

Oleksii Naidenko (Ukraine)

# JUSTIFICATION OF TAX REGULATION TOOLS TO SUPPORT THE POOR

## Abstract

The system of taxation of personal income in Ukraine does not allow fully implementing the principle of social justice, which is regulated by the Tax Code of Ukraine. This is because in many cases, the taxpayers' solvency is not taken into account when setting tax rates. The Ukrainian legislation does not regulate the list of poor people, and there is no clear compensatory mechanism of assistance to these social groups. As a result, the number of poor people is growing and, therefore, the social tension is increasing in Ukraine. The article focuses on the poor performance of Ukraine in various indices of socio-economic development, which results in the growth of poor people. There was no clear legislation to classify the poor in Ukraine. A list of poor people is offered. The main directions of poverty reduction in European countries are analyzed. Attention is drawn to the poor status of poverty reduction in Ukraine through tax policies, due to the poor implementation of the Poverty Reduction Strategy by the executive authorities. The instruments of tax regulation of low-income population in EU countries are considered, the main ones being tax rebate (tax credit), tax exemption, non-taxable minimum, and reduced tax rate. The list of instruments for tax regulation of low-income population in EU countries and Ukraine is summarized. The progressive scale of taxation of personal income is substantiated. The list of poor people is generalized. A non-taxable minimum income indicator is proposed based on the indicator used to determine the limit for applying the tax social benefit. Given the experience of EU countries, the introduction of separate instruments for tax regulation of low-income groups in Ukraine is justified.

## Keywords

poverty, tax exemptions, low-income groups, tax regulation instruments, tax-free minimum, personal income tax, tax rebate, social security tax, progressive tax rate

## JEL Classification

E62, H21

О. Є. Найденко (Україна)

## ОБГРУНТУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ ПІДТРИМКИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ

### Анотація

Система оподаткування доходів фізичних осіб в Україні не дозволяє в повній мірі реалізовувати принцип соціальної справедливості, який регламентовано Податковим кодексом України, оскільки при встановленні ставок податків в багатьох випадках не враховується платоспроможність платників податку. В українському законодавстві не регламентовано перелік малозабезпечених осіб, а також чіткий компенсаторний механізм допомоги таким верствам населення. Завдяки цьому в Україні зростає кількість бідних та малозабезпечених осіб, і, як наслідок, зростає соціальна напруга в країні. У статті зосереджено увагу на незадовільних показниках України за різними індексами соціально-економічного розвитку, наслідком чого є зростання бідних та малозабезпечених верств населення. Наголошено на відсутності чітких норм законодавства, які дозволили б класифікувати малозабезпечені верстви населення в Україні. Запропоновано перелік малозабезпечених верств населення. Проаналізовані основні напрямки боротьби з бідністю в європейських країнах. Акцентовано увагу на незадовільному стані боротьби з бідністю в Україні засобами податкової політики, в зв'язку з неналежним виконанням органами виконавчої влади Стратегії подолання бідності. Розглянуто інструменти податкового регулювання малозабезпечених верств населення в країнах ЄС, основними з яких є податкова знижка (податковий кредит), звільнення від оподаткування, неоподатковуваний мінімум, знижена ставка податку. Узагальнено перелік інструментів податкового регулювання малозабезпечених верств населення в країнах ЄС та Україні. Обгрунтовано прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб. Узагальнено перелік малозабезпечених верств населення. Запропоновано показник неоподаткованого



S. KUZNETS KHNUE



Founder

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, Nauky avenue, 9-A, Kharkiv, 61166, Ukraine  
<http://www.hneu.edu.ua/>

Received on: 3rd of September, 2019

Accepted on: 20th of September, 2019

© Oleksii Naidenko, 2019

Oleksii Naidenko, Ph.D. in Economics, assistant professor of the Department of Taxation of Financial faculty Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, Ukraine



This is an Open Access article, distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

мінімуму доходів громадян на основі показника, який використовується для визначення межі застосування податкової соціальної пільги. Обґрунтовано впровадження окремих інструментів податкового регулювання малозабезпечених верств населення в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС.

**Ключові слова** бідність, звільнення від оподаткування, малозабезпечені верстви населення, інструменти податкового регулювання, неоподатковуваний мінімум, податок на доходи фізичних осіб, податкова знижка, податкова соціальна пільга, прогресивна ставка податку

**Класифікація JEL** E62, H21

## 1. ЛІТЕРАТУРНИЙ ОГЛЯД

Соціально-економічні процеси, які відбуваються в країні, впливають на рівень добробуту населення. Рейтингові оцінки останніх років свідчать про погіршення рівня добробуту, людського та соціального розвитку населення України, глобального багатства:

- за індексом добробуту населення [16] Україна посіла в 2018 році 111 місце (в 2009 році Україна посідала 63 місце);
- за індексом людського розвитку [31] Україна займає 88 позицію в 2018 році (в 2009 році Україна посідала 85 позицію);
- за індексом глобального багатства [3] Україна займає 123 позицію (рівень особистого багатства 1 дорослого громадянина в 2018 році порівняно з 2010 роком знизився на 1.168 доларів на рік, а порівняно з 2013 роком – знизився на 1.850 доларів);
- за індексом соціального розвитку [30] Україна в 2018 році посіла 64 місце (в 2014 році Україна посідала 62 місце).

