

УДК 336.1

П. П. Пірнікоза,  
аспірант кафедри податків і фіскальної політики,  
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

## АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ВИКОРИСТАННЯ ЗАХОДІВ ФІСКАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ З МЕТОЮ ДЕТИНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ У ВІТЧИЗНЯНИХ ЕКОНОМІЧНИХ РЕАЛІЯХ

P. Pirnykoza,  
PhD student of taxation and fiscal policy department,  
Ternopil national economic University

### ADAPTATION OF THE FOREIGN EXPERIENCE OF USING FISCAL MEASURES IN ORDER TO REDUCE THE SHADOW ECONOMY IN UKRAINIAN ECONOMIC REALITIES

Статтю присвячено дослідженню зарубіжного досвіду використання фіскальних заходів з метою детинізації економіки. Перевага надавалась практиці країн, що розвиваються, схожих за економічними чи політичними параметрами з Україною. Проаналізовано напрям податкової політики в таких країнах, як Польща, Грузія та Словаччина та її вплив на розміри тіньового сектору. Розглянуто потенційні економічні ефекти від запровадження податкової амністії. Доведено необхідність розробки в Україні стратегічного документу щодо боротьби з тіньовою економікою, як це здійснюється у деяких із досліджуваних країн.

The article is devoted to the study of foreign experience in the use of fiscal measures with the purpose of economy unshadowing. The practice of developing countries, similar in economic or political terms to Ukraine, has been favored. It was analyzed the direction of tax policy in countries such as Poland, Georgia and Slovakia and its impact on the size of the shadow economy. The potential economic effects of introducing a tax amnesty are considered. It was proved the necessity of developing a strategic document on combating the shadow economy in Ukraine, as is the case in some of the studied countries.

*Ключові слова: тіньова економіка, детинізація, фіскальні заходи, зарубіжний досвід, податки, податкова амністія.*

*Key words: shadow economy, unshadowing, fiscal measures, foreign experience, taxes, tax amnesty.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Взявши курс на євроінтеграцію український уряд проводить широкомасштабні реформи, які базуються на ідеї прискорення економічного розвитку шляхом трансплантації найефективніших економічних інституцій, у тому числі й тих, що стосується сфери державних фінансів. При цьому зовсім не враховується існуюча в країні об'єктивна економічна реальність. Це часто призводить до дисфункції трансплантованих інституцій, яка продиктована їх несумісністю з культурними традиціями або інституціональною структурою реципієнта. Вкрайньому випадку недієві інституції поступово атрофуються й зникають, проте в гіршому — можуть стати джерелом активізації деструктив-

ної можливості їх застосування. Відтак зберігаючи свою формальну ідентичність, вони фактично перероджуються в інструмент тіньової діяльності.

Мова не йде про відкидання найкращих європейських практик у фіскальній сфері, оскільки дослідження зарубіжного досвіду є невід'ємною складовою побудови стійкої фінансової системи. Однак стратегія детинізації економіки потребує врахування культурних особливостей української нації та історичних передумов їх становлення. Просте наслідування фіскальних практик розвинених країн не приносить потрібних результатів, оскільки економіка України має іншу структуру та функціонує за іншими неформальними законами.

З цих міркувань, на наш погляд, важливим є не лише дослідження досвіду країн з розвинутою економікою, але й успішні випадки детінізації економік тих країн, котрі мають чи мали схожі з Україною політичні та економічні параметри. За політичною збіжністю до них слід відносити країни з перехідною економікою, переважно ті, що перебували у складі СРСР або розвивалися під його впливом. Економічним параметром виступає рівень економічного розвитку країни, який відображається показником ВВП на душу населення.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Темі тіньової економіки та ухиленню від оподаткування присвячені роботи ряду міжнародних організацій та відомих зарубіжних економістів, серед яких Б. Торглер, К. Торосян, Р. Філер, Дж. Фукен, Ф. Шнайдер та ін. Серед вітчизняних науковців, які досліджували шляхи зниження обсягів неформальної економіки в Україні, варто виділити З. Варналій, А. Дворянінов, А. Крисоватий, І. Мазур та ін.

