

УДК 330.564.2

**Л.Л.Жебчук,**

Науково-дослідний фінансовий інститут  
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,  
м. Київ

## **ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРВИННИХ ТА ВТОРИННИХ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Розглянуто методи та інструменти державного регулювання первинних та вторинних доходів населення. Вказано на проблеми забезпечення ефективності такого регулювання та запропоновано напрямки його удосконалення.

Рассмотрены методы и инструменты государственного регулирования первичных и вторичных доходов. Указано на проблемы обеспечения эффективности такого регулирования и предложено направления его совершенствования.

Considered the methods and tools of state regulation of primary and secondary incomes. Specified on the problems of increasing efficiency of such regulation and proposed the direction of its improving.

*Ключові слова:* державне регулювання, фінансово-бюджетні методи регулювання, доходи населення, мінімальна заробітна плата, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, податки на майно.

З урахуванням економічної ситуації в країні одним із завдань державного регулювання економіки є захист доходів населення від зростання цін, гарантоване забезпечення прожиткового мінімуму громадян та досягнення суспільного добробуту населення.

Особливістю державної політики доходів в Україні є пріоритет проблем соціального захисту населення, підвищення ролі особистого трудового доходу, формування нового механізму фінансування та регулювання розвитку соціальної сфери. Саме тому ефективність їх регулювання з боку держави є дуже ваговою.

Економісти ще не дійшли єдиної думки щодо масштабів державного втручання в регулювання доходів населення, хоча ці питання є актуальними протягом багатьох століть. Так, їх вирішенням займалися Д.Рікардо, А.Сміт, К.Маркс, Дж.С.Міль, А.Маршал, Дж.Кларк, Дж.Гелбрейт, Л.Хайєк, Дж.Хікс, Дж.Кейнс та ін.

Актуальною проблема розподілу і перерозподілу доходів є і в незалежній Україні, де її активно досліджують В.Андрущенко, А.Крисоватий, Т.Єфименко, А.Соколовська, В.Федосов, В.Тропіна, Е.Лібанова, І.Луніна, В.Мандибур, Д.Стеченко, А.Мельник та ін.

Історичний досвід світової економіки підтверджує, що держава в усі часи тією чи іншою мірою була вимушена втручатися в економічні процеси. Так, А.Сміт та Д.Рікардо виступали за обмежене втручання держави, відводячи основну роль ринковим регуляторам економіки. Дж.С.Міль стверджував, що основний акцент державного регулювання має стосуватись соціального забезпечення та системи оподаткування. Дж.Гелбрейт наполягав на

соціальному контролю з боку держави, що включає регулювання суспільних потреб та планування основних макроекономічних показників. Дж.М.Кейнс обґрунтував об'єктивну необхідність і практичне значення державного регулювання економіки та необхідність його застосування для зайнятості й національного доходу, враховуючи при цьому фактори економічного росту. Послідовники Дж.Кейнса (Е.Хассен, У.Геллер та інші) доводили необхідність систематичного впливу держави на економічне зростання.

Як зазначає український науковець Д.Стеченко, державне регулювання — це майже всі функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю і покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи. На думку А.Даниленка, важливим параметром формування бюджетної політики має бути законодавче встановлення і практичне забезпечення максимально допустимої частки соціальних трансфертів, яка б не справляла дестабілізуючого впливу на макроекономічні показники. [1] С.Чистов вважає, що державне управління економікою — це організуючий і регулювальний вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою впорядкування її та підвищення результативності. [2, с.208] А.Крисоватий вказує на протилежність інтересів держави та платника під час справляння податків. [3] Т.Єфименко доводить необхідність активного ведення державної податкової політики, що базується на пізнанні закономірностей розвитку економіки, світовому досвіді реформування податкової системи в трансформаційний період, а також на виявленні та використанні вітчизняних конкурентних переваг і пріоритетних напрямів розвитку, стимулюючи які, можна у стислі строки забезпечити сталий економічний розвиток країни. [4]

Однією з основних функцій держави є регулювання економічних і соціальних процесів, в тому числі шляхом перерозподілу доходів, який повинен базуватися на заходах, що не підривають ефективну власність. Проте в реальному житті перерозподіл призводить до конкурентного взаємозв'язку між соціальною справедливістю (рівністю) та ефективністю. У рамках дослідження важливим є розгляд методів державного регулювання первинних та вторинних доходів населення та напрямків підвищення його ефективності.