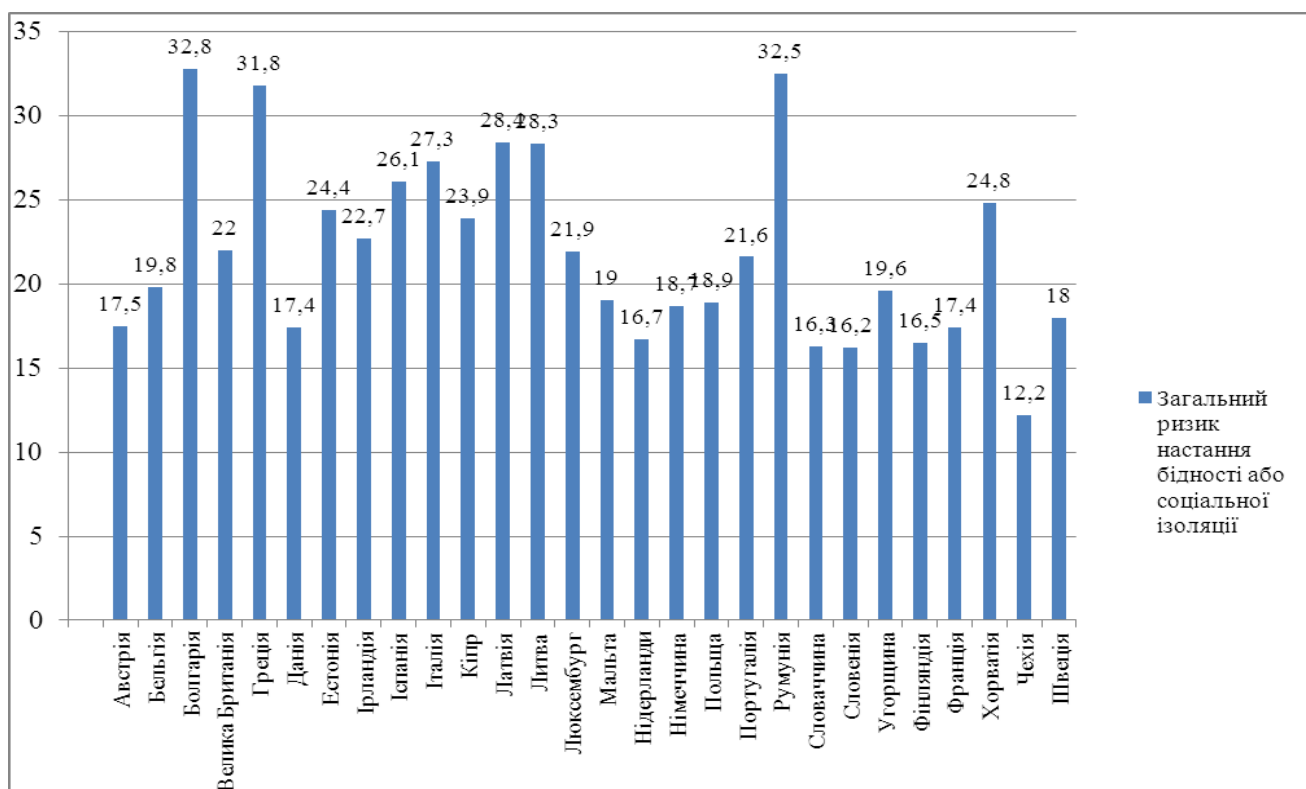
За даними ООН в Україні за межею бідності живе більше 60% населення, а от за даними Світового банку цей показник складає 25% населення.

В країнах ЄС-28 за підсумками 2018 року питома вага населення, схильного до ризику бідності або соціальної ізоляції складає 22.4% (або більше 109 млн осіб). Найбільший рівень бідності серед країн ЄС у Болгарії 32.8%, а найнижчий у Чехії – 12.2% [12] (Рисунок 1).

При цьому за даними Євростата [12] можна зробити такі висновки:

- поступово зменшується кількість населення, схильного до ризику бідності або соціальної ізоляції (в 2012 році цей показник складав більше 122 млн осіб);
- найбільш суттєво кількість населення, схильного до ризику бідності або соціальної ізоляції збільшилася в (порівнювалися 2012 та 2018 роки): Нідерландах (з 2.492 тис громадян до 2.833 тис громадян), Швеції (з 1.679 тис громадян до 1.822 тис громадян), Люксембурзі (з 95 тис громадян до 126 тис громадян);
- найбільш суттєво кількість населення, схильного до ризику бідності або соціальної ізоляції зменшилася в (порівнювалися 2012 та 2018 роки): Болгарії (з 3.621 тис громадян до 2.315 тис громадян), Польщі (з 10.128 тис громадян до 6.976 тис громадян), Румунії (з 8.673 тис громадян до 6.360 тис громадян).

Соціально-економічний стан в Україні свідчить про збільшення рівня зубожіння населення України та неефективну соціально-економічну політику Кабінету Міністрів України. При цьому держава не в змозі ефективно управляти фіскальною політикою оскільки розмір дефіциту Державного бюджету України у 2018 році досяг найвищого рівня з 2010 року та склав 92.7 млрд грн. Це все призводить до зростання рівня соціальної незахищеності населення, бо держава ставить інші пріоритети фінансування (в першу чергу питома вага витрат на оборону зросли з 2.9% у 2012 році до 7.8% у 2018 році від загальної суми витрат бюджет). Питома вага на соціальний захист та соціальне забезпечення зменшилася з 25.3% у 2012 році до 24.7% у 2018 р.



Джерело: Складено за [12].

**Рисунок 1.** Питома вага населення країн ЄС, яке потрапило під ризик бідності або соціальної ізоляції (за даними 2018 року)

Одним із напрямів, який потребує удосконалення це податкова політика, оскільки за рахунок податкових надходжень формується близько лівова частина доходної частини бюджету держави. При цьому слід реформувати систему оподаткування таким чином, щоб вона відповідала принципу соціальної справедливості, якого не дотримується держава, оскільки при справлянні існуючих податків та зборів в Україні в багатьох випадках не враховується платоспроможність платників. Тобто, відсутня диференціація ставок податку на доходи фізичних осіб.

В європейських країнах рівень соціальної захищеності населення значно вищий, ніж в Україні. Це є наслідком соціально-справедливої податкової політики, яка передбачає встановлення вищих ставок оподаткування для громадян з високими доходами та спрямування отриманих коштів на підтримку малозабезпечених верств населення. Наприклад, в Австрії, Бельгії, Великобританії, Іспанії, Італії, Кіпрі, Нідерландах, Німеччині, Португалії, Словенії, Фінляндії, Франції, Хорватії встановлені диференційовані ставки індивідуального прибуткового податку з громадян [11, 8].

Проблеми підтримки малозабезпечених верств населення засобами податкового регулювання є актуальними серед науковців.

Так, в роботі [15] акцентується увага на застосуванні більшістю країн ЄС високих ставок індивідуального прибуткового податку для забезпечення реалізації соціальної справедливості оподаткування.

