

СЕКЦІЯ 8
ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.226.11:336.225](477)

DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2020-3-36>**Бак Н.А.***кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів і кредиту**Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича***Bak Nataliia***Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Finance and Credit
Yurii Fedkovych Chernivtsi National University***ФІСКАЛЬНА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ АДМІНІСТРУВАННЯ ПДФО В УКРАЇНІ
ТА НАПРЯМИ ЇЇ ПОЛІПШЕННЯ****FISCAL EFFICIENCY OF PIT ADMINISTRATION IN UKRAINE
AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT****АНОТАЦІЯ**

Проаналізовано фіскальну результативність адміністрування ПДФО в Україні на основі динаміки показників темпу формування його надходжень, частки у ВВП країни та в доходах зведеного бюджету, рівня виконання планових завдань. Виявлено високий рівень залежності органів місцевого самоврядування від надходження ПДФО під час формування власних доходів їхніх бюджетів. Охарактеризовано базові й додаткові чинники фіскальної результативності адміністрування ПДФО. Закцентовано увагу на девіантній поведінці його платників. Пропозиції автора щодо поліпшення результативності адміністрування ПДФО базуються на необхідності оптимального поєднання заходів контролю та стимулювання різних груп його платників. Наголошено на тому, що органи місцевого самоврядування об'єктивно змушені стати активними учасниками процесу адміністрування ПДФО.

Ключові слова: податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), адміністрування ПДФО, фіскальна результативність, девіантна поведінка платника, податкова соціальна пільга, пасивні доходи.

АННОТАЦИЯ

Проанализирована фискальная результативность администрирования НДФЛ в Украине на основе динамики показателей темпа формирования его поступлений, доли в ВВП страны и в доходах сводного бюджета, уровня выполнения плановых заданий. Выявлен высокий уровень зависимости органов местного самоуправления от поступлений НДФЛ при формировании собственных доходов их бюджетов. Охарактеризованы базовые и дополнительные факторы фискальной результативности администрирования НДФЛ. Акцентировано внимание на девиантном поведении его плательщиков. Предложения автора по улучшению результативности администрирования НДФЛ базируются на необходимости оптимального сочетания мер контроля и стимулирования разных групп его плательщиков. Отмечено, что органы местного самоуправления объективно вынуждены стать активными участниками процесса администрирования НДФЛ.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц (НДФЛ), администрирование НДФЛ, фискальная результативность, девиантное поведение плательщика, налоговая социальная льгота, пассивные доходы.

ANNOTATION

The personal income tax plays an important role as a fiscal and regulatory instrument of the government. Proposals aimed at changing the mechanism of personal income taxation should take into account the success of PIT administration and the factors that determine it. From governmental standpoint regarding tax application, it is first of all important to achieve high fiscal results. The fiscal effectiveness of PIT administration in Ukraine is analysed based on the dynamics of its revenue formation, its share in the country's GDP and in consolidated budget revenues, and the level of goal achievement. A high level of dependence of local governments on the receipt of personal income tax in the formation of their financial base is revealed. Its extraordinary importance for district authorities is elaborated. In addition to changes in the elements of the taxation mechanism, the fiscal effectiveness of personal income tax is attributed to other factors. Among the sources of PIT, wages play a dominant role. Therefore, the nominal level of wages, the level of official employment, and the possibility of applying social tax benefits are analysed among the primary factors. Additional determinants of fiscal effectiveness of PIT are financial results of self-employed persons, the number of servicemen and their financial supports' size, the size of the weighted average rate of time deposits for individuals. In the process of PIT administration, the factors of deviant behaviour of its payers should be taken into account. Therefore, the author's proposals to improve the effectiveness of PIT administration are based on the need for an optimal combination of control measures and incentives for different groups of its payers. Following the example of European countries, it is advisable to create a specialized unit within the state tax service of Ukraine. Its main purpose is to develop changes in tax legislation based on the study of the taxpayers' behaviour. The article emphasizes that local governments are objectively forced to become active participants in the process of PIT administration in contrast to the controlling bodies, which are focused on the administration of other national taxes, which are more risky in terms of their receipt in the state budget of Ukraine.

Key words: personal income tax (PIT), PIT administration, fiscal efficiency, deviant behaviour of the payer, social tax benefit, passive income.

Постановка проблеми. Вагомість податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) як фінансового інструменту держави складно переоціни-

