



ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ Т.ЗВ. «НУЛЬОВОГО» ОДНОРАЗОВОГО (СПЕЦІАЛЬНОГО) ДОБРОВІЛЬНОГО ДЕКЛАРУВАННЯ АКТИВІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ ПОДАТКОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Ю. В. Касперович, к. е. н., старший науковий співробітник відділу економічної стратегії

Основною проблемою розбудови державності в Україні є тінізація економіки, яка ланцюговою реакцією генерує комплекс причинно-наслідкових проблем фінансової стійкості. За різними оцінками обсяги тіньової економіки коливаються від 23,8 % ВВП (у 2018 р.) за підрахунками¹ Mastercard та Ernst&Young до 29 % ВВП (у 2019 р.) за підрахунками² Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (рис. 1 Додатку А) та 42,3 % ВВП (у 2017 р.) за підрахунками³ профільних міжнародних експертів (рис. 2 Додатку А). Основним фактором є тіньові доходи фізичних осіб. У Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків зареєстровано 44,1 млн фізичних осіб. З них економічно активне населення (віком від 15 до 70 років) на підконтрольній території – 29,6 млн ос. Однак із них 4,1 млн ос. протягом останніх десяти років не отримували доходи. Слід допускати, що їх значна кількість стала трудовими мігрантами. Зокрема, не отримували доходи у 2019 р. 11,8 млн осіб⁴. Така ж кількість громадян була активними платниками податків. Їх кількість за минуле десятиріччя зменшилася

¹ Дослідження тіньової економіки в Україні: майже чверть ВВП - або 846 млрд гривень - перебуває в тіні. 17.02.2020. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini--mayje-chvert-vvp--abo-846-mlrd-griven--perebuvaє-v-tini>

² Тенденції тіньової економіки в Україні у січні -березні 2020 року. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*. 23.09.2020. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>

³ Medina L., Schneider F. Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One. 2019. CESifo Working Paper No. 7981. *CESifo*. URL: <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2019/working-paper/shedding-light-shadow-economy-global-database-and-interaction>

⁴ Виступ Голови Державної податкової служби України О. Любченка. *Український пенсійний форум*. 27.01.2021 р. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=DraMkLRmmz4&t=5s>

понад як на чверть. Так кількість громадян у тіні зрівнялася з кількістю офіційно працюючих. Проблема тінізації доходів громадянами створює проблеми для стійкості бюджетної та пенсійної систем.

З метою подолання тінізації економіки ідея т.зв. «нульового» декларування або податкової амністії знайшла відображення у передвиборчих програмах, які отримали у виборців історично рекордну підтримку. Так у передвиборчій програмі кандидата на пост Президента України В. Зеленського зазначалося: *«Усі роки влада штучно створювала ситуацію, за якої чесно вести бізнес в Україні для підприємця було практично неможливо. Тому ми запровадимо одноразову «нульову декларацію» для бізнесу. Кожен бізнесмен за 5 % зможе задекларувати та легалізувати свої доходи. Отримані кошти підуть на зменшення тарифного навантаження для малозабезпечених. Проїшовши «економічне чистилище», кожен отримає шанс у подальшому чесно вести бізнес у країні»⁵*. У передвиборчій програмі партії «Слуга Народу» зазначалося: *«Створимо можливість одноразової легалізації капіталів некримінального походження за пільговою ставкою»⁶*.

На виконання обох програм Президентом України внесені до Верховної Ради України чотири законопроекти: проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету (законопроект № 5153 від 25.02.2021 р.) із супровідними змінами про внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про валюту і валютні операції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України (законопроекти № 5154, 5155 та 5156 від 25.02.2021 р. відповідно). Вони визначені Президентом як невідкладні, що забезпечує високу ймовірність їх широкого обговорення, розгляду та ухвалення у найкоротшій перспективі.

Крім того, раніше у Верховній Раді України IX скликання були зареєстровані ідейно подібні законопроекти (№ 1183 від 29.08.2019 р.; № 1232 від 02.09.2019 р.; № 1232-1 від 18.09.2019 р.; № 2128 від 11.09.2019 р.). У Верховній Раді України попереднього VIII скликання також реєструвалися ідейно подібні законопроекти (№ 1578 від 22.12.2014 р.; № 3661 від 17.12.2015 р.; № 6504 від 25.05.2017 р.; № 8257 від 10.04.2018 р.; № 9405 від 14.12.2018 р.) (Додаток Б). Ще раніше питання про податкову амністію в історії оподаткування в Україні піднімалося неодноразово з 2000 р. Так, наприклад, на початку 2003 р. планувалося протягом 3-6 місяців провести одноразову податкову амністію за ставкою податку на легалізовані доходи 10 %. Це міг бути не податок, а відрахування до Пенсійного фонду⁷. Захід

⁵ Передвиборча програма кандидата на пост Президента України В. Зеленського. URL: <https://program.ze2019.com/>

⁶ Передвиборна програма партії «Слуга Народу». URL: <https://sluga-narodu.com/program/>

⁷ Легейда Н., Бетлій О., Джуччі Р. Який вид податкової амністії потрібен Україні? Аналітична записка.

розглядався перед зниженням з 2004 р. ставок двох ключових прямих бюджетоутворюючих податків – податку на доходи фізичних осіб (з 10-40 % до єдиної пласкої ставки 13 %) та податку на прибуток підприємств (з 30 % до 25 %). Планувалося, що податкова амністія мала б зменшити тіньову економіку та залучити інвестиції.