Прогресивне оподаткування фізичних осіб є важливим елементом європейської соціальної моделі, інструментом згладжування розшарування населення за доходами. В більшості країн ЄС при застосуванні податкових пільг враховують соціальний статус платника податків [18].

Ідею прогресивного оподаткування доходів громадян за прикладом європейських країн підтримують також Демченко та Краснянська [4]. В роботі акцентується увага на високій питомій вазі індивідуального

прибуткового податку в податкових надходженнях (за рахунок застосування прогресивного ставок податку), що дозволяє країнам реалізовувати соціальну політику шляхом перерозподілу доходів.

Біла в своїй роботі [2] зосереджує увагу на необхідності запровадження в Україні прогресивної шкали оподаткування доходів громадян (за прикладом деяких країн ЄС – Франція, Німеччина, Великобританія).

Основою соціально-економічного розвитку країни, на думку Пасічного [21] мають стати імплементація заходів податкового та бюджетного регулювання країн ЄС в українське законодавство. Реалізація цих заходів дозволить збільшити податкові надходження до бюджету, і, як наслідок, розширить можливості держави щодо фінансування соціальної сфери.

Рябчук [23] пропонує впроваджувати прогресивну шкалу ставок податку на доходи фізичних осіб відповідно до розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи.

Шевчук зазначає про необхідність вдосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб на основі застосування шедулярної системи, при якій ставки податку будуть залежати від розміру доходу, виду діяльності та джерела отримання доходу [24].

Жеревчук [35, с. 3] стверджує, що необхідно запроваджувати диференційовані ставки в оподаткуванні фізичних осіб. При цьому, науковець передбачає запровадження соціальної пільги на приріст доходів у межах, що не перевищують 3% законодавчо встановленого обсягу доходів для застосування визначеної ставки оподаткування.

Сомова та Чумакова [26], вважають за доцільне впроваджувати прогресивну шкалу оподаткування податком на доходи фізичних осіб, в основу якої покладено рівень мінімальної заробітної плати. Запропонована прогресія обґрунтована за допомогою коефіцієнта соціальної захищеності – відношення заробітної плати після оподаткування до прожиткового мінімуму, та податкового навантаження – відношення податку на доходи фізичних осіб до нарахованої заробітної плати. Обов'язковою умовою моделювання є недопущення падіння надходжень податку на доходи фізичних осіб з метою забезпечення принципу фіскальної достатності.

## 2. МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою даної статті є узагальнення зарубіжного досвіду підтримки малозабезпечених осіб інструментами податкового регулювання та обґрунтування можливості застосування таких інструментів в Україні.

## 3. РЕЗУЛЬТАТИ

В українському законодавстві відсутня чітка регламентація категорії «малозабезпечені верстви населення» (визначено тільки поняття «бідність»).

Згідно з українським тлумачним словником [1] малозабезпеченою є людина, яка не має достатніх коштів для безбідного існування.

На думку Єфремової [5] малозабезпечений – той, хто має недостатньо коштів для існування. Існування трактується як мінімальний набір благ, що повинна мати будь-яка особа для нормального існування. Критерієм віднесення громадян до малозабезпечених автор вважає рівень їх доходів, який має бути нижче певної величини, за межами якої особа не може нормально існувати.

Кадомцева [14] до малозабезпечених верств населення відносить малозабезпечені сім'ї, самотньо проживаючих громадян, які мають середній дохід менше величини прожиткового мінімуму.

У Республіці Білорусь перелік малозабезпечених громадян закріплено законодавчо. Під малозабезпеченими громадянами розуміють громадян, які мають середній дохід нижче бюджету прожиткового мінімуму [22].

В українському законодавстві починаючи з 1994 року стала визначатися межа малозабезпеченості – «це величина середньодушового сукупного доходу, який забезпечує непрацездатному громадянину споживання найнеобхідніших продовольчих, непродовольчих товарів та послуг на мінімальному рівні, встановленому законодавством» [32].

Межа малозабезпеченості формувалася шляхом застосування нормативно-статистичного методу за допомогою таких показників: 1) «набір продовольчих товарів визначалася відповідно до соціальних норм споживання для осіб непрацездатного віку; 2) вартість непродовольчих товарів та послуг і вартість утримання житла визначалася до фактичних витрат населення з низькими доходами» [32]. При цьому вартість непродовольчих товарів не могла становити менше 15% вартості продуктового набору, за переліком Кабінету Міністрів України.

В країнах ЄС рівень забезпеченості громадян визначається показником бідності. Для боротьби з бідністю в ЄС постійно розроблялися та впроваджувалися угоди, програми, стратегії (Таблиця 1).

**Таблиця 1.** Етапи боротьби з бідністю в ЄС

Джерело: Складено автором за [6, 7, 9,10, 27, 28].

| Назва програми боротьби з бідністю в ЄС                                  | Основні тези програми, угоди чи стратегії  |
|--|--|
| Римська угода (1957 р.)  | «Сприяти зростанню рівню зайнятості та соціального захисту населення, підвищити рівень конкурентоспроможності європейських країн, забезпечити захист навколишнього середовища, покращити якість життя, забезпечити економічну та соціальну інтеграцію європейських країн» [27] |
| Програма «Бідність I» (1975 р.)  | «Реалізація права населення на отримання ресурсів в достатній кількості, що мають забезпечити гідний рівень життя» [28]  |
| Амстердамська угода (1997 р.)  | «Поліпшення умов життя та соціальний захист населення країн ЄС» [9]  |
| Лісабонська стратегія (2000 р.)  | «Створення динамічної та конкурентоспроможної моделі інноваційної економіки. Основною рушійною силою такої моделі має буди людський капітал» [10]  |
| Європейський консенсус із розвитку (2005 р.)                             | «Подолання бідності має стати пріоритетною метою співробітництва між країнами ЄС» [6]  |
| Стратегія соціально-економічного розвитку Євросоюзу до 2020 р. (2010 р.) | «Забезпечення соціального захисту населення, зростання його зайнятості та сприяння сталому економічному розвитку країн ЄС» [7]. Завдяки реалізації стратегії має зменшити кількість бідного населення ЄС на 20 млн громадян до 2020 р.   |

Як видно з Таблиці 1 в країнах ЄС постійно наголошувалося на необхідності боротьби з бідністю, забезпеченню зростання зайнятості та покращення соціального захисту населення.

