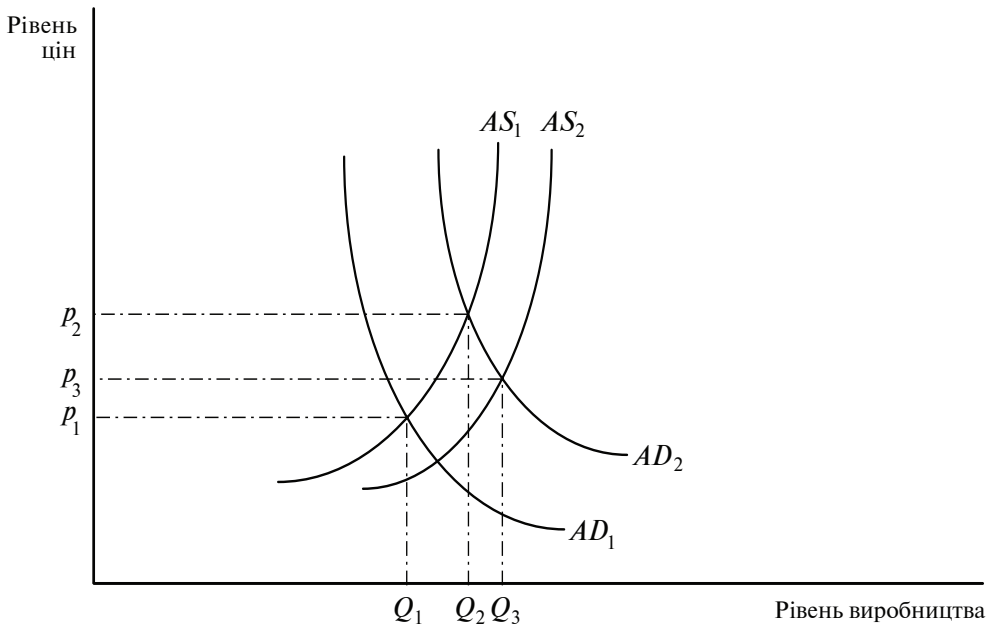


Рис. 3. Вплив фінансової політики на пропозицію

Обсяг ВВП певною мірою залежить від величини наявних доходів фізичних осіб. З економічного погляду, використання податку з доходів фізичних осіб у ринковій економіці надає можливість через його властивість до автоматичної стабілізації впливати на стан економічного циклу, зменшувати негативний вплив, викликаний змінами сукупного попиту на виробництво товарів, робіт, послуг, забезпечуючи сталий економічний розвиток країни.

Удосконалення фінансового механізму, який регулює справляння податку з доходів фізичних осіб, можна розглядати у різних аспектах щодо наслідків для економічних інститутів, на які безпосередньо чи опосередковано впливає цей податок. До того ж чинна система відносин між державою та платниками перетинається з багатьма галузями права: адміністративним, цивільним, кримінальним, що передбачає комплексний підхід до розв'язання існуючих проблем та удосконалення правил, що регулюють справляння цього податку.

Рівень питомої ваги фактичних надходжень податку з доходів фізичних осіб у ВВП з 2001 по 2003 р. постійно зростав з 4,31 до 5,07 %, випередивши таким чином аналогічний показник з податку на прибуток. У зв'язку із введенням в дію відповідних положень реформи частка податку з доходів фізичних осіб у ВВП у 2004 р. зменшилася до 3,84 %, у 2005 р. цей показник становив 4,08 % ВВП при зростанні надходжень цього податку до попереднього року на 4,1 млрд грн, або на 31 %, у 2006 р. при збільшенні надходжень осіб на 3,4 млрд грн, або на 19,9 %, показник його питомої ваги до ВВП становив 4,19 %. У 2007 р. частка податку з доходів фізичних осіб у ВВП збільшилася до 4,88 % при зростанні надходжень цього податку до попереднього року на 12,0 млрд грн, або на 52,6 %.

У європейських країнах найвищий рівень питомої ваги надходжень податку з доходів фізичних осіб у ВВП існує в Данії – 26,0 %; Швеції – 15,3; Ісландії – 14,7; Фінляндії – 14,3 %, при середньому показнику по країнах Євросоюзу – 10,5 %, що суттєво перевищує вітчизняний показник.