Україна вже має власний досвід проведення податкової амністії. У першій половині 2015 р. був проведений податковий компроміс для юридичних осіб із податку на прибуток та ПДВ згідно норм Закону України від 25.12.2014 р. № 63-VIII. Однак його результати виявилися скромними та були істотно меншими від очікуваних (Додаток В). Правом податкового компромісу у більшості скористалися компанії, яким вже раніше були донараховані податкові зобов'язання та штрафи. Серед причин слабого результату податкові консультанти зазначали про недостатню довіру до влади, невпевненість щодо уникнення відповідальності, побоювання проведення зустрічних податкових перевірок у бізнес-партнерів (примітка: так само зараз при амністії фізичних осіб ширяться аналогічні побоювання щодо зустрічних перевірок їх роботодавців та/або власного бізнесу), відсутність можливості розстрочення сплати коштів. Останнє було важливим, оскільки здійснення процедури податкового компромісу припало на етап найглибшого економічного спаду девальваційно-інфляційної природи. Різновидом податкової амністії можна також вважати надання пільги з акцизного податку (коефіцієнт 0,5) для легалізації вживаних автомобілів з іноземною реєстрацією (т.зв. «євроблях»), що перебували на території України в митних режимах тимчасового ввезення або транзиту із порушенням їх строків та умов (з 25.11.2018 р. – 22.02.2019 р.), із відтермінуванням посиленних штрафних санкцій. Її результати були успішними, проте недостатніми відносно масштабу існуючої проблеми.

Основною метою податкових амністій є швидке одноразове додаткове поповнення доходів бюджету держави із подальшим зростанням податкової бази за рахунок підвищення податкової культури (податкового комплаєнсу)⁸. Метою останніх податкових амністій у країнах світу найчастіше ставало стимулювання повернення із-за кордону раніше виведеного капіталу, що супроводжувалося запровадженням заходів плану дій BEPS з протидії розмиванню податкової бази.

Іноземний досвід проведення податкових амністій різниться. На думку експертів МВФ⁹ та Transparency International¹⁰, успішні податкові амністії є скоріше винятком,

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. 25.04.2003.
http://www.ier.com.ua/ua/publications/policy_briefing_series?pid=1956

⁸ Касперович Ю. В. Податковий компроміс як елемент податкової реформи в Україні. *Економіка та держава*. 2015. № 2. С. 61-64. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/2_2015/15.pdf

⁹ Borgne E., Baer K. Tax Amnesties: Theory, Trends, and Some Alternatives. Washington, D.C.: *International Monetary Fund*. July, 2008. 79 p. URL: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF058/09193-9781589067363/09193-9781589067363/Other_formats/Source_PDF/09193-9781451949582.pdf

¹⁰ Martin L., Camarda A. Best practices in tax amnesty and asset repatriation programmes. *Transparency International*. 19.09.2017. URL: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Best_practices_in_tax_amnesty_and_asset_repatriati

ніж нормою, оскільки з часом амністії можуть негативно вплинути на збір чистих доходів та комплаєнс (дотримання вимог). Вітчизняні дослідники¹¹ доходили аналогічних висновків: немає однозначних фактів щодо успішності податкових амністій, оскільки якісні емпіричні дослідження з приводу загальної результативності податкових амністій відсутні. Досвід вказує на те, що податкові амністії дають дуже незначні та часто переоцінені податкові доходи. Крім того, податкові амністії також мають чимало негативних сторін, зокрема: підривають податкову мораль, оскільки чесні платники податків відчують несправедливість; сигналізують про слабкість уряду, який не може забезпечити збір податків; стимулюють у платників очікування наступних амністій, що має негативний ефект на законну сплату податків у довгостроковій перспективі; сигналізують про те, що ухилення від сплати податків – це дрібне порушення та ін.

Систематизуючи накопичений зарубіжний та вітчизняний досвід, складові успішної податкової амністії можна узагальнити до десяти:

- (1) високий рейтинг довіри до влади;
- (2) широка інформаційна та роз'яснювальна кампанія;
- (3) разовий характер амністії у короткий період часу;
- (4) простота та легкість процедури подання декларації;
- (5) проведення амністії за істотно зниженою ставкою із спрямуванням отриманих коштів на цільові соціально значущі заходи;
- (6) надання учасникам амністії достатніх гарантій щодо анонімності та звільнення від відповідальності за податкові порушення;
- (7) можливість розстрочення платежу;
- (8) посилення «жорстких» адміністративних покарань за майбутні податкові порушення (зокрема, фінансових санкцій) та розширення «м'яких» економічних стимулів (зокрема, податкової знижки) для мотивації добровільної сплати податків;
- (9) посилення інституційної спроможності податкових органів;
- (10) профілактика та встановлення дієвих запобіжників майбутніх порушень.

З метою підвищення результативності проведення ініційованого Президентом України одноразового (спеціального) добровільного декларування пропонуємо врахувати наступні рекомендації:

Верховній Раді України, Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики, Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Державній податковій службі України, Національному банку України:

- 1) *Запровадження непрямих методів контролю доходів фізичних осіб.***

Після проведення програми добровільного розкриття (*Voluntary Disclosure Program*,

VDP) МВФ рекомендує Україні запровадження непрямих методів контролю доходів¹². Як зазначили експерти МВФ ще у 2010 р.¹³ та дотепер підтримуються іншими, зокрема грецькими¹⁴, дослідниками, застосування непрямих методів потребує попереднього навчання аудиторів податкових органів. Вони є дуже витратними, а тому мають застосовуватися лише у випадках, коли є висока ймовірність значного обсягу зниження податкових зобов'язань. На нашу думку, разом зі стрімким розвитком інформаційних технологій, вартість застосування непрямих методів зменшуватиметься, а їх точність зростатиме завдяки міжвідомчому та міждержавному обміну інформацією для податкових цілей. Відбір платників із ризиками недоплати податків у великих обсягах для застосування непрямих методів контролю має відбиратися на основі машинної обробки та аналізу даних великого обсягу. Починаючи із прецеденту в Сполученому Королівстві (Додаток Г), непрямі методи контролю ставатимуть глобальним трендом. Щонайважливіше, обов'язок доведення законності походження коштів покладається на платника податків.