В Україні боротьба з бідністю на жаль не є стратегічним завданням розвитку. Так, в Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» немає жодних згадувань про заходи боротьби з бідністю.

Лише Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року №161-р було затверджено Стратегію подолання бідності [34]. Одним із основних напрямів реалізації цієї стратегії мало стати «зміни принципу розподілу доходів у суспільстві у результаті перенесення основного податкового навантаження з груп населення з низьким і середнім доходом на заможні прошарки суспільства».

Реалізація цього напрямку була задекларована в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності» від 8 серпня 2016 року №573-р. Зміни, які вносилися до податкового законодавства в період від 8 серпня 2016 року та до кінця 2017 року ніяким чином не стосувалися реалізації напрямку Стратегії подолання бідності. Податкове навантаження в Україні не було перенесено на більш заможні прошарки населення.

У Розпорядженнях Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії подолання бідності» від 14 лютого 2018 року №99-р та «Про затвердження плану заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії подолання бідності» від 20.02.2019 року № 86-р відсутні будь-які згадування про податкові заходи подолання бідності.

Тобто можна стверджувати, що такий напрям Стратегії подолання бідності не було реалізовано органами, на які покладался такий обов'язок (Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку), оскільки Розпорядження Кабінету Міністрів України не містили конкретних заходів, які б дозволили перенести податкове навантаження з груп населення з низьким і середнім доходом на заможні прошарки суспільства.

На відміну від України, в країнах ЄС значна увага приділяється підтримці малозабезпечених верств населення засобами оподаткування. Основними податковими пільгами для підтримки малозабезпечених верств населення в країнах ЄС є: податкове вирахування, податкова знижка (податковий кредит), неоподатковуваний мінімум, знижена ставка податку [18, 19].

### Податкове вирахування

Податкове вирахування класифікується за такими ознаками [19, с. 28]:

1. За наявністю обмеження розміру вирахування:
  - лімітоване вирахування – розмір якого встановлено у фіксованому розмірі чи у відсотках від суми витрат платника податку (в українському законодавстві застосовується в пенсійному страхуванні);
  - нелімітоване вирахування – передбачає зменшення бази оподаткування на повну суму витрат (в українському законодавстві застосовується при сплаті державного мита).
2. В залежності від зв'язку з витратами платника податку:
  - стандартне вирахування – право будь-якого платника податку на зменшення податкової бази незалежно від розміру фактичних витрат або будь-яких інших критеріїв;
  - специфічне вирахування – зменшення податкової бази, розмір якого не є уніфікованим для всіх платників податків, визначається по іншим критеріям і залежить від соціального статусу платника, суми фактично понесених ним витрат певного виду і т.п.
3. За способом надання:
  - застосування неоподаткованого мінімуму чи податкового максимуму бази оподаткування;
  - виключення з бази оподаткування сум, які визначено законодавством;
  - зменшення бази оподаткування на суму витрат платника податку.

Так, в країнах ЄС застосовуються кілька видів податкових вирахувань, пов'язаних з оподаткуванням доходів малозабезпечених верств населення.

В Німеччині до податкових вирахувань відносять [11]: витрати по догляду за дитиною можуть бути відняті максимум до 4.000 євро на рік на дитину для дітей молодше 14 років або для дітей-інвалідів; витрати на навчання (вираховується 30% плати за навчання, але не більше 5.000 євро на навчання в приватній школі, розташованій в країнах ЄС або в німецьких школах); вирахування для батьків з низьким доходом, які мають дітей (щороку вираховується 8.200 євро).

При обчисленні податку на доходи фізичних осіб у Франції застосовуються такі види податкових вирахувань для малозабезпечених верств населення [17]: в сумі витрат по догляду за дитиною в розмірі 50% від сплаченої суми з урахуванням обмеження в 2.300 євро на кожну дитину віком до семи років; в сумі витрат на навчання дітей: в розмірі 61 євро для дитини, що навчається в коледжі, 153 євро – для дитини, яка навчається у школі і 183 євро для дитини, яка отримує вищу освіту.

На Мальті до суми податкових вирахувань включаються: шкільні збори, що сплачуються школам; збори до приватного дитячого садка (не більше 2.300 євро за кожну дитину, яка відвідує середню школу, і 1.600 євро за кожну дитину, яка відвідує початкову школу, плюс 1.300 євро за дитячий сад); витрати по догляду за дитиною віком до 12 років - до 2.000 євро [11].

### Податкова знижка (податковий кредит)

У світовій практиці основними напрямками стимулювання малозабезпечених верств населення за рахунок податкової знижки є: забезпечення ефективної зайнятості та самозайнятості населення; забезпечення доступності соціально значущих товарів; підтримка трудової і соціальної реабілітації окремих груп населення; підтримка молодих сімей та сімей з дітьми; підвищення освітнього рівня населення.

У Словенії податкова знижка надається у вигляді допомоги в розмірі 8.830 євро для дітей-утриманців, які потребують особливого догляду; допомога в розмірі 17,658.84 євро для інвалідів з важкою фізичною інвалідністю [11].

У Бельгії до податкової знижки включаються витрати по догляду за дитиною для дітей у віці до 12 років (11.20 євро на дитину в день) [11].

В Італії сума податкового кредиту встановлена в розмірі до 717 євро і витрати на навчання в університетах [11].

В Чеській Республіці застосовується податковий кредит до [11]: особи, що проживає з платником податків, дохід якого не перевищує: 68.000 чеських крон; особи, яка сплачує за навчання дитини в дошкільному закладі (12.200 чеських крон на рік); інваліди - 2.520, 5.040 або 16.140 чеських крон (в залежності від групи інвалідності); студентів – 4.020 чеських крон (для звичайних студентів до 26 років і докторантів до 28 років).

### Неоподатковуваний мінімум доходів громадян

Соколовська вважає, що економічним змістом неоподаткованого мінімуму доходів громадян має бути його відповідність прожитковому мінімуму [25].

На думку Іванова в сучасному європейському оподаткуванні переважають прогресивні методи оподаткування, одним з яких є встановлений неоподатковуваний мінімум, що дозволяє перекладати податкове навантаження на більш заможні верстви населення» [13].