ти. Його застосування дозволяє з прийнятним рівнем прогнозованості наповнювати бюджети різних рівнів (насамперед місцеві бюджети), впливати на рівень добробуту громадян, зумовлювати поведінку суб'єктів підприємницької діяльності, передусім малого та мікробізнесу. Нині однією з превалюючих цілей податкової політики в Україні залишається забезпечення фіскальних потреб органів влади. Її досягненню сьогодні перешкоджають різноманітні чинники: від «чорного лебедя» – пандемії, яка вже спричинила загострення соціально-економічних проблем, до банального прагнення рядових платників уникнути податкового тягара. На цьому тлі активізувалися пропозиції щодо зміни елементів механізму ПДФО [1]. Проте потенціал дієвості різноманітних новацій потрібно підтверджувати результатами їх усестороннього вивчення та обґрунтування, зокрема з урахуванням ефективності застосовуваної техніки співпраці платників ПДФО і контролюючих органів – представників інтересів держави. Йдеться про адміністрування податку, від якого не меншою мірою, ніж від самого механізму податкового платежу, залежить досягнення мети оподаткування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На такий аспект функціонування ПДФО вказали за результатами власних досліджень В.М. Кміть і Б.Б. Грабельський [2], Н.В. Дутова і Є.С. Лесік [3]. Визнаний дослідник проблематики оподаткування доходів населення К.І. Швабій акцентував увагу на чинниках фіскальної [4] та регулятивної [5] ефективності ПДФО в Україні. Адміністрування ПДФО в контексті чинного порядку його зарахування до місцевих бюджетів вивчав А.Р. Дуб [6]. Про вплив ПДФО на нерівність доходів і багатства вказали А.М. Соколовська і Л.Б. Райнова [7; 8]. Проблема високого податкового навантаження на осіб із низьким рівнем доходів, досліджена науковцями, є демотивуючим чинником фіскальної результативності ПДФО, тому потребує нагального розв'язання. Актуальні питання модернізації механізму оподаткування індивідуальних доходів в Україні стали об'єктом дослідження І.О. Лютого та В.Е. Іванюк [9]. Л.Г. Олейнікова зауважила про необхідність вдосконалення інформаційного простору адміністрування ПДФО в Україні [10].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте в численних працях вітчизняних науковців об'єктивно не могли бути враховані нові обставини функціонування системи державних фінансів України. Адже сьогодні суб'єкти адміністрування ПДФО змушені ухвалювати рішення з урахуванням впливу малопрогнозованих, зумовлених пандемією ризиків, пов'язаних з обмеженням ділової активності підприємств і підприємців, зниженням рівня зайнятості й доходів населення. Через це активовані загрози недоотримання доходів зведеного бюджету країни інструментом прибуткового оподаткування громадян.

Постановка завдання. Багатогранність впливу ПДФО як податкового ін-струменту держави зумовлює необхідність подальшого поглибленого вивчення потенціалу його застосування. Останній залежить від дій як платників податку, так і контролюючих органів. Водночас в основі оцінки стану адміністрування податків і зборів лежить його фіскальна результативність. Зважаючи на комплексний характер проблеми, метою проведення цього дослідження стало вивчення стану застосування ПДФО як фіскального інструменту держави, виявлення чинників, які впливають на результативність його адміністрування, з наступним обґрунтуванням можливих напрямів її поліпшення.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням особливостей механізму застосування йдеться про такі складники процесу адміністрування ПДФО, як:

1) облік платників, у тому числі податкових агентів;

2) облік податкових надходжень з виокремленням податкових соціальних пільг і податкових знижок за ПДФО;

3) приймання та обробка податкової звітності (в електронній або ж паперовій формі): декларацій про майновий стан і доходи громадян, а також звітної форми 1ДФ від податкових агентів;

4) у визначених законодавством випадках розрахунку податковими органами сум грошового зобов'язання з ПДФО;

5) контроль за повнотою та своєчасністю надходження узгоджених сум ПДФО шляхом проведення перевірок різного виду;

6) адміністрування боргу з ПДФО;

7) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою недопущення конфлікту інтересів держави та громадян-платників ПДФО;

8) надання адміністративних послуг населенню.

Сукупність зазначених заходів дозволила контролюючим органам у минулі роки звітувати про досить хороший рівень фіскальної результативності адміністрування ПДФО. Аналізуючи та оцінюючи звітні дані за попередні роки [11], серед її показників виокремимо ті, що наведені в таблиці 1.

1) темп формування надходжень ПДФО. Протягом останніх років сплата ПДФО загалом по Україні забезпечила бюджетні надходження в обсязі від 90,8 (2015 р.) до 253,1 (2019 р.) млрд. грн. Це забезпечило вищий приріст ПДФО (+19,8 – +40,2% до попереднього року), ніж темпи динаміки податкових надходжень зведеного бюджету України (+8,5 – +28,2%) та загалом його дохідної частини (+ 8,9 – +29,9%);

2) частка ПДФО у ВВП країни. Абсолютний приріст обсягів ПДФО доповнився збільшенням його частки у ВВП України на 1,8%: з 4,6% (2015 р.) до 6,4% (2019 р.). Зауважимо, що такий рівень порівнянний з показниками розвинутих європейських країн. Зокрема, в 2017 році середній по країнах ОЕСР рівень перерозподілу

Таблиця 1

Показники фінансової результативності ПДФО за 2015–2019 роки

Показник	Роки				
	2015	2016	2017	2018	2019
Обсяг фактичних надходжень, млрд грн.	90,8	127,3	170,6	211,2	253,1
Темп формування надходжень ПДФО, % до попереднього року	124,9	140,2	134,0	123,8	119,8
Частка ПДФО у ВВП країни, %	4,6	5,3	5,7	5,9	6,4
Частка ПДФО у доходах зведеного бюджету України, %	13,9	16,3	16,8	17,8	19,6
Частка ПДФО у податкових надходженнях зведеного бюджету України, %	17,9	19,6	20,6	21,4	23,6
Рівень виконання плану*, %	109,5	107,7	101,7	101,4	102,1

* з урахуванням надходжень військового збору

Джерело: розраховано за [11]

ВВП інструментом індивідуального прибуткового оподаткування становив 8,2%. Найнижчим він був у Словаччині – 3,4%, а найвищим у Німеччині – 24,2% [12, с. 3];