Не зважаючи на значний науковий доробок українських науковців у цьому напрямі, на нашу думку, важливим є постійний моніторинг різноманітного міжнародного досвіду для удосконалення заходів боротьби з тіньовою економікою.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Еталоном детінізації економіки для України може бути республіка Польща, яка в період 1991—2015 рр. знизила рівень тіньової економіки з 34,5% до 19,1% ВВП, тобто на 15,4 в. п. При чому таке зниження мало поступовий і перманентний характер та майже не змінювало своєї тенденції. Також варто зазначити, що воно відбувалося не за рахунок різкої лібералізації податкових ставок. З початку 90-х років і до сьогодні польська податкова система розвивається поступово. Мета полягає в залученні іноземних інвестицій, внаслідок чого створюються нові робочі місця. Рівень фактичного податкового навантаження у 2015 р. знизився всього лише на 1,6 в. п. порівняно з 1991 р. Впродовж аналізованого періоду його максимальне значення було зафіксоване у 1993 р. — 39,2%, а мінімальні у 2009 та 2010 рр. — 31,4% та 31,1% відповідно. Ставки корпоративного податку за цей період поступово скоротилися з 40% (діяла до 1996 року) до 19% (впроваджена в 2004 році). З 1 січня 2017 року було запроваджено знижену ставку корпоративного податку у розмірі 15% для малого бізнесу, річний фінансовий

дохід якого не перевищує 1,2 млн євро, та для суб'єктів господарювання, які функціонують перший рік на ринку. Впродовж аналізованого періоду також було скорочено ставки податку з доходів фізичних осіб. Загалом польський уряд здійснював розвиток фіскального законодавства за рахунок його поступової гармонізації з законодавством країн Європейського союзу, а не за допомогою радикального реформування.

Експерти відзначають, що одним із найефективніших заходів в контексті детінізації польської економіки була фіскалізація, яка полягає у використанні фіскальних пристроїв для запису операцій, що підлягають оподаткуванню, та іншої податкової інформації на фіксовану пам'ять. У тих країнах ЄС, де сучасні технології безготівкового розрахунку стали вже традиційними, рівень тінізації економіки нижчий ніж у тих країнах, де такі розрахунки не мають широкого розповсюдження. Відтак Польща є однією з найстаріших податкових країн, що використовує фіскальні касові апарати та фіскальні принтери. Це країна з приблизно двома мільйонами касових апаратів, з яких 600 тис. мають друкований принтер (квитанцію та паперовий рулон). З початку 2018 року польський уряд планує поступове впровадження нового виду касових апаратів, які видаватимуть електронні квитанції замість паперових, а також надсилатимуть періодичні звіти на всі записи касових апаратів до нової ІТ-системи податкових органів. Метою усього цього є просування безготівкових операцій, що, як правило, є одним з найефективніших інструментів боротьби з тіньовою економікою. Клієнти, які не звикли користуватися платіжними картками, також матимуть можливість використовувати нову систему. Оскільки нові касові апарати матимуть доступ до Інтернету й зможуть надсилати електронні квитанції на електронну адресу або ж на номер телефону. Залишатиметься й можливість отримання роздрукованого підтвердження купівлі-продажу. Оцінки показують, що за рахунок цього нововведення, надходження від ПДВ збільшаться на 2—3 млрд злотих на рік [1].

Серед заходів, які сприяли детінізації польської економіки, також мало місце впровадження Міністерством фінансів національних чекових лотерей. Вони тривали 12 місяців та супроводжувалися кількома освітніми кампаніями. Згідно з правилами, кожен мав можливість зареєструвати свої квитанції в Інтернеті та виграти приз. Чим більше реквізитів учасник реєструє, тим більше шансів на перемогу. Се-

Таблиця 1. Кількість податків та розміри їх ставок в Грузії

	2003-04	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість податків	21	7	7	7	6	6
ПДВ	20%	20%	18%	18%	18%	18%
Податок з доходів громадян	12-20%	12%	12%	12%	25%	20%
Соціальні внески	33%	20%	20%	20%		
Податок на прибуток	20%	20%	20%	20%	15%	15%
Податок на прибуток з дивідендів	10%	10%	10%	10%	10%	5%
Податок на відсоток	10%	10%	10%	10%	10%	5%
Податок на власність	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%

Примітка: податок на власність — місцевий податок, ставка якого коливається в залежності від регіону, але не перевищує 1% податкової бази.

Джерело: Міністерство фінансів Грузії [3].

ред призів, виграних у лотереях, були автомобілі, ноутбуки, планшетні комп'ютери та ін. Як заявляли представники польського уряду, головною метою лотерей було не отримання додаткових податкових надходжень, а в першу чергу підвищення податкової свідомості громадян. Населення повинно вимагати квитанції, оскільки це захищає права споживачів та гарантує сплату податку економічним агентом. Лотерея підтримує таким чином чесних платників податків.