В деяких країнах ЄС діє показник неоподаткованого мінімуму, за рахунок якого забезпечується реалізація принципу соціальної справедливості та підтримуються малозабезпечені верстви населення. В більшості країн ця пільга застосовується у вигляді вирахування з бази оподаткування чи шляхом встановлення граничного значення, до досягнення якого дохід, який отримується фізичною особою, оподатковується за ставкою 0% (Таблиця 2).

### Таблиця 2. Неоподатковуваний мінімум для громадян в країнах ЄС (річне вимірювання)

Джерело: Складено автором за даними [8, 11, 29].

| Країна ЄС | Неоподатковуваний мінімум, євро | Країна ЄС      | Неоподатковуваний мінімум, євро |
|-----------|---------------------------------|----------------|---------------------------------|
| Австрія   | до 11.000                       | Кіпр           | до 19.500                       |
| Німеччина | до 9.000                        | Люксембург     | до 20.000                       |
| Франція   | до 9.964                        | Мальта         | до 9.100                        |
| Іспанія   | до 5.150                        | Великобританія | до 11.850 фунтів стерлінгів     |

Дані Таблиці 1 підтверджують застосування принципу соціальної справедливості в оподаткуванні доходів фізичних осіб в деяких країнах ЄС, що дозволяє малозабезпеченим верствам населення не сплачувати індивідуальний прибутковий податок. В українському податковому законодавстві дотепер застосовується показник неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який складає 17 грн. Цей показник здебільшого застосовується для кваліфікації розмірів порушень та штрафних санкцій в різних сферах права.

Для вирішення проблеми нерівномірності розподілу податкового навантаження в Україні в межах оподаткування доходів фізичних осіб пропонується ведення неоподаткованого мінімуму доходів громадян (НМДГ), який пропонується визначати за допомогою норми пп. 169.4.1. Податкового кодексу України [33]: розмір місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1.4 та округленого до найближчих 10 гривень (для умов 2019 році ця сума дорівнює 2.690 грн).

В умовах діючого податкового законодавства така норма застосовується як межа для застосування податкової соціальної пільги. Особи, у яких заробітна плата за місяць менша за 2.690 гривень (для умов 2019 року) – не мають права на податкову соціальну пільгу та відповідно не зможуть зменшити базу оподаткування з податку на доходи фізичних осіб. Така норма не звільняє платників податку від обов'язку сплатити суму податкових зобов'язань.

### Знижена ставка податку

У більшості країн ЄС держава виважено підходить до оподаткування індивідуальних доходів громадян, забезпечуючи реалізацію принципу соціальної справедливості шляхом встановлення прогресивних ставок індивідуального прибуткового податку (Таблиця 3) та застосування більш низьких ставок податку до менш заможних верств населення.

**Таблиця 3.** Особливості індивідуального прибуткового оподаткування в країнах ЄС

Джерело: Складено автором на основі [8, 29].

| Країна          | Ставки податку, %                      | Країна     | Ставки податку, %   |
|-----------------|--|------------|---|
| Болгарія        | 10                                     | Португалія | 14.5, 18.5, 37, 45, 48  |
| Данія           | 8, 42, 56                              | Німеччина  | 0, 14, 42, 45   |
| Естонія         | 20                                     | Польща     | 18, 32  |
| Латвія          | 23                                     | Словаччина | 19, 25  |
| Литва           | 15                                     | Словенія   | 16, 27, 34, 39, 50  |
| Румунія         | 16                                     | Фінляндія  | 0, 6.25, 17.5, 21.5, 31.5   |
| Угорщина        | 15                                     | Франція    | 0, 14, 30, 41, 45   |
| Чехія           | 15                                     | Хорватія   | 12, 25, 40  |
| Австрія         | 0, 25, 35, 42, 48, 50, 55              | Нідерланди | 33, 41.95, 42, 52   |
| Бельгія         | 25, 30, 40, 45, 50                     |            |   |
| Велика Британія | 0, 20, 40, 50                          |            |   |
| Греція          | 22, 29, 37, 45                         |            |   |
| Ірландія        | 20, 40                                 |            |   |
| Іспанія         | 0, 9.5, 12, 15, 18.5, 22.5             | Люксембург | Клас 1 (одинокі) – від 4.6 до 37.4;<br>Клас 1а (одинокі з дитиною) – від 0 до 37;<br>Клас 2 (одружені) – від 0 до 31% |
| Італія          | 23, 27, 38, 41, 43                     |            |   |
| Кіпр            | 0, 20, 25, 30, 35                      |            |   |
| Мальта          | 0, 15, 25, 35                          |            |   |
| Швеція          | 20, 25 (+32.1% – регіональна надбавка) |            |   |

Дані Таблиці 2 свідчать про те, що більшість з країн ЄС застосовують прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб, що знов ж таки підтверджує тезу про соціальну справедливість оподаткування в ЄС.



В українському законодавстві до 2004 року застосовувалася прогресивна шкала прибуткового податку з громадян, завдяки чому питома вага надходжень від цього податку у доходах Зведеного бюджету України складала близько 27%. Перехід на пропорційну систему оподаткування доходів фізичних осіб в 2004 році не приніс бажаних результатів (питома вага надходжень податку на доходи фізичних осіб у доходах Зведеного бюджету України коливалася протягом 2004–2018 років від 15.3% до 19.4%).

Тому, спираючись на розробки вчених [26, 15, 23, 24, 35], автор пропонує встановити прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб, яка має дозволити перекласти податкове навантаження на більш заможні верстви населення та захистити малозабезпечені верстви населення, реалізувавши таким чином принцип соціальної справедливості, регламентований Податковим кодексом України.

Для побудови прогресивної шкали оподаткування використано формулу арифметичної прогресії:

$$a_n = a_1 + (n-1)d = a_2 + (n-2)d = a_i + (n-i)d, \quad (1)$$

де  $a_n$  –  $n$ -член прогресії,  $d$  – різниця (крок) прогресії,  $n$  – порядковий номер  $n$ -го члена прогресії.

Економіко-математичну модель побудовано на основі константи  $e$  – числа Ейлера, представивши лінійний зв'язок між ставкою податку та обсягом податку на доходи фізичних осіб за умови, що всі інші фактори впливу на показник обсягу податкових надходжень з податку на доходи фізичних осіб залишаються незмінними [20, с. 583].