Порівнюючи згаданий показник з аналогічним для країн, що прагнули приєднатися до Європейського Союзу в 2002 р., можна стверджувати про його певну прийнятність, адже частка податку у ВВП у Латвії становила 6,2 %; Словенії – 6,0; Чеській Республіці – 5,0; Польщі – 4,4; Словачії – 3,5; Румунії – 2,8 %.

Структура дохідної частини бюджетів усіх рівнів не є сталою в часі, а змінюється навіть протягом короткого проміжку часу під впливом як макро-, так і мікроекономічних чинників. Податок з доходів фізичних осіб є одним з основних джерел податкових надходжень, тому доцільним є проведення аналізу та встановлення його ролі у формуванні дохідної частини бюджету.

Якщо у 1990 р. питома вага прибуткового податку у доходах зведеного бюджету України становила 8,9 %, то у наступному році цей показник збільшився до 12,1 %, уже у 2002 р. відповідна частка цього податку становила 17,8 %, що на 4 % більше, ніж аналогічний показник з податку на прибуток і на 11 % – щодо ПДВ, за підсумками 2007 р. цей показник збільшився до 30,4 %.

У 2006 р. частка податку з доходів фізичних осіб у фонді оплати праці становила 14,1 %, у 2007 р. цей показник зріс до 16,6 %.

У країнах Євросоюзу середня частка податку з доходів фізичних осіб у загальній структурі податкових надходжень є вагомою і становить 26 %.

Серед високорозвинених країн світу через цей податок акумулюються найбільші податкові надходження в Данії – 53,2 % від загальних податкових надходжень; Австралії – 38,5; США – 37,7; Канаді – 35,0; Фінляндії – 31,2; Швеції – 30,4 %. Досить незначна частка податку на доходи громадян у структурі загальних податкових надходжень у Словацькій Республіці – 10,2 %; Чеській Республіці – 12,8; Греції – 14; Франції – 17,3 %, що зумовлено перенесенням податкового навантаження на споживання та фонд оплати праці у вигляді відрахувань на соціальне страхування, водночас у деяких країнах відповідна частка податку на доходи громадян взагалі низька, зокрема, у Пакистані – 3,2 %; Ботсвані – 3,4; Мадагаскарі – 5,0; Ефіопії – 5,1 та Судані – 5,3 %.

Державна фіскальна та регулююча політика у сфері оподаткування фізичних осіб є складовою державної фінансової політики, спрямованої на оптимальне забезпечення держави фінансовими ресурсами та правове регулювання доходів членів суспільства, а також відносини між регуляторними органами державної влади та юридичними й фізичними особами, які виникають при адмініструванні податків до бюджетів усіх рівнів.

На основі теоретичного дослідження та аналізу зарубіжного досвіду визначено, що податкове регулювання доходів фізичних осіб є сукупністю методів впливу держави на обсяги та способи отримання доходів фізичними особами на підставі законодавчої бази з метою досягнення необхідних оптимальних показників розвитку економіки. Ключові цілі податкової політики можна поділити на три складові: політика стабілізації, політика



економічного зростання і політика обмеження підприємницької активності. На сучасному етапі вітчизняного економічного циклу підтримка політики економічного зростання є досить ефективним заходом, що дає змогу збільшити обсяг валового внутрішнього продукту і підвищити рівень зайнятості населення.

Соціальний аспект оподаткування доходів громадян впливає на процес перерозподілу та вирівнювання доходів, що має на меті досягнення добробуту членів суспільства та ефективного відтворення людського капіталу. Економічний аспект полягає у вилученні доходів фізичних осіб до відповідних бюджетів з метою надання можливості фінансування видатків, що здійснює держава, та регулюванні макро- та мікроекономічних параметрів для досягнення відповідного економічного зростання.

У сучасних умовах важливого значення набуває науковий підхід до ефективної організації функціонування системи оподаткування доходів громадян з метою дотримання демократичних засад та досягнення збалансованості інтересів учасників податкових правовідносин, що є однією з передумов соціально-економічного розвитку суспільства.