

Податкова амністія як інструмент легалізації активів: вітчизняний та зарубіжний досвід

*Шевчук Ярослав Васильович¹, Висоцька Інна Борисівна²,
Візняк Юрій Ярославович³, Піхоцька Ольга Миколаївна⁴*

Опубліковано	Секція	УДК
21.03.2023	Економіка	336.225.3: 347.732.6(477+57)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7780735>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Стаття присвячено дослідженню особливостей реалізації «податкової амністії». Досліджено умови, за яких застосовується процедура «податкової амністії», існуючі моделі та механізми її реалізації. Проаналізовано досвід реалізації «податкової амністії» у світі та в Україні. Виокремлено основні причини низької результативності «податкової амністії» в Україні. Зазначено, що успішність «податкової амністії» залежить від додаткових процедур, що її супроводжують, а саме: використання низької ставки оподаткування легалізованих доходів, створення максимально сприятливих умов при проведенні податкової амністії з одночасним посиленням відповідальності за порушення податкового законодавства після завершення процедури.

Ключові слова: податкова амністія, типи амністій, одноразове декларування, розвиток, легалізація доходів.

Tax amnesty as a tool for legalization of assets: domestic and foreign experience

Annotation. The article is devoted to the study of the peculiarities of the implementation of the «tax amnesty». The main reasons for the application of tax amnesty are identified: the need to ensure a rapid increase in budget revenues, promoting the improvement of tax discipline (increasing the level of compliance with tax legislation, encouraging taxpayers to declare and timely pay previously undeclared taxes, submitting tax returns); stimulating the return of exported capital for the purpose of developing domestic investments, improving the balance of payments or for other reasons related to the financial system. It is noted that the main purpose of the «tax amnesty» is to reduce outstanding tax debt and allow taxpayers to resolve their past violations and pay current tax obligations. The conditions under which the «tax amnesty» procedure is applied and the existing models and mechanisms for its

¹ доктор економічних наук, доцент, старший науковий співробітник, професор кафедри обліку, аудиту та фінансів, Університет економіки і підприємництва, м. Хмельницький, <https://orcid.org/0009-0003-2726-0080>

² кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та обліку, Львівський державний університет внутрішніх справ, м. Львів, <https://orcid.org/0000-0003-4252-987X>

³ кандидат економічних наук, доцент, докторант, ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», м. Львів, <https://orcid.org/0000-0003-3394-0448>

⁴ кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, <https://orcid.org/0000-0002-1916-4510>

implementation have been studied. «Tax amnesties» should be implemented in the period after economic crises, currency devaluation, and change of government, i.e., periods after the absence of an appropriate legal framework, insufficient level of management, and activity of the tax administration.

The experience of implementing «tax amnesty» in the world and in Ukraine is analyzed. The main reasons for the low effectiveness of the «tax amnesty» in Ukraine are singled out, namely: the low level of trust of declarers in tax authorities, the bureaucratic nature of the one-time declaration procedure and its fees, the introduction of changes in tax legislation, under which it is easier and cheaper for declarers to register as a natural person-entrepreneur and pay only 2% of undeclared income. It is noted that the success of the «tax amnesty» depends on the additional procedures that accompany it, namely: the use of a low tax rate on legalized income, the creation of the most favorable conditions during the implementation of the tax amnesty, with the simultaneous strengthening of responsibility for violations of tax legislation after the completion of the procedure.

Keywords: tax amnesty, types of amnesties, one-time declaration, development, legalization of income.

Вступ

Постановка проблеми. Існування та ефективне функціонування держави неможливе без належного фінансового забезпечення. Мінливість сучасних умов існування української держави, спричинена дією військових, макроекономічних, демографічних та кліматичних чинників, збільшують фінансове навантаження на державу. Споконвіку податки виступали дієвим інструментом для наповнення бюджету та регулювання економічних процесів. Проте високий рівень тіньової економіки, ухилення від сплати податків, поширеність легалізаційних процесів становить загрозу для наповнення бюджету та функціонування економіки в цілому.