2) Надання податковим органам доступу до банківської таємниці юридичних та фізичних осіб. Службою внутрішніх доходів США¹⁵ використовуються п'ять формальних непрямих методів аудиту для визначення податкового зобов'язання на основі суми незадекларованого доходу. Основним із них експертами визначається метод банківських депозитів та грошових витрат. Його застосування в Україні потребує надання доступу податковим органам до банківської таємниці. Причому кількість працівників податкових органів, що матимуть такий доступ, має бути обмежена кількома особами високого посадового рівня у центральному апараті ДПС (зокрема, це можуть бути заступник голови ДПС, керівник Департаменту боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, керівник структурного підрозділу з оподаткування доходів фізичних осіб та їх заступники). Відомо, що найбільше поширені в Україні короткострокові депозити на вимогу та терміном до одного року. Великі обсяги коштів на таких депозитах могли бути кумулятивно накопичені впродовж десятка років поспіль. Відтак, виникатиме ризик застосування податковими органами непрямих методів контролю щодо невідповідності доходів платника податків та коштів на його банківському депозитному рахунку. З метою уникнення такого

¹² Ukraine: Technical Assistance Report – A Follow-Up on Distributed Profit Tax, BEPS Implementation, Voluntary Disclosure Program, and Indirect Methods for Determining Taxable Income. *International Monetary Fund*. 23.11.2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/17/Ukraine-Technical-Assistance-Report-A-Follow-Up-on-Distributed-Profit-Tax-BEPS-49897>

¹³ Biber E. Revenue Administration: Taxpayer Audit – Use of Indirect Methods. *International Monetary Fund*. April, 2010. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Taxpayer-Audit-Use-of-Indirect-Methods-23744>

¹⁴ Zoitsas A., Valsamidis D., Toptsi T., Tsoktouridou. K. Indirect Auditing Methods for Individuals Subject to Income Tax. *Economies of the Balkan and Eastern European Countries*. KnE Social Sciences. 2019. PP. 385-400. URL: <https://knepublishing.com/index.php/KnE-Social/article/view/6001>

¹⁵ Internal Revenue Manuals. 4.10.4.2.9 Formal Indirect Method. *Internal Revenue Service*. URL: https://www.irs.gov/irm/part4/irm_04-010-004#idm140629992428960

ризиком податковим органам, у першу чергу, необхідно надати повний доступ до історичних даних Системи електронних платежів Національного банку України.

3) Проведення широкої інформаційної кампанії з ідеологією, що т.зв. «нульове» декларування стане «точкою відліку» детінізації економіки України.

Важливою складовою успішності податкових амністій є поінформованість її потенційних учасників, податкових консультантів, банківських працівників та нотаріусів. Міжнародні експерти у комунікаціях висловлювали рекомендацію уникати слова «амністія» як такого, що має негативний відтінок. Разом з інформаційною кампанією державних органів та просвітницькими можливостями порталу «Дія» доцільно рекомендувати її всебічне висвітлення серед ЗМІ. Так, наприклад, можливо рекомендувати провідним національним каналам телебачення присвятити майбутньому т.зв. «нульовому» декларуванню окремі тематичні випуски відомих політичних ток-шоу («Свобода слова», «Право на владу», «Свобода слова Савіка Шустера» та ін.). В інформаційній кампанії декларування разом із посиленням майбутнього покарання за ухилення від оподаткування слід наголосити на економічних стимулах участі в ньому, зокрема майбутнього відкриття ринку землі. Необхідно створити у громадян стійке та однозначне розуміння, що надається перша і остання можливість легалізувати тіньові активи. З огляду на стислі терміни проведення підготовчих робіт, старт декларування може бути посунутий з 01.07.2021 р. на трохи пізній термін. Отже, про старт кампанії одноразового (спеціального) добровільного декларування громадянам можна повідомити під час виголошення Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» під час святкування 30-річчя Незалежності України 24.08.2021 р. Так декларування набуде значущого історичного масштабу як «точка відліку» детінізації економіки.

4) Посилення покарання за вчинені податкові правопорушення, що може бути реалізовано за рахунок прискорення, підвищення ефективності та результативності реалізації вже ухваленого нещодавно законодавства:

- становлення Бюро економічної безпеки як єдиного правоохоронного органу в боротьбі зі злочинами у сфері економіки;
- імплементації плану дій BEPS з протидії розмиванню податкової бази (Закон 16 січня 2020 року № 466-IX), зокрема запровадження правил оподаткування прибутків контрольованих іноземних компаній;
- реалізації оновленого закону про фінансовий моніторинг (Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX), який зокрема передбачає удосконалення ризик-орієнтованого підходу, вдосконалення процедури визначення кінцевих бенефіціарних власників тощо.

5) Налагодження міжнародного автоматичного обміну податковою інформацією про фінансові рахунки фізичних осіб. Ратифікація Угоди FATCA зі США разом із внесенням змін до законодавства (Закони України від 29.10.2019 р.

№ 229-IX, від 03.12.2019 р. № 322-IX та № 323-IX) закріпили можливість міжнародного обміну інформацією для податкових цілей¹⁶. Державна податкова служба України в автоматичному режимі надає інформацію податковій службі США щодо рахунків, відкритих платниками податків США в українських фінансових установах. Поки що Угода FATCA діє в режимі одностороннього обміну і стосується лише американських платників податків. Однак у майбутньому Україна має отримати можливість одержувати аналогічні дані про своїх платників податків, які мають рахунки в американських фінансових установах. Крім того, нагально необхідним є забезпечення технічної готовності та підписання Державною податковою службою України *Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін інформацією про фінансові рахунки (Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information, CRS MCAA)* для початку здійснення міжнародного обміну. Станом на грудень 2020 р. Угоду вже підписало 110 країн. Активовано понад 4400 двосторонніх обмінних відносин між юрисдикціями. За даними Глобального форуму ОЕСР з прозорості та обміну інформацією для податкових цілей, у 2019 р. країни автоматично обмінялися інформацією про 84 млн фінансових рахунків у всьому світі із загальним обсягом активів 10 трлн євро. За допомогою програм добровільного розкриття інформації, офшорних податкових розслідувань та пов'язаних із ними заходів з 2009 р. були виявлені додаткові податкові надходження в розмірі 107 млрд євро станом на кінець 2020 р., що на 102 млрд євро більше показника станом на кінець 2019 р.¹⁷