3) частка ПДФО у доходах зведеного бюджету України. Вона зросла з 13,9% (2015 р.) до 19,6% (2019 р.). При цьому за рахунок ПДФО у 2019 році сформовано 23,6% усього обсягу його податкових надходжень. Це дозволило індивідуальному прибутковому податку залишатися другим (після ПДВ) за вагомістю податковим інструментом акумулювання доходів зведеного бюджету України;

4) рівень виконання планових завдань. З урахуванням обсягу військового збору (надходження якого фіксуються в бюджетній статистиці разом з ПДФО) фактичні надходження індивідуального прибуткового податку перевищували плановий рівень: від +1,4% (+3,1 млрд грн.) у 2018 році до +9,5% (+8,7 млрд грн.) у 2016 році. Це свідчить про досить повне планове використання потенціалу акумулювання

ПДФО. Натомість суттєво гіршими були аналогічні показники за сукупністю податкових надходжень зведеного бюджету України. Так, у 2018 році він недотримав 3,5 млрд грн. податкових надходжень, а в 2019 році – в 12 разів більше (41,8 млрд грн.). Наведені дані дають змогу констатувати ліпшу передбачуваність надходжень від ПДФО, що є вагомою підставою для вжиття заходів до посилення його фінансової ролі в майбутньому;

5) ступінь залежності органів влади різних рівнів від надходження ПДФО під час формування фінансової бази власної діяльності. ПДФО – це джерело доходів усіх складових бюджетної системи України (таблиця 2), за винятком бюджетів міст районного значення, сіл, селищ (з 2015 року). На відміну від Державного бюджету України, в доходах якого ПДФО становив 6,7–8,8%, для місцевих бюджетів його фінансова роль була вищою (61,2% усього обсягу податкових надходжень; 55,1% власних доходів; 29,5% усього обсягу доходів місцевих бюджетів України).

Таблиця 2

Показники надходження ПДФО до Державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2015–2019 роках

Показник	Роки				
	2015	2016	2017	2018	2019
Державний бюджет України					
Обсяг фактичних надходжень, млрд грн.	35,9	48,3	59,9	73,0	87,6
Частка ПДФО у податкових надходженнях, %	8,8	9,6	9,6	9,7	11,0
Частка ПДФО у загальному обсязі доходів, %	6,7	7,8	7,6	7,9	8,8
місцеві бюджети					
Обсяг фактичних надходжень, млрд грн.	54,9	79,0	110,7	138,2	165,5
Частка ПДФО у податкових надходженнях, %	55,9	53,8	55,2	59,4	61,2
Частка ПДФО у доходах без урахування міжбюджетних трансфертів, %	45,6	46,3	48,2	52,4	55,1
Частка ПДФО у загальному обсязі доходів, %	18,6	21,6	22,0	24,6	29,5

Джерело: розраховано за [11].

Одержані показники, з одного боку, доцільно характеризувати позитивно. Адже за таких умов фінансова база органів місцевого самоврядування залежна від рівня доходів громадян, які працюють на відповідних територіях. Тому об'єктивно активізується механізм реалізації державної політики зайнятості населення, заохочення створення нових робочих місць і розвитку підприємницької ініціативи громадян. Крім того, зазначене набуває ще більшої ваги в умовах процесу бюджетної децентралізації. В цьому випадку слід вести мову про посилення міжтериторіальної конкуренції за залучення інвестицій. Вона стимулюватиме ініціативу органів місцевого самоврядування нарощувати внутрішній фіскальний потенціал територіальних громад.

З іншого боку, такі стимули працюють не завжди і не скрізь. Адже наведені в таблиці 2 показники узагальнені по місцевих бюджетах. Їх деталізація в розрізі видів місцевих бюджетів [13, с. 43] приводить до такого висновку. Чинний механізм зарахування ПДФО за місцем податкової адреси роботодавців і його наступного розподілу між видами бюджетів вигідний насамперед містам державного та обласного значення. На їхню спільну частку припадало не менше 72% усього обсягу ПДФО, сплаченого до місцевих бюджетів України в 2015–2019 роках. Також триваючий з 2015 року процес добровільного об'єднання територіальних громад дав змогу наростити частку ПДФО, яка зараховується до бюджетів ОТГ, з 2,3% у 2016 році до 8,6% у 2018 році. Саме цим процесом пояснюємо зменшення частки районних бюджетів у загальному обсязі ПДФО, акумульованого місцевими бюджетами України, до 17,7% у 2018 році. Одночасно саме для районних бюджетів його фіскальна роль залишається критично важливою. Адже не менше 88% усього обсягу доходів останніх (без урахування міжбюджетних трансфертів) і майже всі їхні податкові надходження отримані за рахунок ПДФО [13, с. 62].

Вважаємо, що виявлені тенденції збережуться й надалі. Зазначене пояснює, чому в зростанні фіскальної результативності ПДФО повинні бути зацікавлені насамперед органи місцевого самоврядування. Натомість контролюючі органи, адмініструючи платежі в державний бюджет, змушені зосереджуватися на ПДВ, податку на прибуток підприємств, акцизному податку, миту – основних джерелах доходів Державного бюджету України, надходженню яких властиві досить високі ризики.