Характерною особливістю української економіки у довоєнний період був високий рівень тіньової економіки. За даними Міністерства економіки України у 2021 р. 32% ВВП перебуває поза контролем держави [1]. Серед причин високого рівня тінізації економіки можна виділити такі: високий рівень корупції, наявність прогалів у законодавстві, адміністративний тиск та бюрократію, низький рівень доходів населення, соціальну нерівність та відсутність несприйняття суспільством протиправних дій. Одним з чинників переходу бізнесу «в тінь» є недосконалість податкова політика держави, яка замість стимулювання підприємницької діяльності та залучення інвестицій у національну економіку, створює значний податковий тягар на підприємства. Це призводить до використання різних механізмів для ухилення від сплати податків і, відповідно, вагомого недоотримання державним та місцевими бюджетами коштів. За таких умов особливої актуальності набуває необхідність розробки механізму детінізації економіки та легалізації коштів, прихованих від держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність та особливості реалізації «податкової амністії» були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Зокрема, Катаріна Баєр та Ерік ле Боргне [3] провели ґрунтовне дослідження теоретичних основ, трендів та альтернатив реалізації «податкової амністії» у різних країнах світу. Вітчизняні науковці та фахівці у своїх працях досліджували досвід реалізації «податкової амністії» у зарубіжних країнах (Беззуб І. [6], Сльозко О.О., Глазова А.Б. [11], Шульга [12]), розробляли рекомендації щодо її проведення в Україні (Гетьманцев Д.) та проводили аналіз її результатів (Зануда А. [5], Слущкий Б. [10]). Проте низька ефективність «податкової амністії», проведеної в Україні, потребує подальшого вивчення, а, відтак, є актуальною.

Мета статті є дослідження причин, механізмів та особливостей реалізації «податкової амністії» в Україні та вивчення передового зарубіжного досвіду.

Результати

Недосконалість податкової політики держави визначається однією з причин високого рівня тіньової економіки. Водночас, високий рівень тінізації економіки становить серйозну загрозу для наповнення державного та місцевих бюджетів. Замість сприяння розвитку підприємництва та залучення інвестицій у національну економіку, податкова політика упродовж останніх років мала фіскальне спрямування, що проявлялось у обтяжливому податковому навантаженні на підприємницьку діяльність. Податкове навантаження в Україні становить близько 40% і перебуває на рівні з такими країнами як Норвегія, Нідерланди чи Німеччина. Водночас, у рейтингу конкурентоздатності Україна посідає 85 місце в той час як Норвегія 17, Нідерланди – 4, а Німеччина 5-те [2]. Надмірне податкове навантаження призводить до застосування різних механізмів для ухилення від сплати податків та збільшення відсотку тіньового економічного сектора. Тіньова економіка здійснює негативний вплив на кожного суб'єкта і на суспільство в цілому. Вона породжує недовіру до державних інститутів, збільшує витрати легальних підприємств, посилює корупцію та бюрократію, а також зменшує доходи бюджету. Основна проблема полягає в тому, що тіньова економіка призводить до скорочення податкових надходжень, що у свою чергу перешкоджає зниженню податкового навантаження. Це позначається на можливостях держави фінансувати виконання власних функцій та розвивати економіку в цілому.

Дієвим методом детінізації економіки є використання так званої «податкової амністії». Легалізація неоподаткованих доходів є одним з основних елементів розв'язання проблеми існування тіньової економіки, тобто способом її детінізації. Саме завдяки надходження «амністованих коштів» можливі покращення інвестиційного клімату в державі та проведення якісних перетворень в економічному аспекті. Офіційне законодавче визначення податкової амністії, в рамках якої і здійснюється така легалізація, нині відсутнє. Однак на доктринальному рівні під такою розуміють легалізацію (узаконення) коштів, які є власністю громадян, щодо яких свого часу ними не були сплачені податки або існували законодавчі порушення.

Країни з низькою податковою дисципліною або країни, що перебувають на етапі розвитку, часто застосовують практику податкових амністій. Ця практика є доречною в разі потреби оперативного поповнення бюджету після економічних криз або інших негативних явищ. Податкова амністія включає адміністративні та економічні заходи, спрямовані на повну чи часткову легалізацію фінансових ресурсів тіньового ринку та господарських процесів, які раніше вважалися незаконними. Також вона передбачає помилування осіб, які здійснили правопорушення з метою зменшення оподаткованої бази чи відмови від сплати податків. Метою таких заходів є збільшення надходжень до державного бюджету, перехід коштів із «тіньового» сектору економіки до легального, покращення інвестиційного клімату, розробка нових засад співпраці платників податків та держави, а також попередження податкових злочинів та правопорушень.