б) Проведення наступними після «нульового» декларування реформ системи оподаткування доходів громадян, прожиткового мінімуму та старт другого рівня системи пенсійного забезпечення – накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування з 2022 р. Успішність податкових амністій у довгостроковій перспективі визначається спроможністю влади здійснити структурні зміни у системі оподаткування, що підвищить стимули добровільного виконання податкових зобов'язань. Згідно програми Президента України обіцяно: *«Старшому поколінню – гідне пенсійне забезпечення. Перехід від солідарної до накопичувальної пенсійної системи. Усі страхові накопичення, зроблені людиною за життя, не будуть пропадати у фондах, а переходитимуть у спадщину»*. Згідно програми партії «Слуга народу» обіцяно: *«Впровадимо другий рівень державного пенсійного забезпечення»* та *«Ухвалимо стратегію поступового зменшення єдиного соціального внеску»*. Реформування системи оподаткування

¹⁶ Касперович Ю.В. Підвищення ефективності податкового контролю в Україні на основі реалізації міжнародних інструментів автоматичного обміну податковою інформацією. Аналітична записка. Серія «Економіка», № 8, 2019. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/pidvischennya-efektivnosti-podatkovogo-kontrolyu-v-ukraini-na-osnovi>

¹⁷ International community reaches important milestone in fight against tax evasion. *OECD*. 09.12.2020. URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/news/international-community-reaches-important-milestone-in-fight-against-tax-evasion.htm>

доходів фізичних осіб має включати повноцінний механізм податкової соціальної пільги (зокрема, залежно від кількості членів сім'ї першого ступня споріднення на утриманні платника податків) та розширення можливостей застосування податкової знижки (наприклад, щодо витрат на відпочинок та лікування в Україні). З метою спрощення податкового адміністрування доцільно об'єднати ПДФО, ЄСВ та військовий збір в один соціальний податок. Зниження сукупної ставки об'єданого податку з 41,5 % (22 % ЄСВ, 18 % ПДФО та 1,5 % військового збору) доцільно супроводжувати запровадженням її помірно прогресивної шкали. Доцільним є запровадження щорічного декларування доходів фізичними особами із доходами вище кілька десяти кратного розміру мінімальних заробітних плат. Відповідна норма, що «Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом» вже закріплена у ст. 67 Конституції України. Практика щорічного декларування сприятиме свідомому формуванню податкової культури у громадян, які справедливо вимагатимуть від держави підвищення ефективності витратів бюджету для надання якісних публічних послуг.

7) Забезпечення простоти, легкості та зручності процедури декларування для громадян, а також перевірки декларацій податковими органами. Як відомо, в Україні існують дві основні форми податкових декларацій для фізичних осіб: податкова декларація про майновий стан і доходи (форма затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 02.10.2015 р. № 859) та декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (форма затверджена Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 3). Очевидно, що в цілях спеціального декларування форма майбутньої декларації має бути максимально наближена до другої. Такий підхід дозволить забезпечити їх типове опрацювання та співставність в цілях контролю (навіть з урахуванням того, що державні службовці не допускаються до добровільного декларування). Ті, що хоча б раз заповнювати та подавали таку декларацію, можуть надати консультаційну допомогу іншим охочим декларантам, чим зняти навантаження із консультантів. Дискусійним з огляду на рекомендації МВФ та FATF є дозвіл членам сімей державних службовців на участь у проведенні одноразового (спеціального) добровільного декларування за підвищеними ставками збору. Розвиток сучасних інформаційних технологій робить можливим передбачити виключно електронну форму подання декларації.

8) Публічне безкоштовне розкриття фінансової звітності та агрегованих показників об'єднаної звітності з оплати праці у форматі відкритих даних. Так, якщо згідно п. 2. ст. 14 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні 16.07.1999 р. від № 996-XIV, «Фінансова звітність підприємств не становить комерційної таємниці, не є конфіденційною інформацією та не належить до інформації з обмеженим доступом, крім випадків,

передбачених законом». Згідно проекту внесення змін до Постанови від 21.10.2015 р. № 835¹⁸ передбачено включити до наборів відкритих даних Держстату та ДПС фінансову звітність підприємств незалежно від форм власності та неприбуткових організацій. Раніше у запитах про надання фінзвітності ДПС та Держстат відповідали¹⁹, що ця інформація носить характер службової з обмеженим доступом. Відтак, реалізація цього положення потребує, по-перше, додаткового внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів. Однак на даний час дані фінансової звітності вже кілька років доступні у закритій частині одного з комерційних сервісів²⁰, але доступ до них є платним (з можливістю отримання безкоштовного доступу для журналістів). По-друге, дані фінзвітності компаній мають бути доповнені розкриттям їх агрегованих показників об'єднаної з 2021 р. звітності²¹ з ЄСВ, ПДФО та військового збору про кількість найманих працівників, обсяги фонду оплати їх праці та сплачених з нього податків. По-третє, посилення уваги до поточного стану розкриття кінцевих бенефіціарних власників сприятиме прозорості структур власності. Посилення громадського контролю²² над фінансовими результатами діяльністю, трудо- та капіталоємністю, а також структурою бізнесу спонукатиме бізнес будувати більш прозорі ділові відносини. Натомість тінізовані штучно малорентабельні компанії з непрозорими моделями діяльності (зокрема, структуровані через низькоподаткові юрисдикції або через мережу псевдо-ФОПів) нестимуть репутаційні та іміджеві ризики. У сукупності три IT-складові розкриття даних підвищення прозорості ведення бізнесу в Україні додатково стимулюватимуть їх власників – фізичних осіб до участі у податковій амністії. Зрештою це сприятиме масштабній детінізації економіки.