На відміну від Польщі, Грузія в контексті впровадження реформ діяла значно радикальніше, тому сьогодні стала прикладом для наслідування в Україні. Зокрема широко поширеною є думка, що детінізація вітчизняної економіки потребує повної лібералізації податкового законодавства, як це було зроблено нашими південно-східними сусідами. До 2003 року сфера оподаткування була однією з найбільш проблемних в Грузії. Процес збору податків був складним через відсутність добре функціонуючого виконавчого органу, низького рівня податкової дисципліни податкоплатників та ряд інших серйозних проблем. Внаслідок революційних подій, які мали місце в Грузії наприкінці 2003 року, новостворений уряд зобов'язався глибоко реформувати податкову систему задля зменшення випадків податкових та адміністративних зловживань. Після року дискусій наприкінці 2004 року кількість податків та їх ставки було радикально знижено, а процес адміністрування значно спрощено, внаслідок чого грузинська податкова система стала однією з найліберальніших в Європі.

Загальна кількість податків була скорочена з двадцяти до семи (до шести з 2008 року). Усі податки з низькою фіскальною ефективністю були скасовані. Залишилися лише ті, які приносили найбільше надходжень до бюджету та характеризувалися не складними процедурами адміністрування. Результатом такого реформування стало збільшення ВВП на душу населення за підсумками 2008 р. у 2,6 рази по-

рівняно з 2004 р. [2]. Серед іншого в Грузії було спрощено процедуру подання податкової декларації, скасовані спонтанні перевірки, спрощено дозвільну систему здійснення підприємницької діяльності та ін.

З таблиці 1 стає зрозуміло, що найбільша зміна відбулася зі ставками податків на особисті доходи громадян. Так, до реформи ставки податку з доходів громадян були прогресивними та коливалися в межах 12—20%, більше того мало місце існування ряду пільг щодо деяких видів доходів та для окремих груп платників. Реформою передбачалося запровадження єдиної ставки податку з доходів громадян в розмірі 12%, натомість усі пільги були скасовані. Починаючи з 2008 року податок з доходів громадян був об'єднаний з внесками на соціальне страхування, що значно знизило податкове навантаження на працю. Відтак загальна ставка новоствореного податку спочатку була встановлена на рівні 25%, проте вже через рік була знижена до 20%.

Загалом податкову реформу в Грузії можна розділити на 3 окремі періоди:

1) період 2004—2007 рр. характеризувався інтенсивною роботою в таких напрямках, як боротьба з корупцією, усунення надмірної бюрократії, значне зниження загального рівня оподаткування, базові інституційні зміни;

2) період 2007—2009 рр. характеризувався роботою над підвищенням інституційної спроможності, реалізацією реформ покращення адміністрування податків та подальшим зниженням податкового навантаження;

3) період 2010—2011 рр. характеризувався глибокою та комплексною податковою реформою (прийняття нового податкового кодексу), завершенням митної реформи та різким підвищенням податкової дисципліни шляхом застосування ІТ-технологій в адмініструванні.

Гостра проблема корупції в податкових органах, яка особливо притаманна для України, у Грузії вирішувалася шляхом реорганізації податкових органів як на центральному, так і

Таблиця 2. Податкові надходження у 2003 та 2004 роках у Словаччині, млрд словацьких крон

	Номінальні надходження	Частка	Номінальні надходження	Частка
<b>Податкові надходження</b>	217.6	100.0%	233.5	100.0%
<b>Прямі податки</b>	82.7	38.0%	68.9	29.5%
Податок на доходи фізичних осіб	39.9	18.3%	34.1	14.6%
Корпоративний податок	33.6	15.4%	29.1	12.5%
Вирахований дохідний податок (Withholding income tax)*	9.1	4.2%	5.7	2.4%
<b>Непрямі податки</b>	118.3	60.9%	149.5	64.0%
ПДВ	80.7	41.9%	104.9	44.9%
Акцизний податок	37.6	19.0%	44.6	19.1%

Примітка: \* включає доходи від оподаткування дивідендів.  
Джерело: за даними Міністерства фінансів Словаччини [6].

на місцевому рівнях. У процесі її здійснення було значно збільшено рівень оплати праці державних службовців, які відповідали за збір податків, окрім того, їх ряди було очищено від тих, хто підозрювався в корупційних діях. Посилення інформованості громадськості щодо прав та обов'язків платників податків також допомогло приборкати хабарництво та ухилення від сплати податків.