Побудована прогресивна шкала представлена рядом, другий член якої –  $a_2$ , складає 10.58% (ефективна ставка податку на доходи фізичних осіб за 2018 рік, яка розрахована як співвідношення між надходженнями від податку на доходи фізичних осіб до Зведеного бюджету країни та доходами громадян за вирахуванням соціальних трансфертів). Крок прогресії ( $d$ ) складає  $e\%=2.72$ . Порядковий номер  $n$ -го члена прогресії – кількість неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для умов 2019 року – 2.690 грн). Таким чином, формула для розрахунку  $a_3$  наступна:

$$a_3 = 10.58\% + e(n-2). \quad (2)$$

Результати розрахунків прогресивної шкали оподаткування податку на доходи фізичних осіб представлено в Таблиці 4.

За запропонованою шкалою прогресії:

- доходи на рівні 2.690 гривень (для умов 2019 року) – не оподатковуються;
- податкове навантаження буде перекладатися на більш заможні верстви населення;
- перекладання навантаження на більш заможні верстви населення буде компенсувати втрати бюджету від застосування нульової ставки податку на доходи фізичних осіб до малозабезпечених верств населення.

Недоліком такої шкали можна вважати трудомісткість розрахунку податку для робітників бухгалтерії та перевірки правильності обчислення суми податку з боку контролюючих органів. Але в умовах розвитку інформаційних технологій держава в змозі розробити програмне забезпечення, яке спростить платникам податку розрахунок суми податку, а контролюючим органам – порядок проведення перевірок.

**Таблиця 4.** Результат моделювання ставок податку на доходи фізичних осіб

Джерело: Розрахунки автора.

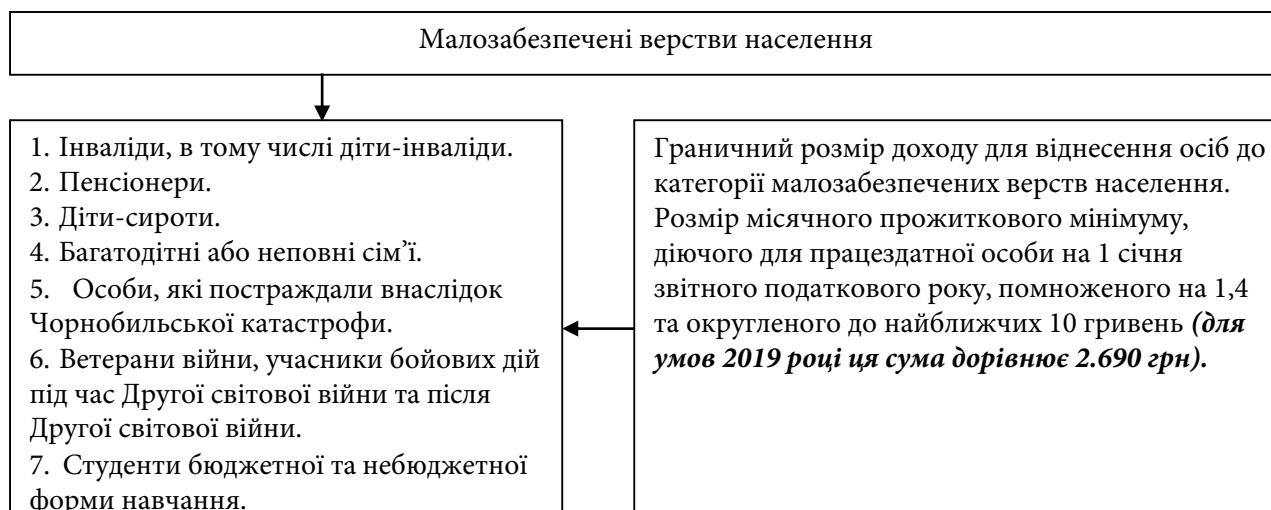
| Кількість НМДГ (для умов 2019 р. значення дорівнює 2.690 грн) | Ставка податку за запропованою шкалою, %  | Сума податку при ставці 18%, грн | Сума податку за запропованою шкалою, грн | Відхилення сум податку, грн |
|---|---|----------------------------------|--|-----------------------------|
| 1 (2.690 грн)   | 0.00  | 484.20                           | 0,00                                     | -484.20                     |
| 2 (5.380 грн)   | 10.58% суми доходу, що перевищує 1 НМДГ   | 968.40                           | 284.60                                   | -683.80                     |
| 3 (8.070 грн)   | 10.58% суми доходу, що перевищує 1 НМДГ + 13.30% суми доходу, що перевищує 2 НМДГ | 1,452.00                         | 642.37                                   | -809.63                     |
| 4 (10.760 грн)  | 13.30% суми доходу, що перевищує 2 НМДГ + 16.02% суми доходу, що перевищує 3 НМДГ | 1,936.80                         | 1146.48                                  | -790.32                     |
| 5 (13.450 грн)  | 18.74   | 2,421.00                         | 2,520.53                                 | 99.53                       |
| 6 (16.140 грн)  | 21.46   | 2,905.20                         | 3,463.64                                 | 558.44                      |
| 7 (18.830 грн)  | 24.18   | 3,389.40                         | 4,553.09                                 | 1,163.69                    |
| 8 (21.520 грн)  | 26.90   | 3,873.60                         | 5,788.88                                 | 1,915.28                    |
| 9 (24.210 грн)  | 29.62   | 4,357.80                         | 7,171.00                                 | 2,813.20                    |
| 10 (26.900 грн)   | 32.34   | 4,842.00                         | 8,699.46                                 | 3,857.46                    |
| 11 (29.590 грн)   | 35.06   | 5,326.20                         | 10,374.25                                | 5,048.05                    |

Податковий кодекс України [33] передбачає застосування різних інструментів податкового регулювання до малозабезпечених верств населення, основним з яких є звільнення від оподаткування (Таблиця 5). При цьому лівова частина цих пільг приходить на податок на доходи фізичних осіб, податок на майно, туристичний збір.