9) Зменшення обсягу готівкових операцій. Обсяг готівки в обігу є основним індикатором існування тіньової економіки, оскільки виступає основним інструментом отримання неоподаткованих доходів. За даними Mastercard 2019 р., лише 38 % малого та середнього бізнесу в Україні надавали клієнтам можливість

¹⁸ Повідомлення про проведення публічного громадського обговорення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867». 01.12.2020. *Міністерство та Комітет цифрової трансформації України*. URL: <https://thedigital.gov.ua/regulations/povidomlennya-pro-provedennya-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-proyektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-21-zhovtnya-2015-r-835>

¹⁹ Фінансова звітність має бути публічною. Навіщо це бізнесу? *Опендатабот*. 16.10.2018. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/247-open-balance>

²⁰ Інструменти для аналізу кожної компанії України. *YouControl*. URL: https://youcontrol.com.ua/our_possibility/

²¹ Податковий розрахунок сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків - фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум нарахованого єдиного внеску, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 13.01.2015 р. № 4 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0111-15#Text>

²² Експерти у сфері відкритих даних закликають відкрити фінзвітність компаній. *Ukraine Crisis Media Center*. 09.06.2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=EaDXdMpbZAO>; Звернення до державної податкової служби щодо оприлюднення фінзвітності компаній. 29.05.2021. *OpenUp Ukraine*. URL: <https://openup.org.ua/2019/05/29/dpsfinreports/>; OpenUp подав до суду три позови за оприлюднення фінзвітності компаній. *OpenUp Ukraine*. 13.02.2021. URL: <https://openup.org.ua/>

оплати за товари та послуги безготівково, тобто 62 % підприємств працювали виключно з готівкою²³. У 2020 р. готівка в обігу зросла на третину, що, на думку НБУ, було зумовлено як загальним зростанням фінансових заощаджень, так і попитом на ліквідні активи внаслідок невизначеності щодо поширення коронавірусу, тривалості карантину та відповідних обмежень. Таке збільшення готівки не було унікальним явищем, аналогічні тенденції спостерігалися в більшості країн світу. З метою поліпшення дотримання податкового комплаєнсу доцільним є істотне зменшення готівки в обігу. Зниження попиту на готівку досягається через поширення безготівкових форм отримання доходів, підвищення вартості отримання готівки, зниження граничної суми розрахунків готівкою²⁴ (з 50 тис. грн на даний час²⁵ до 30, 20 або навіть 10 тис. грн). Додаткового стимулювання потребують представники малого та середнього бізнесу до встановлення торговельних POS-терміналів для проведення безготівкових розрахунків, у т.ч. шляхом звільнення від обов'язку використання РРО при проведенні такої розрахункової операції, зниження комісії за еквайринг та інтерчейндж. За відсутності комплексних заходів зі зменшення обсягу готівки в обігу результативність проведення т.зв. «нульового» декларування та детінізації економіки в цілому буде істотно знижена.

10) Наповнення майнових реєстрів. Згідно Податкового кодексу України, база оподаткування об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних осіб, обчислюється контролюючим органом на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Однак, за оцінками експертів до 40 % такого майна відсутнє в Державному реєстрі. Несплата податку на нерухоме житлове та нежитлове майно, через відсутність повної бази об'єктів оподаткування в Державному реєстрі завдає до 2 млрд грн збитків місцевим бюджетам щорічно²⁶. З метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів податку на нерухоме майно органи місцевого самоврядування повинні забезпечити повноцінну роботу щодо інформаційного наповнення Державного реєстру прав на нерухоме майно шляхом перенесення архівної інформації про права власності на нерухоме майно з паперових носіїв до електронної бази. Це дасть змогу податковим органам отримати відповідну інформацію для нарахування відповідних

²³ Дослідження тіншової економіки в Україні: майже чверть ВВП - або 846 млрд гривень - перебуває в тіні. 17.02.2020. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini--mayje-chvert-vvp--abo-846-mlrd-griven--perebuvaeye-v-tini>

²⁴ Гладких Д.М. Забезпечення фінансової інклюзії в Україні. Аналітична записка. Серія «Економіка», № 8, 2019. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/napryami-zabezpechennya-finansovoi-inklyuzii-v-ukraini>

²⁵ Суб'єкти господарювання мають право здійснювати розрахунки готівкою протягом одного дня за одним або кількома платіжними документами: 1) між собою - у розмірі до 10 тис. грн включно; 2) з фізичними особами - у розмірі до 50 тис. грн включно. Фізичні особи мають право здійснювати розрахунки готівкою між собою за договорами купівлі-продажу, які підлягають нотаріальному посвідченню, у розмірі до 50 тис. грн включно. Джерело: Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні» від 29.12.2017 р. № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0148500-17#Text>

²⁶ Від сплати податку на нерухоме майно до місцевих бюджетів надійшло: 3,6 млрд грн у 2018 р., 4,9 млрд грн у 2019 р. та 5,8 млрд грн у 2020 р.

зобов'язань.²⁷ Крім того, доцільною є проведення космічної аерофотозйомки території України за допомогою дистанційно керованих безпілотних летальних пристроїв (дронів) для виявлення незареєстрованих об'єктів нерухомого майна. Так само має виявитися використання землі не за цільовим призначенням з точки зору її ставок оподаткування. Власників незареєстрованих об'єктів нерухомості надалі нескладно виявити за непрямим методом через енергетичні компанії за ПІБ підписанта договорів про підключення до електромереж та платника щомісячних рахунків за споживання електроенергії.