У країнах з розвинутим механізмом функціонування ринку основним економічним методом його регулювання виступає кредитно-грошовий. Це зумовлене тим, що кредитно-грошова система є тим економічним середовищем, у якому відбуваються усі найважливіші господарські процеси в ринковій економіці. Зважаючи на те, що механізм ринку для економіки України спрацьовує не повною мірою, а грошово-кредитний механізм регулювання знаходиться на стадії розвитку, економіка регулюється переважно фінансово-

## ФІНАНСИ

бюджетними методами (ставки податків та державні витрати – дотації, субвенції, субсидії).

Регулюючи доходи населення, держава поєднує різні методи: правові, економічні, адміністративні. Методи правового регулювання ґрунтуються на законодавстві, яке є системою нормативно-правових актів, адміністративні методи – на силі влади (заборони, дозвіл або примус). Комплекс адміністративно-правових методів держави спрямований на силовий тиск з боку державних органів влади, тому поступається місцем більш досконалим і ефективним методам непрямого втручання – економічним, оскільки держава за допомогою бюджетно-податкової політики концентрує у своїй власності значну частку національного доходу (від 1/3 до 1/2) та здійснює його перерозподіл через політику доходів (податкові інструменти), а також політику трансфертів і витрат (бюджетні трансферти і витрати). Уряд намагається зменшити нерівність розподілу доходів та зменшити масштаби бідності, використовуючи різноманітний інструментарій, найбільш дієвим з яких, як показує практика, є система оподаткування. Тим більше, що податкові надходження у структурі зведеного бюджету України є основними (76,4% у 2008 р., 74,1% в 2009 р., 78,1% у 2010 р. від загальної суми надходжень). [5]

Таблиця 1

*Інструменти регулювання первинних та вторинних доходів населення в Україні\**

Вид доходу	Інструменти державного регулювання
1	2
<b>I. Первинні доходи</b>	
<b>1. Трудові:</b>	
Заробітна плата	мінімальна з/п; тарифна сітка; доплати та надбавки (залежно від стажу та характеру роботи); податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; єдиний страховий внесок; прожитковий мінімум
Доходи від самозайнятості (в т.ч. від підприємницької діяльності та незалежної професійної діяльності)	фіксований с/г податок; спрощена система оподаткування, обліку та звітності; податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні; мінімальний страховий внесок
<b>2. Нетрудові:</b>	
Відсотки за капітал	грошово-кредитка політика Національного банку, внутрішня економічна політика окремого підприємства
Рента	плата за землю, плата за користування надрами
Нерозподілений прибуток	внутрішня економічна політика окремого підприємства
Дивіденди	податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні
Інвестиційний прибуток	податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні
Орендна плата	податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні
Доходи від власності на землю	плата за землю; податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні
Доходи від власності на майно (в т.ч. спадщина)	податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; податок на доходи фізичних осіб; збір за першу реєстрацію транспортного засобу; пільги в оподаткуванні
Об'єкти майнових і немайнових прав (в т.ч.	доходи від продажу оподатковуються податком на доходи фізичних осіб

## ФІНАНСИ

роялті)	
II. Вторинні доходи	
Виплати з фондів соціального страхування та інші трансфертні виплати	середня заробітна плата; прожитковий мінімум; вид пільгової категорії громадян; страхова сума; ануїтет; податок на доходи фізичних осіб; пільги в оподаткуванні
Пенсія	трудоий стаж; середній заробіток за розрахунковий період; вид призначуваної пенсії; прожитковий мінімум
Стипендія	навчання на державному замовленні; вид пільгової категорії громадян; рівень акредитації ВНЗ
Виграші та призи	податок на доходи фізичних осіб

\* Джерело: Складено автором

Як видно з табл. 1, для регулювання первинних та вторинних доходів громадян уряд зазвичай використовує переважно податкові методи регулювання та встановлення загальних нормативів (таких як розмір мінімальної заробітної плати, неоподатковуваний мінімум доходів громадян та прожитковий мінімум).

Варто зазначити, що наведеними в таблиці інструментами регулюються номінальні доходи населення, після чого в розпорядженні особи залишаються реальні доходи, розмір яких, при їх використанні на задоволення власних потреб, знову зменшується на величину непрямих податків.