На обсяг і структуру надходження ПДФО впливають різноманітні чинники. Крім законодавчих нововведень щодо механізму оподаткування (база, ставки, пільги), до визначальних належить рівень доходів населення. Його номінальні показники протягом 2015–2019 років зросли більш ніж удвоє: з 1772,0 до 3699,3 млрд грн. [14]. Проте з позиції фіскального призначення найвагомішою була

така їхня складова частина, як заробітна плата. Адже на ПДФО, сплачений податковими агентами з доходів платників у вигляді заробітної плати, припадало від 75,2% (2015 р.) до 82,6% (2019 р.) усього обсягу ПДФО [11], сплаченого в Україні. Тому серед чинників впливу на фіскальну результативність ПДФО виділимо такі:

а) номінальний рівень оплати праці. Протягом минулих років показники середньої заробітної плати в Україні постійно збільшувалися. Якщо в січні 2015 року середня заробітна плата становила 3455 грн., то на кінець року, в грудні, наполовину більше (5230 грн.). До грудня 2019 року вона зросла майже на 90,0% – до 12264 грн. [14];

б) рівень офіційної зайнятості населення. Його показники мали повільнішу тенденцію до зростання: 64,2–67,6% – по населенню працездатного віку та 56,3–58,2% – по всьому населенню України [14];

в) можливість коригувати базу оподаткування за рахунок податкової соціальної пільги (ПСП). Нею можуть скористатися платники податків, чия нарахована заробітна плата не перевищує зумовленого законодавством розміру, встановленого на 1 січня звітного року. Його порівняльна оцінка виявила: тільки до 2017 року громадяни, які отримували дохід у розмірі мінімальної заробітної плати, могли скористатися правом на ПСП під час сплати ПДФО (рисунок).

Починаючи з 2017 року «порог» доходу, який дозволяє претендувати на ПСП, був суттєво нижчим за розмір мінімальної заробітної плати. З часом розрив між ними тільки зростав. Якщо в 2017 році він становив 1,4 раза, то в 2020 році – вже 1,6 раза. Порівняння ж розміру такого «порогу» із середньою заробітною платою дозволяє констатувати різке звуження для громадян можливості застосовувати ПСП до отриманих у формі заробітної плати доходів, а відповідно, збільшення розміру сплачуваного ними ПДФО. Зрештою, це означає посилення податкового навантаження на громадян з відносно низьким рівнем доходів у формі оплати їхньої праці.

У середньому близько п'ятої частини надходжень ПДФО мають своєю базою інші джерела доходів населення. Тому додатковими чинниками фіскальної результативності прибуткового оподаткування громадян вважаємо такі:

– фінансовий результат діяльності самозайнятих осіб (підприємців і тих, що займаються незалежною професійною діяльністю), які перебувають на загальній системі оподаткування. За відсутності відповідних коректних офіційних даних скористаємося звітними показниками мікропідприємств [14], які можуть наблизити до розуміння масштабу проблеми. На жаль, протягом минулих років понад чверть загальної кількості мікропідприємств задекларували збиток. Аналогічну оцінку можна застосувати щодо самозайнятих осіб. Вона пояснює, чому в загальному обсязі надходжень ПДФО на частку



Рисунок. Показники заробітної плати та бази для ПСП в Україні в 2015–2020 роках (станом на перше січня року), грн.

зазначених платників припадає не більше 5%, і водночас більшість підприємців схильні до застосування спрощеної системи оподаткування;

– кількість військовослужбовців і осіб рядового й начальницького складу, які отримують грошове забезпечення, а також розмір відповідних виплат. Їхнє оподаткування принесло до зведеного бюджету України від 4,7 (2015 р.) до 15,4 (2019 р.) млрд грн. [11], що еквівалентно, відповідно, 5,2 і 6,1% усього обсягу надходжень ПДФО. В основі одержаних результатів – такі заходи. В 2019 році на грошове забезпечення військовослужбовців спрямовано 48,9 млрд грн., що перевищило показники 2018 року на 41,0% [15]. У свою чергу, в 2018 році посадові оклади військовослужбовців збільшилися в середньому в 4,5 раза [16]. Крім того, на початку 2018 року чисельність Збройних Сил України сягнула максимуму – 255 тисяч осіб. У 2014 році цей показник становив усього 146 тисяч [17]. Натомість патрульна поліція в Україні відчуває «кадровий голод». У наборі до лав патрульних, оголошеному на початку серпня 2019 року, йшлося про 5,5 тисяч вакантних місць у лавах патрульної поліції України [18];

– розмір середньозваженої ставки строкових депозитів для громадян. Так, обсяг ПДФО з процентних виплат зменшився з 8,2 (2015 р.) до 5,5 (2019 р.) млрд грн. [11]. При цьому протягом 2015–2019 років залишки коштів населення на депозитах як в іноземній (212,0–237,0 млрд грн.), так і в національній (198,9–339,2 млрд грн.) валютах постійно зростали. Проте таке абсолютне зростання депозитної бази компенсувалося зменшенням ставок за вкладками населення: в середньому на 5,78% – у національній та на 5,2% – в іноземній валюті [19].

Об'єктивно частина надходжень ПДФО в бюджеті різних рівнів – це результат такої складової частини процесу адміністрування, як податковий контроль. Проте її вага залишалася досить низькою. Наприклад, органами доходів і зборів у Чернівецькій області протягом минулих років за результатами контрольно-пере-

вірочної роботи донараховано не більше 1,0% усього обсягу ПДФО. Одночасно й суми заборгованості платників ПДФО залишалися порівняно малими: 0,6–2,0%, відповідно. Наведені дані корелюють з показниками загальнодержавної статистики. Загалом вони є наслідком чинного механізму справляння ПДФО, відповідно до якого здебільшого застосовується метод оподаткування «у джерела» (перерахування податку в бюджет передую отриманню громадянами доходів).