11) Розвиток інституту експертного незалежного оцінювання вартості майна. Вартість майна визначається його незалежною оцінкою. Найчастіше оцінка нерухомого майна здійснюється фізичними особами для цілей оподаткування при продажу, даруванні, спадкуванні (окрім випадків застосування нульової ставки). Аби такі звіти про оцінку мали юридичне значення, вони підлягають реєстрації в Єдиній базі даних звітів про оцінку. Держателем, розпорядником та адміністратором бази є Фонд державного майна України. Однією з визначних реформ стала ліквідація корупційної схеми чотирьох авторизованих електронних майданчиків у сфері реєстрації інформації зі звітів про оцінку об'єктів нерухомості (Закон України № 354-IX від 05.12.2019 р.), що пожвавило розвиток сфери й додало прозорості процедурі оцінювання майна. Разом із тим Єдина база даних звітів про оцінку потребує наповнення. Її інформація має ставати джерелом даних для податкової амністії із подальшим застосуванням непрямих методів контролю. У перспективі з метою наповнення доходів місцевих бюджетів та реалізації принципу справедливості оподаткування доцільним є удосконалення механізму податку на нерухоме майно на основі його ринкової вартості.

12) Створення спеціальної міжвідомчої комісії для супроводу процесу декларування. Однією із засад проведення успішної податкової амністії є зміцнення інституційної спроможності контролюючих, зокрема податкових органів, для профілактики подальших порушень у майбутньому. Один із чотирьох принципів FATF щодо проведення податкових амністій присвячений цьому завданню. Так при впровадженні добровільної програми дотримання податкових зобов'язань слід забезпечити можливість усіх відповідних вітчизняних компетентних органів координувати та співпрацювати та обмінюватися інформацією, за необхідності, з метою виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності за зловживання у відмиванні грошей та фінансування тероризму²⁸. У процесі проведення декларування для узгодження задекларованих коштів доцільно створити спеціальну міжвідомчу комісію з представників Міністерства фінансів

²⁷ Міністерство фінансів підрахувало втрати місцевих бюджетів від неповної сплати податку на нерухоме майно. *Міністерство фінансів України.* 22.05.2020. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ministerstvo_finsiv_pidrakhuvало_vtrati_mistsevikh_biudzhativ_vid_nepovnoi_splati_podatku_na_nerukhome_maino-2151

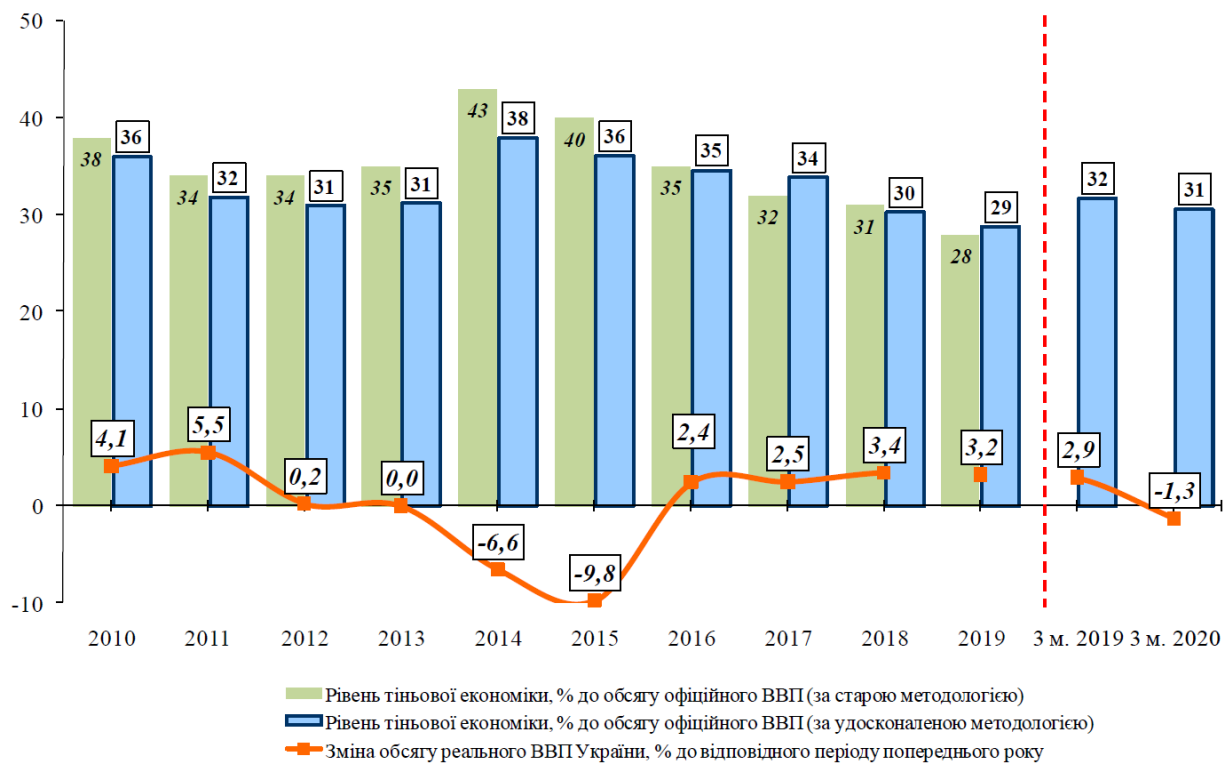
²⁸ Tax Amnesty and Asset Repatriation Programmes. *FATF-GAFI.* URL: <https://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/taxamnestyandassetrepatriationprogrammes.html>

України, Державної податкової служби України та Національного банку України, а також Державної служби фінансового моніторингу України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Підсумовуючи, реалізація комплексу рекомендованих заходів сприятиме підвищенню результативності проведення т.зв. «нульового» одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами для поліпшення податкової культури та детінізації економіки України.