**Таблиця 5.** Інструменти податкового регулювання малозабезпечених верств населення в Україні

Джерело: Складено автором за [33].

| Особи, до яких застосовується інструмент податкового регулювання | Податок в рамках якого реалізується інструмент податкового регулювання | Податкове вирахування (податкова соціальна пільга) | Податкова знижка (податковий кредит) | Неоподатковуваний мінімум звільнення від сплати) | Знижена ставка податку |
|--|--|--|--------------------------------------|--|------------------------|
| Пенсіонери   | Податок на доходи фізичних осіб  | -  | +                                    | +  | -                      |
| Інваліди   | Податок на доходи фізичних осіб, податок на майно                      | +  | -                                    | +  | +                      |
| Учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС                     | Податок на доходи фізичних осіб, податок на майно, туристичний збір    | +  | -                                    | +  | -                      |
| Ветерани війни   | Податок на доходи фізичних осіб, туристичний збір                      | -  | -                                    | +  | -                      |
| Діти-сироти  | Податок на доходи фізичних осіб, податок на майно, туристичний збір    | -  | -                                    | +  | +                      |
| Діти інваліди  | Податок на майно   | -  | -                                    | +  | -                      |
| Багатодітні або неповні сім'ї                                    | Податок на доходи фізичних осіб,                                       | +  | -                                    | +  | -                      |
| Учасники бойових дій під час Другої світової війни               | Податок на доходи фізичних осіб  | +  | -                                    | -  | -                      |
| Учасники бойових дій після Другої світової війни                 | Податок на доходи фізичних осіб  | +  | -                                    | -  | -                      |
| Студенти небаюджетної форми навчання                             | Податок на доходи фізичних осіб  | +  | +                                    | -  | -                      |



Джерело: Авторська розробка.

**Рисунок 2.** Малозабезпечені верстви населення в Україні

Слід зауважити, що студенти бюджетної форми навчання, які отримують стипендію з бюджету, не мають права претендувати на податкову соціальну пільгу, згідно з нормами пп. 169.2.3. Податкового кодексу. Це є порушенням принципу нейтральності оподаткування, який регламентований в пп. 4.1.8. Податкового кодексу України.

З урахуванням переліку осіб, до яких в Податковому кодексі України застосовуються інструменти податкового регулювання автор пропонує відносити до малозабезпечених верств населення (Рисунок 2):

Дані категорії осіб будуть відноситися до малозабезпечених з урахуванням неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який пропонується встановити в розмірі, що буде дорівнювати розміру місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1.4 та округленого до найближчих 10 гривень (для умов 2019 році ця сума дорівнює 2.690 грн). Застосування такої норми дозволить платникам податків, у яких заробітна плата буде нижча за запропоновану межу – не сплачувати податок на доходи фізичних осіб.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, результати дослідження існуючого досвіду використання інструментів податкового регулювання в європейських країнах дозволили підтвердити їх наявність та різноманітність для певних категорій малозабезпечених верств населення.

З урахуванням можливостей адаптації провідного досвіду зарубіжних країн пропонується удосконалити інструменти податкового регулювання в Україні:

1. Запровадити неоподаткований мінімум доходів громадян, який буде дорівнювати розміру місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1.4 та округленого до найближчих 10 гривень.
2. Запровадити прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб у вигляді заробітної плати, що має дозволити перекласти податкове навантаження на більш заможні верстви населення та реалізувати принцип соціальної справедливості, регламентований Податковим кодексом України.
3. Внести зміни до норми пп. 169.2.3. Податкового кодексу України, яка обмежує право студентів бюджетної форми навчання (що отримують стипендію) користуватися податковою соціальною пільгою за місцем роботи, у випадку якщо їх заробітна плата буде нижчою встановленої межі.

4. У країнах ЄС застосовуються кілька видів податкових вирахувань, пов'язаних з оподаткуванням доходів малозабезпечених верств населення, які можуть бути запропоновані в Україні:
- спрощення процедури відшкодування витрат на навчання (податкова знижка), шляхом встановлення в статті 166 Податкового кодексу України відсотку витрат на навчання, який має компенсувати держава (за прикладом Франції, Німеччини);
  - звільнення від оподаткування податком на доходи фізичних осіб-інвалідів I групи або запровадити грошову допомогу (за прикладом Словенії);
  - пошук можливості запровадження (за прикладом Люксембургу та Німеччини) систему сімейного оподаткування доходів громадян, яка буде враховувати загальний сімейний дохід та кількість дітей у подружжя та передбачати різні ставки податку на доходи фізичних осіб;
  - включення до статті 166 Податкового кодексу України (до складу податкової знижки з податку на доходи фізичних осіб) витрати на утримання членів сім'ї першого ступеня споріднення пенсійного віку (за прикладом Словенії та Чехії).