Узагальнюючи, відмітимо, що оцінка фіскальної результативності ПДФО в Україні, стабільності та передбачуваності обсягу його надходжень насамперед для забезпечення потреб органів місцевого самоврядування в бюджетних ресурсах загалом позитивна. Проте не втрачають своєї актуальності такі завдання, як:

- збереження досягнутого тренду формування надходжень ПДФО;
- забезпечення реалізації принципу справедливості у процесі індивідуального прибуткового оподаткування; його недотримання посилює схильність громадян та їхніх податкових агентів до девіантної поведінки.

Зауважимо, що вивчення особливостей поведінки платників податків лежить в основі ухвалення рішень фіскального характеру в багатьох розвинутих країнах світу. На їх напрацювання спрямована діяльність спеціалізованих підрозділів контролюючих органів у європейських країнах (наприклад, The Behavioural Insights Team у фіскальній службі Великої Британії [20]). З метою мінімізації конфлікту інтересів платників ПДФО і держави вважаємо за доцільне створення аналогічних підрозділів у державних податкових органах України.

Сучасне розуміння мети застосування ПДФО базується на тому, що він є найважливішим податковим інструментом перерозподілу доходів [7, с. 33], інструментом, за допомогою якого держава повинна коригувати ступінь нерівності доходів [8, с. 75]. Інтенсивність використання ПДФО саме в такій якості доцільно підвищувати, зважаючи на міжнародну оцінку розша-

рування населення в Україні за майновим станом (у 2017 році відповідний коефіцієнт Джині становив 90,1% [21, с. 115]) та розрахунки К.І. Швабія щодо коефіцієнту Джині (0,632 проти офіційного показника 0,270 [5, с. 31]). Адже, на жаль, офіційні статистичні дані, як підкреслюють А.М. Соколовська і Л.Б. Райнова, не враховують «чималі обсяги тіньових доходів, котрі випереджають відповідні показники в країнах ЄС. Якщо частка зарплат «у конвертах» у Латвії становила 11%, Хорватії – 8%, Румунії, Словаччині, Болгарії, Литві, Угорщині, Польщі, Естонії – 6–7%, то в Україні частка населення, зайнятого в неформальному секторі економіки, у 2016 р. дорівнювала 24,3% всього зайнятого населення» [8, с. 74].

Такі оцінки пояснюють, чому основне навантаження ПДФО припадає на доходи, отримувані населенням як оплата праці. При цьому найбільшими платниками податків у багатьох областях України є бюджетні установи та організації [22].

Зважаючи на рівень розвитку вітчизняної економіки та глибину її «тінізації», ступінь соціального розшарування суспільства, рівень розвитку технологій податкового адміністрування та його технологічного забезпечення, основні напрями поліпшення фіскальної результативності ПДФО пов'язуємо із заходами по вдосконаленню механізму його застосування. Їхня цільова спрямованість, на наш погляд, – це детінізація ринку праці та підприємницького сектору національної економіки на основі не тільки посилення заходів податкового контролю, а насамперед заохочення громадян декларувати державі реальні показники отриманих доходів. Тому серед таких стимулів розглядаємо:

1) поширення права на ПСП і податкову знижку на тих громадян, які є платниками ПДФО з будь-яких видів доходів (крім пасивних і таких, що належать до додаткових благ);

2) встановлення «порогу» доходу, який дає право на ПСП, на рівні, не нижчому, ніж розмір мінімальної заробітної плати;

3) запровадження ПСП для громадян, які мають на утриманні фізично недієздатних членів сім'ї;

4) розширення складу витрат, які можна включити до податкової знижки, за рахунок витрат, які несе платник податку на власну користь і в інтересах членів сім'ї та які пов'язані з індивідуальним пенсійним, медичним страхуванням, іпотечними виплатами, в повному розмірі.

Для заохочення фізичних осіб – підприємців сплачувати податок із власних доходів, застосовуючи ПДФО, доцільно вдосконалити порядок урахування доходів і витрат від підприємницької діяльності та розрахунок його об'єкта – чистого річного оподаткованого доходу, а саме:

а) запровадити використання касового методу під час не тільки визнання доходів, але й здійснення витрат від підприємницької діяльності;

б) розширити перелік витрат, які дозволяється врахувати під час визначення чистого

оподаткованого доходу, зокрема: відсотки за банківськими кредитами, необхідними для зайняття підприємницькою діяльністю; витрати на страхування; оплата вартості бухгалтерських і консультативних послуг, наданих на основі аутсорсингу; витрати на відрядження самого підприємця, на охорону приміщень; податок на майно, яке використовується в підприємницькій діяльності, а також амортизаційні відрахування внаслідок експлуатації легкових і вантажних автомобілів з метою отримання підприємницького доходу;

в) запровадити застосування прискорених методів амортизації вартості основних засобів і нематеріальних активів;

г) дозволити переносити збитки попередніх звітних періодів на наступні податкові роки.