У нашому дослідженні розглянемо тільки ті види доходів, які складають основну частку в загальній структурі доходів населення та/або є джерелом резервів для підвищення дохідної частини бюджету – заробітна плата ( $\approx 40\%$  всіх доходів), соціальні допомоги та інші поточні трансферти ( $\approx 38\%$ ) [5], доходи від володіння майном.

Основним інструментом регулювання оплати праці в Україні є встановлення мінімальної заробітної плати в абсолютному розмірі. У країнах із розвинутою ринковою економікою використовують інший підхід – встановлення цього соціального нормативу безпосередньо пов'язане із загальною економічною ситуацією в країні. Наприклад, у США встановлена мінімальна заробітна плата 5,15 дол. за годину, у Франції мінімальна заробітна плата працівника найнижчої кваліфікації без жодного досвіду становить 6250 франків щомісяця. [6, с.15] В Україні розмір мінімальної заробітної плати порівнюється з величиною прожиткового мінімуму, тому виникає питання економічної обґрунтованості його визначення для задоволення потреб індивіда у відновленні працездатності.

Інший важливий інструмент регулювання доходів населення – податок на доходи фізичних осіб – є важливим аспектом державного регулювання, адже стосується кожного працюючого, охоплює всі джерела отримання доходів, а також є другим за обсягами надходжень до бюджету серед прямих податків. Варто звернути увагу на такий його елемент, як неоподатковуваний мінімум доходів громадян (НМДГ), величина якого настільки мала, що не справляє

ніякого регулюючого впливу на доходи громадян. У зв'язку з цим необхідно переглянути величину НМДГ у бік його збільшення (хоча б до 50% мінімальної заробітної плати) та все ж таки почати його використовувати при визначенні доходу, що підлягає оподаткуванню. Крім того, в грошовому вимірі загальний обсяг надходжень від податку з доходів фізичних осіб не відповідає реальним грошовим доходам населення через ухилення від його сплати. Це можна пояснити як низькою податковою культурою населення, так і значною фіскальною спрямованістю цього податку, що спонукає населення приховувати свої реальні доходи від оподаткування. Тому уряду країни слід працювати над забезпеченням виконання принципу справедливості в оподаткуванні доходів громадян та виключати з об'єкта оподаткування витрати на відновлення трудового потенціалу (розмір якого встановити на рівні прожиткового мінімуму або підвищеного розміру НМДГ). За наявної значної диференціації доходів населення в Україні доцільно використовувати малопрогресивну шкалу оподаткування для перенесення податкового навантаження з малозабезпечених верств населення на осіб з великими доходами. Вищезазначені методи дозволять підвищити значущість реальної заробітної плати та зменшити необхідність в наданні великої кількості соціальних пільг.

У системі державного регулювання доходів населення для України нового розвитку набуває такий її елемент, як оподаткування об'єктів рухомого і нерухомого майна громадян. Так, із введенням в дію 1 січня 2011 року Податкового кодексу України внесено зміни в умови оподаткування майна, яке знаходиться у власності фізичних осіб. У зарубіжних країнах податком на особисте майно обкладають майно фізичних осіб за вирахуванням зобов'язань, що виникають у зв'язку з володінням цим майном. Податок на особисте майно за єдиною ставкою сплачують у Бельгії (1%), Данії (2,2%), Німеччині (0,5% – для приватних осіб, 0,6% – для корпорацій), Японії (1,4%), а також в Ісландії та Люксембурзі. Прогресивне оподаткування застосовують у Франції, Фінляндії, Норвегії, Іспанії, Швеції і Швейцарії. Особливостями цього податку є досить висока границя оподаткованої бази, з якої починається оподаткування, а також широка мережа пільг. [7, с.164] В Іспанії продаж рухомого майна оподатковується за ставкою 4%, а продаж нерухомості – 6%. [7, с.116] В Україні застосовується ставка в 5% і 15% або взагалі звільняється від оподаткування дохід від продажу нерухомого майна не частіше одного разу на рік за умови перебування такого майна у власності платника податку понад три роки.

Поширення за кордоном набули також такі податки на майно, як податок на спадщину і податок на дарування. Ставки будують за складною прогресією і, зазвичай, сума, з якої починається оподаткування, диференціюється залежно

від ступеня споріднення. Тому для України корисним є використання іноземного досвіду для підвищення ефективності функціонування власної системи майнового оподаткування.