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Academic (n.d.). *Ukrainskyi tlumachnyi slovnyk [Ukrainian Interpretative Dictionary]*. (In Ukrainian). Retrieved from [https://ukrainian\\_explanatory.academic.ru/81615](https://ukrainian_explanatory.academic.ru/81615)
2. Bila, L. M. (2015). Same and different features of the tax systems of the countries of the European Union and Ukraine. *Global and National Problems of Economy*, 6, 656-661. (In Ukrainian). Retrieved from <http://global-national.in.ua/issue-6-2015/14-vipusk-6-lipen-%202015-r/1107-bila-l-m-spilni-i-vidminni-risi-podatkovikh-sistem-krajin-evropejskogo-soyuzu-ta-ukrajini>
3. Credit Suisse (2018). *Global Wealth Report-2018*. Retrieved from <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/research/research-institute/global-wealth-report.html>
4. Demchenko, M., & Krasnyanska, Yu. (2018). The European Union member states tax systems features and perspectives of implementation their experience in Ukraine. *Global and National Problems of Economy*, 22, 774-781. (In Ukrainian). Retrieved from <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/145.pdf>
5. Efremova, T. (2006). *Sovremennyy tolkovyy slovar russkogo yazyka. Tom 2 [The modern explanatory dictionary of the Russian language. Volume 2]* (520 p.). Moskva: Astrel.
6. European Commission (2006). *The European Consensus on Development*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf)
7. European Commission (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
8. European Commission (2019). *Taxes in Europe* (database). Retrieved from [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/taxSearch.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html)
9. European Communities (1997). *Treaty of Amsterdam* (144 p.). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
10. European Parliament (2010). *The Lisbon Strategy 2000-2010*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/2\\_01107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/2_01107/20110718ATT24270/20110718ATT24270EN.pdf)
11. European Union (2019). *Income taxes abroad*. Retrieved from [https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/index\\_en.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/index_en.htm)
12. Eurostat (n.d.). *People at risk of poverty or social exclusion*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?sessionId=P6HwYN3Mg0gLIdeo1RdPEnrKtxDyKohd15p8a6f\\_5Y1L2UD9\\_a8!-1987023697?tab=table&plugin=1&rcode=t2020\\_50&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?sessionId=P6HwYN3Mg0gLIdeo1RdPEnrKtxDyKohd15p8a6f_5Y1L2UD9_a8!-1987023697?tab=table&plugin=1&rcode=t2020_50&language=en)
13. Ivanov, Yu. (2006). *Nalogooblozheniye dokhodov fizicheskikh lits: problemy reformirovaniya reguliruyushchikh mekhanizmov sotsial'nogo kharaktera [Taxation of personal income: problems of reforming regulatory mechanisms of a social nature]* (282 p.). Kharkov: ID "INZHEK". (In Russian)
14. Kadomtseva, S. (2003). *Sotsialnaya zashchita naseleniya [Social protection of the population]* (452 p.). Moskva: RAGS. (In Russian)
15. Krysovatiy, A., Melnyk, V., & Koshchuk, T. (2014). *Podatkovi transformatsii v YeS ta podatkovaya polityka Ukrainy v konteksti yevrointehratsii [Tax Transformation in the EU and Ukraine's Tax Policy in the Context of European Integration]* (236 p). Ternopil: TNEU. (In Ukrainian). Retrieved from [http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/23006/1/Podatkovyi\\_transformatsii.pdf](http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/23006/1/Podatkovyi_transformatsii.pdf)
16. Legatum Institute (2018). *The Legatum Prosperity Index-2018*. Retrieved from <https://li.com/reports/2018-legatum-prosperity-index>
17. Malkova, Yu. (2016). Tax instruments for social support of citizens: the experience of foreign countries. *Economics, taxes & law*, 1, 126-135. (In Russian)
18. Mayburov, I., & Ivanov, Yu. (2015). *Nalogovyie lgoty. Teoriya i praktika primeneniya [Tax exemptions. Theory and practice of application]* (487 p.). Moskva: Yuniti-Dana.
19. Mayburov, I., & Ivanov, Yu. (2016). *Entsiklopediya teoreticheskikh osnov nalogooblozheniya Энциклопедия теоретических основ налогообложения [Encyclopedia of Theoretical Foundations of Taxation]* (503 p.). Moskva: YUNITI-DANA. (In Russian)
20. Naidenko, O., & Hryhorenko, Y. (2017). Provision of the principle of social justice in taxation. *Economy and society*, 12, 577-584. (In Ukrainian). Retrieved from <http://www.economyandsociety.in.ua/journal-12/19-stati-12/1372-najdenko-o-e-grigorenko-yu-v>
21. Pasichnyi, M. (2017). Fiscal policy in eu emerging market economies. *Economics of Development*, 2(82), 30-39. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecro\\_2017\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecro_2017_2_6)
22. Pravo. *Zakonodatelstvo Respubliki Belarus (2008). O prozhitochnom minimume v Respublike Belarus [About the living wage in the Republic of Belarus]*. (In Russian). Retrieved from <http://www.levonevski.net/pravo/razdel2/num1/2d14.html>

23. Ryabchuk, O. (2010). *Derzhavne rehuliuвання opodatкування dokhodiv naseleńnia [State regulation of income taxation]* (Extended abstract of Ph.D. thesis) (20 p.). Irpin: Natsionalnyi universytet derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy. (In Ukraine)
24. Shevchuk, I. (2008). Napriamy vdoskonalennia mekhanizmu opodatкування dokhodiv fizychnykh osib [Areas of improvement of the mechanism of taxation of personal income]. *Nauka y ekonomika - Science and economics* 1(9), 98-103. (In Ukraine)
25. Sokolovska, A. (2004). *Podatkova systema derzhavy: teoriia i praktyka stanovlennia [The tax system of the state: the theory and practice of formation]* (372 p.). Kyiv: Znannia-Pres. (In Ukraine)
26. Somova, V., & Chumakova, O. (2014). Simulation Modeling of the Progressive Scale of Individual Income Tax Rates in the Ukraine. *Problemy ekonomiky*, 3, 305-311. (In Ukrainian). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon\\_2014\\_3\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2014_3_42)
27. Spaak, P., Sney et D'oppuers, J., & Adenauer etc. (1957). *The Treaty of Rome*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul\\_de\\_la\\_roma.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf)
28. Talsmandens gruppe (1975). *Programme of pilot schemes and studies to combat poverty*. Retrieved from [http://aei.pitt.edu/30312/1/P\\_4\\_75.pdf](http://aei.pitt.edu/30312/1/P_4_75.pdf)
29. The Complete WorldWide Tax & Finance Site (n.d.). Retrieved from <http://www.worldwide-tax.com>
30. The Social Progress Imperative (2018). *Social Progress Summary*. Retrieved from <https://www.socialprogress.org/?code=UKR>
31. United Nations Development Programme (2018). *Human Development Report-2018*. Retrieved from <http://hdr.undp.org/en/2019-report>
32. Verkhovna Rada of Ukraine (1994). *Pro mezhu malozabezpechenosti [About the poverty line]*. (In Ukrainian). Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/190/94-%D0%B2%D1%80>
33. Verkhovna Rada of Ukraine (2011). *Podatkovyi kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]*. (In Ukrainian). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
34. Verkhovna Rada of Ukraine (2016). *Pro skhvalennia Stratehii podolannia bidnosti [Approving the Poverty Reduction Strategy]*. (In Ukrainian). Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80/paran10#n10>
35. Zherevchuk, Yu. (2011). *Fiskalniyi potentsial prybutkovoho opodatкування [Fiscal Potential of Income Taxation]* (Extended abstract of Ph.D. thesis) (20 p.). Irpin: Natsionalnyi universytet derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy. (In Ukraine)