Крім того, вважаємо можливим повернення до діючого в минулому механізму умовних витрат за окремими, найбільш ризиковими з погляду «тінізації» (торгівля, громадське харчування, побутові послуги), або ж невеликого розміру (до 1,0 млн грн. доходу) видами підприємницької діяльності. Це дозволить частку доходу, обумовлену законодавством, віднести до витрат без документального підтвердження останніх. Такий захід сприятиме мінімізації витрат суб'єктів підприємницької діяльності на податкове адміністрування та обмежить підстави для проведення фіскально орієнтованого контролю, від якого зазнають фінансових, часових та інших втрат підприємці.

Компенсатором можливих фіскальних втрат від запровадження таких змін у механізмі ПДФО стане зростання кількості його платників, а також надходжень єдиного соціального внеску через розширення бази оподаткування шляхом детінізації оплати праці, рівня зайнятості та розмірів підприємницького доходу громадян.

Окремої уваги потребує механізм оподаткування ПДФО пасивних доходів громадян. З одного боку, заощадження населення – це потенційно найпотужніше джерело інвестиційних ресурсів для національної економіки. Тому їх треба максимально прийнятними методами заохочувати. Це пояснює звільнення від сплати ПДФО, наприклад, дивідендів, які отримують тримачі державних цінних паперів. Проте, з іншого боку, такими тримачами в дійсності можуть дозволити собі стати тільки досить високозабезпечені громадяни (рекомендована фахівцями мінімальна інвестиція – не нижча за 100,0 тис. грн. [23]). Структура доходів таких осіб містить, як правило, мізерну частку трудових доходів – домінуючої бази сплати ПДФО в Україні в останні роки. Наприклад, за результатами декларування доходів і майнового стану в 2017 році громадяни з доходами, сукупний розмір яких перевищив 1,0 млн. грн., показали такі доходи:

– пасивні доходи і додаткові блага – на загальну суму 9,8 млрд грн.;

– іноземні доходи – відповідно 6,2 млрд грн.;

– доходи за операціями з об'єктами рухомого та нерухомого майна – 3,6 млрд грн.;

– спадщина та подарунки – 2,5 млрд грн. [24].

На наш погляд, ні цільове призначення коштів, закумуляованих сьогодні за допомогою державних облігацій (їх переважне використання для фінансування поточних потреб державного бюджету), ні конкретика складу громадян, які можуть їх придбати, не є достатніми аргументами для збереження пільги зі сплати ПДФО під час інвестування в державні цінні папери.

Також потребує поліпшення механізм адміністрування ПДФО щодо тих видів доходів, з яких податок сплачується за результатами річного декларування або за посередництва податкових агентів, що не є роботодавцями громадян – отримувачів таких доходів (спадщина, подарунок, додаткові блага, доходи від операцій з об'єктами рухомого та нерухомого майна тощо). Поділяючи погляд Л.Г. Олейнікової, зауважимо, що посилення контролю за достовірністю й правильністю проведених розрахунків із ПДФО в таких випадках потребує змін у підходах до інформаційно-технічного забезпечення їх контролю та нарахування, а також істотного спрощення процедур і строків отримання відомостей від інших органів влади. Тому доцільно розширити формат взаємодії органів влади через формування єдиного інформаційного простору на основі інтеграції й вільного доступу до спеціальних баз окремих органів, де має використовуватися єдиний код ідентифікації інформації щодо громадянина як платника податків, власника об'єктів нерухомості, отримувача державних послуг і соціальних гарантій [10, с. 55].

Такий захід, на наш погляд, – це ще й одна з передумов наступного етапу в розвитку механізму адміністрування ПДФО, а саме запровадження сплати до місцевого бюджету за місцем проживання безпосереднього його платника.

Висновки. ПДФО є й залишатиметься надалі важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів в Україні. Його фіскальна результативність демонструє позитивну динаміку відповідних показників (темп формування надходжень, частка у ВВП країни та в доходах зведеного бюджету, рівень виконання планових завдань). Цьому сприяли законодавчі зміни окремих елементів механізму оподаткування доходів населення, а також зростання рівнів оплати праці, офіційної зайнятості населення, звуження можливості зменшувати базу оподаткування за рахунок ПСП, збільшення кількості військовослужбовців і осіб рядового й начальницького складу, які отримують грошове забезпечення, а також розміру відповідних виплат. Натомість, зменшення розміру середньозваженої ставки строкових депозитів для громадян, а також відсутність у самозайнятих осіб мотивації перебувати на загальній системі оподаткування або ж декларувати реальні доходи негативно впливають на показники сплати ПДФО в бюджет. Тому заходи, спрямовані на поліпшення