Звернемо увагу й на те, що державному регулюванню доходів населення в Україні притаманний процес боротьби з бідністю. Це пояснюється низьким рівнем доходів на душу населення, високим рівнем розшарування між багатими і бідними, значною кількістю пенсіонерів та безробітного населення (в Україні на одного працівника припадає 1,1 пенсіонер [9]). З метою забезпечення гарантій соціального захисту малозабезпечених верств населення уряд передбачає пільгове оподаткування доходів та надання трансфертних платежів. У структурі доходів населення останні займають аж близько 40% загальної величини. [5] Найбільшу ж частку державної допомоги у більшості країн ЄС займають ґранти – у середньому в країнах ЄС – 63,3% усіх форм державної допомоги. Лише в Ірландії податкові виключення переважають над ґрантами і становлять 76,8% усієї державної допомоги. В Україні у структурі усіх форм державної допомоги (в т.ч. населенню) переважають податкові пільги. Так, у 2002 р. сума втрат бюджету від пільгового оподаткування дорівнювала 39188,3 млн. грн., у 2003 р. цей показник зріс до 47446,1 млн. грн., у 2004–2009 рр. – зменшився до 8579–18763 млн. грн. [3, с.122] Тому обов'язково потрібно переглянути систему пільг з метою їх надання лише тим верствам населення, які дійсно цього потребують, та обмежити їх для тих, хто користується ними для ухилення від сплати податків.

Отже, враховуючи економічну сутність податку, податкові інтереси згаданих вище суб'єктів різні. Виникає, на нашу думку, основне соціально-економічне протиріччя: платник хоче зберегти у своєму розпорядженні максимальний розмір прибутку і при цьому отримувати від держави якісні послуги, що передбачені Конституцією та законами. Держава ж, в особі органів управління, зацікавлена отримати якомога більше фінансового ресурсу у вигляді податків для вирішення суспільно-економічних питань. Досягнути поставлених перед державою завдань можливо лише при встановленні збалансованої взаємодії між державою та платниками, а також справедливого (адекватного наданим послугам) оподаткування, тобто узгодивши інтереси обох сторін. Адже одним з основних мотивів ухилення від сплати податків є не стільки бажання зберегти максимальний прибуток, скільки усвідомлення невідповідності послуг, що надає держава, рівню сплачуваних податків. [10]

В Україні існують проблеми в механізмі державного регулювання доходів населення, які слід вирішувати комплексно, враховуючи як вітчизняну специфіку функціонування ринкової економіки, так і зарубіжний досвід. Напрямами підвищення ефективності державного регулювання первинних та

вторинних доходів населення вважаємо наступне: 1) підвищення рівня НМДГ (хоча б на рівні 50% мінімальної заробітної плати); 2) оподаткування тих доходів, які залишаються у громадянина після витрат на відновлення трудового потенціалу; 3) удосконалення системи надання пільг населенню; 4) підвищення ефективності функціонування системи майнового оподаткування; 5) гармонізація відносин між державою та платником податків; 6) підвищення податкової культури платників податків.

**Список використаних джерел:**

1. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: у 3 т. / за ред. А.І. Даниленка. – Київ: Фенікс, 2008. Т 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – 2008. – 236 с.
2. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: Навч. - метод. посіб. для сам ост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 208 с.
3. Крисоватий А.І., Валігура В.А. Домінанти гармонізації оподаткування: національні та міжнародні вектори / Монографія. – Тернопіль: Підручники і посібники, 2010. – 248 с.
4. Єфименко Т.І. Податкове регулювання економічного розвитку: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня доктора екон. наук: спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / Т.І. Єфименко. – Київ, 2003. – 48 с.
5. Офіційний сайт Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. – М. : Изд-во "Финансы" ЮНИТИ, 1997. – 383 с.
7. Заяц Н.Е. Теория налогов : учебник [для студ. ВУЗов]. – М. : Изд-во БГЭУ, 2002. – 220 с.
8. Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States and Norway. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009 – 384 pp.
9. Виправлення пенсійної системи / Дзеркало тижня. Гроші №17 (797) 30 квітня – 14 травня 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/>
10. Олейнікова Л.Г. Інноваційний розвиток як результат детінізації економіки / Л.Г. Олейнікова // Фінанси України. – 2011. - №2. – С. 35-41.