Додатки

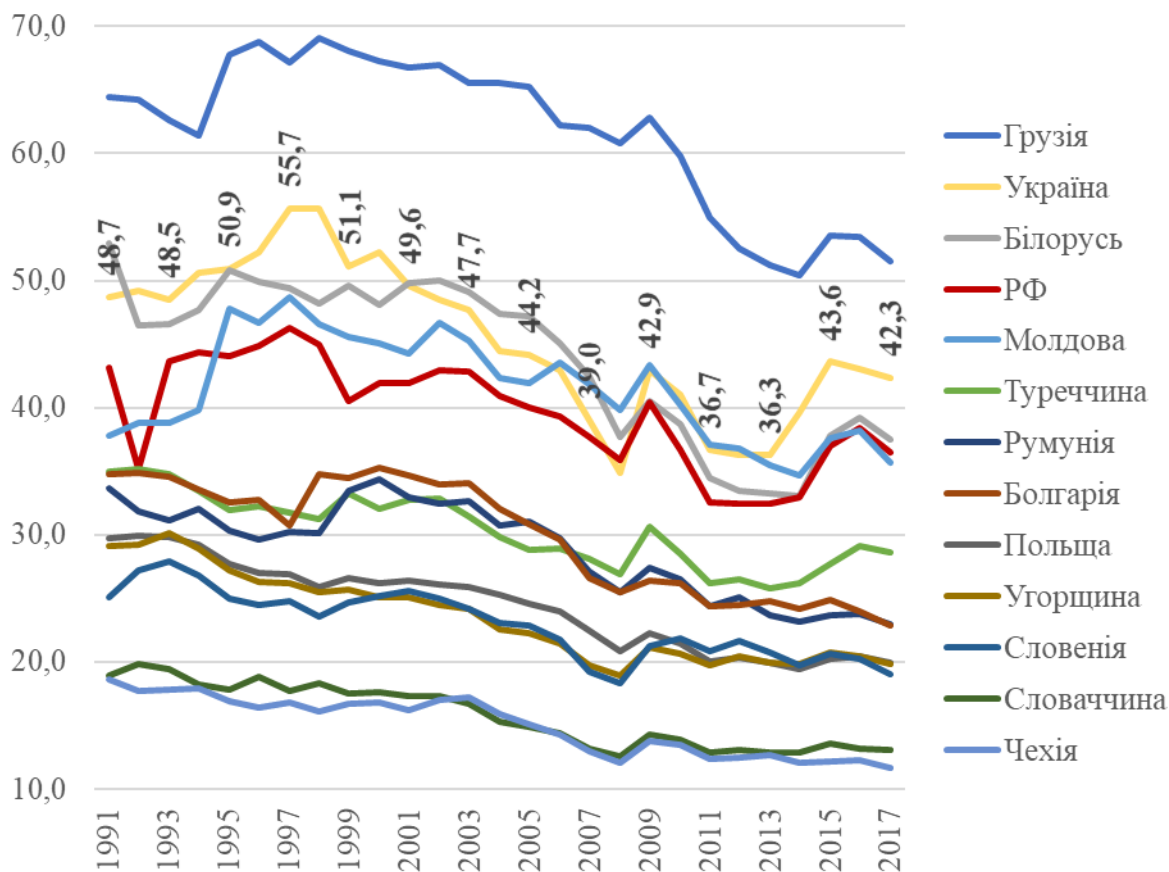
Додаток А



Джерело: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.²⁹

Рис. 1. Динаміка інтегрального показника рівня тіньової економіки і темпів приросту/зниження рівня реального ВВП України у 2010-2020 рр.

²⁹ Тенденції тіньової економіки в Україні у січні-березні 2020 року. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. 23.09.2020. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinvoieiEkonomiki>



Джерело: побудовано за даними³⁰.

Рис. 2. Динаміка рівня тіньової економіки в Україні та сусідніх країнах у 1991-2017 рр., % ВВП

³⁰ Medina L., Schneider F. Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One. 2019. CESifo Working Paper No. 7981. CESifo. URL: <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2019/working-paper/shedding-light-shadow-economy-global-database-and-interaction>

Алгоритм одноразового декларування

(відповідно до пакету поданих Президентом України законопроектів щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету)

Об'єкт декларування: активи в Україні та/або закордоном набуті за рахунок доходів, що не були задекларовані за будь-який податковий період станом на 01.01.2021 р.

Суб'єкти:

- 1) Фізичні особи – резиденти;
- 2) Фізичні особи - нерезиденти, які на момент набуття активів/доходів були резидентами.

Особи, яким заборонено подавати декларацію:

- 1) малолітні/неповнолітні або недієздатні особи;
- 2) особи, які за будь-який рік, починаючи з 01.01.2005 р. подавали або мають подавати декларації відповідно до антикорупційного законодавства (крім тих, які подавали у зв'язку з проходженням відповідних конкурсів/процедур, та не були призначені або обрані на відповідні посади).

Форма подачі: електронна персональна чи знеособлена (подається через нотаріуса, декларант персоніфікується через спеціальний код).

Активи, що підлягають декларуванню: будь-які активи, у тому числі рухоме/нерухоме майно, цінні папери, корпоративні права, щодо яких суб'єкт декларування є власником чи від яких має право отримувати дохід.

Активи, які не можуть бути об'єктом декларування:

- активи отримані внаслідок кримінальних правопорушень, за виключенням тих, що були отримані від ухилення від сплати податків/зборів чи порушень валютного законодавства;
- активи осіб, щодо яких відкритого судове провадження за статтями 209 (легалізація доходів здобутих злочинним шляхом) 258-5 (фінансування тероризму) та 306, ч.1-2 368-4, 369 та 369-2 ККУ;
- готівкові кошти.

Строк подачі спеціальної декларації: з 01.07.2021 по 01.07.2022 включно.