фіскальної результативності адміністрування ПДФО, насамперед повинні містити стимулюючу (щодо розкриття інформації про реальний рівень зайнятості і доходів населення) складову частину. Також доцільна відміна пільги зі сплати ПДФО під час інвестування в державні цінні папери. Надалі досить важливою залишатиметься роль органів місцевого самоврядування. Вони змушені опікуватися нарощуванням внутрішньотериторіального фіскального потенціалу та активізувати співпрацю з контролюючими органами, щоб посилити результативність відповідних заходів з адміністрування ПДФО (детінізація платників і постановка їх на облік, контроль за повнотою виконання грошових зобов'язань, роз'яснювальна робота серед населення щодо вагомості ПДФО як джерела задоволення суспільних благ). Урахування особливостей поведінки платників ПДФО в процесі його адміністрування могло би стати предметом діяльності спеціалізованого підрозділу державної податкової служби України. Обґрунтування методологічних засад його функціонування потребує подальших наукових розвідок.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Проект Закону про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67920 (дата звернення: 20.04.2020).
2. Кміть В.М., Грабельський Б.Б. Оподаткування доходів фізичних осіб: проблеми та перспективи розвитку в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2018. Вип. 6. С. 542–547. URL: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/17_2018/96.pdf (дата звернення: 20.04.2020).
3. Дутова Н.В., Лесік Є.С. Оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: проблеми та вдосконалення на базі досвіду зарубіжних країн. *Економіка і організація управління*. 2019. № 1. С. 43–52. DOI: <http://dx.doi.org/10.31558/2307-2318.2019.1.5> (дата звернення: 20.04.2020).
4. Швабій К.І. Фіскальна ефективність податку на доходи фізичних осіб. *Фінанси України*. 2012. № 3. С. 32–35.
5. Швабій К.І. Регулятивна ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 27–44.
6. Дуб А.Р. Трансформація адміністрування податку з доходів фізичних осіб: світовий досвід і можливості для України. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 80–93.
7. Соколовська А.М. Нерівність доходів і багатства та податкові інструменти її зменшення. *Фінанси України*. 2019. № 6. С. 23–41.
8. Соколовська А.М., Райнова Л.Б. Вплив податків на нерівність доходів в Україні. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 72–91.
9. Лютий І.О., Іванюк В.Е. Оподаткування індивідуальних доходів в Україні: актуальні питання модернізації. *Фінанси України*. 2019. № 1. С. 30–49.
10. Олейнікова Л.Г. Формування інформаційного простору адміністрування податків і зборів в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 10. С. 43–62.

11. Звітність : Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> (дата звернення: 24.04.2020).
12. Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> (дата звернення: 26.04.2020).
13. Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». Київ, 2019. 309 с. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf) (дата звернення: 24.04.2020).
14. Державна служба статистики України : офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 24.04.2020).
15. Фонд грошового забезпечення у 2019 році дозволив збільшити розміри місячного грошового забезпечення військовослужбовців на понад 30 відсотків. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/fond-groshovogo-zabezpechennya-u-2019-roci-dozvoliv-zbilshiti-rozmiri-misyachno-groshovogo-zabezpechennya-viyskovosluzhbovciv-na-ponad-30-vidsotkiv> (дата звернення: 25.04.2020).
16. З 1 січня 2018 року посадові оклади військовослужбовців збільшаться у 4,5 рази. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Z-1-sichnya-2018-roku-posadovi-okladi-viyskovosluzhbovciv-zbilshatsya-u-4-5-razi/> (дата звернення: 25.04.2020).
17. 14 змін у ЗСУ за останні роки, про які ви могли не знати. URL: <https://rubryka.com/article/14-zmin-u-zsu/> (дата звернення: 25.04.2020).
18. Бурдига І. Чому патрульна поліція в Україні переживає відтік кадрів. URL: <https://www.dw.com/uk/%D1%87%D0%BE%.../a-50044587> (дата звернення: 25.04.2020).
19. Статистика фінансового сектору : Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-financial> (дата звернення: 24.04.2020).
20. Юзвін З., Проценко В. Мистецтво ухилитися. VoxCheck пояснює, чому люди не платять податки. URL: <https://vox-ukraine.org/uk/mistetstvo-uhilyatisya-voxccheck-poyasnyue-chomu-lyudi-ne-platyat-podatki/> (дата звернення: 28.04.2020).
21. Global Wealth Databook 2017. Credit Suisse Research Institute. November 2017. 164 p. URL: <http://rogerannis.com/wp-content/uploads/2017/11/Credit-Suisse-Global-Wealth-Databook-2017.pdf> (дата звернення: 26.04.2020).
22. Регіони: ТОП-20 платники податків, які найбільше сплатили податків та зборів у першому півріччі 2019 року, у розрізі регіонів. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uploads/media/file/2019/08/28/b96de4824cb0b7f7ff5686c6f80cdc-297642d4b9.pdf> (дата звернення: 26.04.2020).
23. Калачова Г. Як купити державні облигації і заробити на них. Експеримент ЕП. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/02/4/644883/> (дата звернення: 28.04.2020).
24. Продан М. За підсумками деклараційної кампанії наймолодшому мільйонеру – 7 років, а найстаршому – 99. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/miroslav-prodan-za-pidsumkami-deklaracijnoi-kampaniyi-najmolodshomu-milijoneru-7-rokiv-najstarshomu-99> (дата звернення: 28.04.2020).
2. Kmit V.M., Hrabelskyi B.B. (2018) Opodatkuvannia dokhodiv fizychnykh osib: problemy ta perspektyvy rozvytku v Ukraini [Taxation of revenues of physical persons problems and prospects in Ukraine]. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia* (electronic journal), vol. 6, pp. 542–547. Available at: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/17_2018/96.pdf (accessed 20 April 2020).
3. Dutova N.V., Lesik Ye.S. (2019) Opodatkuvannia dokhodiv fizychnykh osib v Ukraini: problemy ta vdoskonalennia na bazi dosvidu zarubizhnykh krain [Taxation of income of physical persons in Ukraine: problems and improvement at the external country experience base]. *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia* (electronic journal), vol. 1, pp. 43–52. DOI: <http://dx.doi.org/10.31558/2307-2318.2019.1.5> (accessed 20 April 2020).
4. Shvabii K.I. (2012) Fiskalna efektyvnist podatku na dokhody fizychnykh osib [Fiscal efficiency of personal income tax]. *Finansy Ukrainy*, vol. 3, pp. 32–35.
5. Shvabii K.I. (2012) Rehuliatyvna efektyvnist podatku na dokhody fizychnykh osib v Ukraini [Regulatory efficiency of personal income tax in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, vol. 4, pp. 27–44.
6. Dub A.R. (2018) Transformatsiia administruvannia podatku z dokhodiv fizychnykh osib: svitovyi dosvid i mozhlyvosti dlia Ukrainy [Transformation of personal income tax administration: world experience and opportunities for Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, vol. 5, pp. 80–93.
7. Sokolovska A.M. (2019) Nerivnistj dokhodiv i baghatstva ta podatkovy instrumenty jiji zmenshennja [Income and wealth inequality and tax instruments of its decrease]. *Finansy Ukrainy*, vol. 6, pp. 23–41. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.06.023>
8. Sokolovska A.M., Rajnova L.B. (2019) Vplyv podatkiv na nerivnistj dokhodiv v Ukraini [Influence of taxes on income inequality in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, vol. 7, pp. 72–91. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.07.072>
9. Ljutj I.O., Ivanjuk V.E. (2019) Opodatkuvannia indyvidualnykh dokhodiv v Ukraini: aktualjni pytannja modernizacij [Personal income taxation in Ukraine: current issues of modernization]. *Finansy Ukrainy*, vol. 1, pp. 30–49. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.01.030>
10. Olejnikova L.Gh. (2017) Formuvannja informacijnogho prostoru administruvannja podatkov i zboriv v Ukraini [Generation of the information space for tax and levy administration in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, vol. 10, pp. 43–62. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2017.10.043>
11. Zvitnistj : Derzhavna kaznachejsjka sluzhba Ukrainy. Available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> (accessed 24 April 2020).
12. Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD. Available at: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> (accessed 26 April 2020).
13. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2019) Statystychnyj zbirnyk: «Bjuzhet Ukrainy 2018» [Budget of Ukraine 2018]. Kyjiv, 309 p. Available at: [https://mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf) (accessed 24 April 2020).
14. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy : oficijnyj sajт. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (accessed 24 April 2020).
15. Fond ghroshovogho zabezpechennja u 2019 roci dozvoliv zbilshyty rozmiry misjachnogho ghroshovogho zabezpechennja vijskovosluzhbovciv na ponad 30 vidsotkiv. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/fond-groshovogo-zabezpechennya-u-2019-roci-dozvoliv-zbilshiti-rozmiri-misyachnogho-groshovogo-zabezpechennya-viyskovosluzhbovciv-na-ponad-30-vidsotkiv> (accessed 25 April 2020).