«Податкова амністія» або «амністія капіталів» – це сукупність заходів держави, спрямованих на легалізацію фінансових ресурсів, які раніше вважалися незаконними, та на помилування осіб, які здійснили правопорушення з метою зменшення оподаткованої бази чи відмови від сплати податків. Метою цих заходів є збільшення надходжень до державного бюджету, перехід коштів із тіньового сектору до легального, покращення інвестиційного клімату, розробка нових засад співпраці платників податків та держави, а також попередження податкових злочинів та правопорушень. Податкова амністія полягає у тимчасовій пропозиції уряду певній групі платників податків

сплатити певну суму в обмін на прощення податкового зобов'язання, включаючи відсотки та штрафи, що відносяться до попереднього податкового періоду, а також свободу від судового переслідування. Амністії можуть бути фінансовими або правовими. «Фінансові амністії» передбачають зменшення задекларованих або незадекларованих податкових зобов'язань за допомогою різноманітних заходів (зменшення або скасування штрафів, пені, звільнення від цивільної і кримінальної відповідальності).

Розрізняють податкові амністії з огляду на категорію платників податків (фізичних чи юридичних осіб, малого, середнього чи великого бізнесу) або типів податків (прямих чи непрямих, з майна чи доходів і т.д.). Крім того, можуть бути запропоновані податкові амністії стосовно внесків на соціальне страхування. За суттю «податкова амністія» відрізняється від податкових канікул чи розстрочки, оскільки вона передбачає зменшення всієї або частини суми загального податкового зобов'язання платників податків (рис. 1).

Категорія платників, на котрих зорієнтована «податкова амністія»	Неzareєстровані платники податків
	Зареєстровані платники податків, в т.ч.: -особи, що занижують суми сплачених податків; -особи, котрі не декларують отримані доходи
Податки, за якими проводиться «податкова амністія»	податки з доходів громадян
	корпоративні податки
	податки на майно
Додаткові заходи при реалізації «податкової амністії»	Податкова амністія із наступним посиленням правозастосуванням
	Податкова амністія із наступним проведенням аудиту
	Податкова амністія із наступним проведенням податкової реформи

Рис. 1. Типи податкових амністій

Джерело: складено авторами за даними [3]

Країни з різних причин застосовують програми податкової амністії. Серед основних причин застосування податкової амністії необхідно виокремити такі: необхідність забезпечення швидкий приріст доходів бюджету; сприяння покращення податкової дисципліни (підвищення рівня дотримання податкового законодавства, спонукання платників податків до декларування та своєчасної сплати раніше незадекларованих податків, подання податкових декларацій); стимулювання повернення вивезеного капіталу з метою розвитку внутрішніх інвестицій, покращення платіжного балансу або з інших причин, пов'язаних з фінансовою системою. Щодо періоду, коли зазвичай застосовують податкові амністії, то згідно із даними МВФ це час економічних криз, девальвації валют, зміни уряду, тобто період відсутності належної законодавчої бази, недостатнього рівня управління та діяльності податкової адміністрації [3]. За таких умов уряд може вводити програми податкової амністії для розв'язання минулих або надзвичайних проблем, пов'язаних із серйозним порушенням податкових зобов'язань. Головна мета таких програм – зменшення непогашеної податкової заборгованості та надання платникам податків можливості вирішити свої минулі порушення та сплатити поточні податкові зобов'язання. Уряди також можуть впроваджувати податкові амністії відповідно до тиску різних зацікавлених груп, які просять списати наявні податкові борги. Програми податкової амністії можуть бути

запроваджені на різних етапах процесу адміністрування податків з метою виправлення цих недоліків. Наприклад, можуть бути запроваджені амністії для тих, хто не виконав вимоги щодо реєстрації, для підвищення точності та повноти реєстру платників податків, а також для включення платників, які займаються неофіційною економічною діяльністю. Також можуть бути запроваджені амністії для тих, хто не виконує зобов'язання щодо подання та сплати податків з метою збільшення надходжень та кількості активних платників податків. Крім того, можуть бути запроваджені амністії, що обмежують повноваження податкової адміністрації щодо перевірки у обмін на декларування платниками податків раніше незадекларованих доходів та чесне та точне декларування доходів в майбутньому з метою збільшення доходів.