База оподаткування для активів:

- для валютних цінностей та прав грошової вимоги - грошова або номінальна вартість, що має бути документально підтверджена,
- для інших активів - витрати на придбання, оціночна вартість біржова вартість або самостійно визначена для рухомого майна, що знаходиться

(зареєстровано) в Україні, за виключенням (транспортних засобів та дорогоцінних металів).

Документи про вартість активів:

- валюта та право грошової вимоги – подаються;
- інші активи, які знаходяться (зареєстровані) в Україні - за бажанням декларанта;
- інші активи, які знаходяться (зареєстровані) закордоном - подаються.

Ставки:

- 1) 5 % для валютних цінностей, розміщених на рахунках в банках України та інші активи які знаходяться (зареєстровані) в Україні;
- 2) 9 % - валюта, на банківських рахунках та інші активи, які знаходяться закордоном, право грошової вимоги до нерезидентів;
- 3) 2,5 % - за ОВДП, придбаних у період з 01.01.2021 по 20.06.2022 р. до подання декларації.

Спеціальні вимоги. Кошти в Україні розміщуються на спеціальних рахунках.

Податок, що підлягає сплаті. Спеціальний збір за одноразове декларування.

Строк сплати податку. Протягом 10 календарних днів, з дня подачі декларації.

Податкова перевірка спеціальної декларації: камеральна перевірка в спеціальному порядку, при цьому джерело отримання доходів не перевіряється.

Активи, що підлягають звільненню, без подачі спеціальної декларації:

- 1) нерухоме майно в Україні відповідно до державних реєстрів у вигляді:
 - квартира - до 120 кв. м. чи майнові права на таку квартиру;
 - житловий будинок до 240 кв. м. чи його незавершене будівництво, за умови права власності на земельну ділянку;
 - нежитлова нерухомість (у тому числі незавершена) некомерційного призначення до 60 кв. м.;
 - земельні ділянки у межах нормативів безоплатної приватизації;
- 2) один транспортний засіб, що є в реєстрі (крім ТЗ, призначеного для перевезення 10 осіб і більше або об'єм двигуна ТЗ не менше 3000 куб. см. або середня ринкова вартість 375 МЗП, мотоцикл - 800 куб. см, літака, гелікоптера, яхти, катера);
- 3) інші активи - сумарною вартістю не більше 400 тис. грн.

Особливості уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість під час застосування податкового компромісу

Згідно Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу» від 25 грудня 2014 р. № 63-VIII, податковий компроміс - це режим звільнення від юридичної відповідальності платників податків та/або їх посадових (службових) осіб за заниження податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість за будь-які податкові періоди до 1 квітня 2014 р. з урахуванням строків давності.

Сума заниженого податкового зобов'язання з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість сплачувалася в розмірі 5 % такої суми, а при цьому 95 % суми вважалися погашеними. Штрафні санкції не застосовувалися, пеня не нараховувалася.

Однак перевагами застосування податкового компромісу вирішили скористатися лише 6 152 платники податків. Органи Державної фіскальної служби України отримали від платників 8 174 заяви про намір щодо застосування цього механізму. Контакт-центром ДФС з початку 2015 р. платникам було надано 1608 відповідей з роз'ясненнями особливостей застосування податкового компромісу. Загалом, у результаті досягнення податкового компромісу до бюджету (станом на 12.05.2015 р.) надійшло 793,9 млн грн.³¹

Набагато більші надходження були від застосування податкового компромісу при закритті адміністративних та судових спорів. За результатами перевірок у 2015 р. до бюджету донараховано 36,5 млрд. грн. податкових зобов'язань. З них за результатами застосування податкового компромісу було погашено **7,0 млрд грн**; узгоджено 4,6 млрд грн, з яких до бюджету надійшло 2,9 млрд грн. Законодавчі зміни щодо податкового компромісу значно вплинули на кількість направлених до суду кримінальних проваджень. Внаслідок досягнення податкового компромісу кримінальні провадження підлягали обов'язковому закриттю. У результаті досягнення податкового компромісу у 2015 р. закрито 449 кримінальних проваджень, до бюджету сплачено 407 млн гривень³².

Закон про податковий компроміс набув чинності з 17 січня 2015 р. Завершено подачу заяв на застосування податкового компромісу 17 квітня 2015 р.

³¹ За результатами податкового компромісу до бюджету надійшло майже 794 млн. гривень. *Державна фіскальна служба України*. 19.05.2015. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/198251.html>

³² Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік. *Державна фіскальна служба України*. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>

Додаток Г

Ухвалений у Сполученому Королівстві закон про багатство нез'ясованого походження (*Unexplained wealth orders, UWO*) зобов'язує нерезидентів з активами понад 50 тис. фунтів довести, що вони були придбані на чесно зароблені кошти. Першою стала справа безробітної Заміри Гаджисвої – дружини экс-керівника державного Міжнародного банку Азербайджану, який за звинуваченнями в шахрайстві на батьківщині був засуджений та ув'язнений на 15 років. У 2018 р. стало відомо, що вона впродовж 2006-2016 рр. витратила 16,3 млн фунтів в головному лондонському універмазі Harrods. Національне агентство по боротьбі зі злочинністю (*National Crime Agency, NCA*) попросило пояснити походження цих та інших коштів, які були витрачені на придбання нерухомості, літака та гольф-клубу. На час розслідування майно було заарештоване. У грудні 2020 р. Верховний суд Лондону відмовив у дозволі на подання апеляції. Зрештою, З. Гаджисвій доведеться пояснити походження активів. У протилежному випадку майно вартості 22 млн фунтів буде конфісковане³³. Випадок є прецедентом для майбутніх справ про UWO, а також інших розслідувань по всьому світу.

³³ “McMafia” banker’s wife will have £22m seized unless she reveals source of wealth. *Guardian*. 21.12.2020. URL: <https://www.theguardian.com/law/2020/dec/21/mcmafia-banker-wife-seize-source-wealth-supreme-court-harrods>