REFERENCES:

1. Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do statti 167 Podatkovogho kodeksu Ukrainy (shhodo zaprovadzhennja spravedlyvoji proghresyvnoji shkaly podatku na dokhody fizychnykh osib). Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_1?pf3511=67920 (accessed 20 April 2020).

16. Z 1 sichnja 2018 roku posadovi oklady vijskovoslužbovciv zbiljšatjsja u 4,5 razy. Available at: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Z-1-sichnja-2018-roku-posadovi-okladi-viyskovosluzhbovciv-zbilshatsya-u-45-razi/> (accessed 25 April 2020).
17. 14 zmin u ZSU za ostanni roky, pro jaki vy moghly ne znaty. Available at: <https://rubryka.com/article/14-zmin-u-zsu/> (accessed 25 April 2020).
18. Burdygha I. Chomu patroljna policija v Ukrajinі perezhyvaje vidtik kadriv. Available at: <https://www.dw.com/uk/%D1%87%D0%BE%.../a-50044587> (accessed 25 April 2020).
19. Nacionaljnij bank Ukrajinjy : Statystyka finansovogho sektoru. Available at: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-financial> (accessed 24 April 2020).
20. Juzvin Z., Procenko V. Mystectvo ukhyljatysja. VoxCheck pojasnjuje, chomu ljudy ne platjatj podatky. Available at: <https://voxukraine.org/uk/mistetstvo-uhilyatysya-voxcheck-poyasnyuye-chomu-ly-udi-ne-platyat-podatki/> (accessed 28 April 2020).
21. Global Wealth Databook 2017. Credit Suisse Research Institute. November 2017. 164 p. Available at: <http://rogeran-nis.com/wp-content/uploads/2017/11/Credit-Suisse-Global-Wealth-Databook-2017.pdf> (accessed 26 April 2020).
22. Reghiony: TOP-20 platnyky podatkov, jaki najbiljshe splatyly podatkov ta zboriv u pershomu pivrichchi 2019 roku, u rozrizi reghioniv. Available at: <http://www.visnuk.com.ua/uploads/media/file/2019/08/28/b96de4824cb0b7f7ff5686c6f80cdc297642d4b9.pdf> (accessed 26 April 2020).
23. Kalachova Gh. Jak kupyty derzhavni oblighaciji i zarobyty na nykh. Eksperyment EP. Available at: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/02/4/644883/> (accessed 28 April 2020).
24. Prodan M. Za pidsumkamy deklaracijnoji kompaniji najmolodshomu milijoneru – 7 rokiv, a najstarshomu – 99. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/miroslav-prodan-za-pidsumkami-deklaracijnoyi-kampaniyi-najmolodshomu-milijoneru-7-rokiv-najstarshomu-99> (accessed 28 April 2020).