У міжнародній практиці існує чимало прикладів вдало проведеної «податкової амністії» (табл.1).

Таблиця 1

Результати проведення «податкової амністії» в світі

Країна	Роки	Ставка декларування, %	Обсяг задекларованих доходів	Обсяг надходжень до бюджету
Аргентина	2016-2017	0-10	116,8 млрд дол США	9,5 млрд дол США
Індія	1997	30	8 млрд дол США	2,5 млрд дол США
	2016	45	9,5 млрд дол США	4,1 млрд дол США
Індонезія	2016-2017		366 млрд дол США	8 млрд дол США
Італія	2001-2002	2,5	73 млрд євро	1,4 млрд євро
	2010	5	80 млрд євро	4 млрд євро
Німеччина	2004-2005	25-35		1,2 млрд євро
Казахстан	2006-2007	10	6,7 млрд дол США	
Грузія	2005	1		35 тис дол США

Джерело: складено авторами за даними [4, 5]

В Україні проблеми «нульової декларації», «податкової амністії» обговорювались упродовж тривалого часу. Основним аргументом для впровадження є можливість повернути «тіньові активи» українців у вітчизняну економіку. За підрахунками Д. Гетманцева обсяг таких активів становить до 50 млрд дол. США, а податкова амністія може повернути у правове поле 20 млрд. дол. США [6, с.11]. міністр вважає, що за умови сплати одноразового податку у розмірі 5 % річних, бюджет отримає один мільярд дол. США додаткових надходжень [6].

15 червня 2021 р. вступив в дію Закон України №1539-IX [7], який запровадив одноразове (спеціальне) добровільне декларування у період з 1 вересня 2021 р. до 1 вересня 2022 р. Через початок війни та введення воєнного стану термін декларування був продовжений до 1 березня 2023 року Законом України №2516-IX від 15.08.2022. [8]. Одноразове (спеціальне) добровільне декларування активів фізичними особами передбачає подання декларації із вказанням активів, з яких не були сплачені податки (без розкриття джерел їх походження). Упродовж 10 днів з моменту подачі декларації декларанту необхідно сплатити податки у розмірі:

-5 % – для нерухомості, розташованої в Україні, і для валютних цінностей, розміщених на рахунках в українських банках;

-9 % – для валютних цінностей та інших активів, розміщених за кордоном;

-2,5 % – для державних облігацій України з терміном обігу понад рік [7].

На даний момент в Україні завершилася кампанія «податкової амністії». На жаль, результати кампанії значно відрізняються від задекларованих цілей. При запровадженні податкової амністії очікувалось «амнітувати» близько 20 млрд дол США, що

забезпечило б поповнення бюджету на суму близько 1 млрд дол. США у вигляді сплачених податків. За час проведення кампанії вдалося фактично залучити від громадян 8 млрд грн (еквівалент 200 млн дол. США), а отримати у вигляді податків – лише 500 млн грн (12,5 млн дол. США). Тобто держава отримала лише 2,5 відсотки від запланованого показника [9].

Основними причинами низької результативності «податкової амністії» експерти називають низький рівень довіри декларантів до податкових органів, забюрократизованість процедури одноразового декларування та її платність [9]. Окрім того, в умовах воєнного стану запроваджено зміни податкового законодавства, спрямовані на зниження податкового навантаження для фізичних осіб-підприємців. Так, Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» [10] запровадив добровільну сплату єдиного податку для платників I та II груп єдиного податку; можливість для ФОП II та III груп не сплачувати ЄСВ за найманих працівників, призваних під час мобілізації на військову службу до Збройних Сил України; та можливість для ФОП та юридичних осіб перейти на сплату єдиного податку за ставкою 2% від доходу. Тобто зміни податкового законодавства запровадили умови, за яких декларантам простіше і дешевше зареєструватися фізичною особою-підприємцем та сплатити лише 2% від так званих отриманих «доходів». Лише за 9 місяців 2022 р. на спрощену систему оподаткування за ставкою 2 % перейшло 266 тисяч ФОП, багато з котрих отримали дохід в сумі понад 200 млн грн, що в рази більше ніж отримала держава в результаті проведення «податкової амністії» [9].

Запровадження «податкової амністії» створює ризик використання цього механізму для легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Щоправда, законодавець унеможливив легалізацію корупційних доходів, закріпивши норму, яка забороняє особам, «які за будь-який рік, починаючи з 1 січня 2005 р., подавали або мають подавати декларації відповідно до антикорупційних законів». Окрім того, Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (FATF) закріпила основні принципи щодо протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансування тероризму (ПВД / ФТ) при реалізації політики добровільного виконання податкового законодавства (податкової амністії).

Задля попередження легалізації злочинних доходів за допомогою «податкової амністії» необхідно застосовувати профілактичні антилегалізаційні заходи, унеможливити звільнення активів від перевірки на предмет дотримання вимог законодавства у сфері протидії відмиванню коштів та фінансування тероризму, забезпечити координацію діяльності податкових органів та підрозділу фінансової розвідки, надати правову підтримку та забезпечити обмін інформацією між правоохоронними органами.

Висновки

Податкова амністія покликана надати неоподаткованим доходам легального статусу та сприяти детінізації економіки. Окрім того, податкова амністія є одним з інструментів відновлення економіки, поліпшення бізнес-клімату та збільшення інвестиційної привабливості країни.

У світовій практиці є чимало прикладів вдалого застосування податкової амністії. Зокрема, Аргентина, Італія, Індія, Німеччина, Казахстан провели податкову амністію, що сприяло легалізації значних сум раніше незадекларованих доходів і, водночас, забезпечили надходження до державних бюджетів. Вивчення досвіду позитивного застосування податкової амністії дає можливість виокремити спільні риси її реалізації, а саме: використання низької ставки оподаткування легалізованих доходів, створення

максимально сприятливих умов при проведенні податкової амністії з одночасним посиленням відповідальності за порушення податкового законодавства після завершення процедури. Результати реалізації податкової амністії в Україні є значно нижчими, аніж очікувалось. Серед причин виокремлюють низький рівень довіри до держави та податкових органів, введення військового стану та запровадження змін у податкове законодавство, невизначеність та неможливість прогнозування подій у майбутньому. Щоб отримати максимальний позитивний ефекти від застосування податкової амністії, необхідно провести реформи податкової та судової систем, забезпечити надійність фінансових посередників, здійснити антикорупційні заходи.

Список використаних джерел

1. Тіньова економіка. Загальні тенденції: Аналітична записка. 2022. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>
2. Як Україні вибратися із податкової пастки. [UIFuture](https://uifuture.org/publications/podatkova-pastka-dlya-ukrayinskoji-ekonomiky/). URL: <https://uifuture.org/publications/podatkova-pastka-dlya-ukrayinskoji-ekonomiky/>
3. Baer K., Le Borgne E. Tax amnesties : theory, trends, and some alternatives. Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2008. 79.
4. Що передбачає податкова амністія. Рада ухвалила закон, щоб українці змогли показати свої активи. BBC News.Україна. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-57354816>
5. Зануда А. Податкова амністія. Як це робили інші і навіщо вона Україні. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54876368>
6. Беззуб І. Податкова амністія: українські реалії та зарубіжний досвід. Громадська думка про правотворення. 2021. № 7 (212). С. 5-13. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2021/7.pdf>.
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету: Закон України від 15 червня 2021 року № 1539-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1539-IX#Text>
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо звільнення від оподаткування благодійної допомоги, виплаченої на користь членів сімей поранених та загиблих учасників бойових дій під час участі у відсічі збройній агресії та забезпеченні національної безпеки України: Закон України від 15.08.2022 № 2516-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2516-20#Text>
9. Слущкий Б. Чому не спрацювала "податкова амністія" і чи вдасться тепер ховати "ліві" гроші. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/chomu-ne-spracyuvala-podatkova-amnistiya-chi-vdastsya-hovati-livi-groshi-12163779.html>.
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20?fbclid=IwAR0iRCTYf9MmnhOafq_sUP4FFo52lgTu0RIBlnGDay8-0BbhKi4koTRbMG0#Text
11. Сльозко О.О., Глазова А.Б. Позитивний досвід податкових амністій розвинутих країн для України. Інтелект XXI. 2015. № 5. С. 27-35. URL: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2015/2015_5/5.pdf

12. Шульга Т.М., Кононенко Л.В. Поняття податкової амністії та міжнародний досвід її застосування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 261–263.