У Грузії в 2012 році, як і в Польщі, використовувався досвід впровадження чекової лотереї. Вона розпочалася одночасно з запровадження касових апаратів на базі GPRS по всій країні. Ці машини дозволили Службі доходів Грузії оперативно збирати інформацію про поточні доходи компаній на своїх онлайн-серверах. Це було зроблено задля боротьби з тіньовою економікою та контролю над доходами компаній, а отже, щоб мати можливість ефективно стягувати податки. Знову ж таки, лотерея, перш за все, мала мету мотивувати споживачів вимагати квитанції при операціях купівлі-продажу, оскільки вони служили дійсним квитком для участі в лотереї. Крім того, ціллю також було покращення ставлення населення до податкових органів. Проект повністю фінансувався Службою доходів Грузії, а не з бюджету. На його реалізацію було виділено близько 3,7 мільйонів євро. На жаль, статистичного аналізу успішності лотереї грузинським урядом не було проведено, тому фіскальні вигоди від її існування досить важко оцінити. Проте позитивний ефект був досягнутий у покращенні громадської думки, у позитивному впливі на соціальні норми та дискусії щодо дотримання податкового законодавства [4].

Результати такої політики Грузії в контексті детінізації економіки були досить неоднозначними. З однієї сторони, Міністерство фінансів Грузії заявило про покращення показника дотримання податкового законодавства\*,

який зріс з 35% до 78—85%. Про детінізацію економіки також свідчили стрімке зростання ВВП країни й зростання податкових надходжень до бюджету більше, ніж у 2,5 рази у 2008 році порівняно з 2004 роком. З іншої сторони результати досліджень західних експертів на чолі з Ф. Шнайдером не фіксують зниження рівня тіньової економіки в Грузії. К. Торосян та Р. Філер, досліджуючи вплив податкових реформ у Грузії на розміри тіньової економіки, дійшли висновків, що податкові зміни, можливо, й сприяли збільшенню обсягів звітування про доходи, проте рівень сприяння залежав від галузі та міг бути пов'язаним також з одночасним зростанням інтенсивності заходів податкового контролю [5, с. 29—30].

Цікавим, на нашу думку, є досвід боротьби з тіньовою економікою в частині ухилення від сплати податків в Словаччині. Підтвердженням ефективності таких заходів є зниження показника рівня тіньової економіки з 18,5% ВВП у 2002 р. до 12,5% ВВП у 2015 р. Поступова детінізація словацької економіки мала місце починаючи з 2003—2004 року. Саме в цей період урядом була проведена масштабна податкова реформа. Її суть зводилася до максимального спрощення національної податкової системи задля залучення нових інвестицій. Ставки трьох найважливіших з фіскальної точки зору податків (податку на доходи фізичних осіб, корпоративного податку та ПДВ) було уніфіковано в єдину ставку — 19%. До реформи ставка податку на доходи фізичних осіб була прогресивною та коливалася в межах від 10% до 38%; корпоративний податок мав базову ставку в розмірі 25% та дві пільгові ставки в розмірі 18% та 15%; базова ставка ПДВ складала 20%, а пільгова — 14%.

Податкову базу з податку на доходи фізичних осіб та корпоративного податку було розширено за рахунок скасування великої кіль-

\* Показник розраховується як відношення фактичних податкових надходжень до потенційних податкових надходжень.

кості існуючих пільг. Реформою також було скасовано податки з незначним фіскальним потенціалом. Натомість відбулося збільшення ставок акцизного податку на нафтопродукти, тютюнові вироби та алкогольні напої. Відтак можна констатувати, що зниження податкового тягара з прибуткових податків було компенсовано шляхом збільшення ставок податків на споживання, що збільшило стимули до роботи та заощаджень. Це підтверджується й даними наведеними у таблиці 2.

У період 2004—2008 рр. Словаччині завдяки податковій та іншим реформам вдалося досягнути в середньому щорічного зростання економіки на 8%, що було найвищим показником серед усіх країн ЄС. Загалом ВВП на душу населення у 2008 році становило 18,7 тис. дол. США, що більше ніж у 2 рази порівняно з 2003 роком — 8,7 тис. дол. США. Зайнятість щорічно зростала майже на 3%, в той час як безробіття скоротилося з 18% у 2004 році до 10% у 2008 році. Рівень тіньової економіки знизився з 16,7% ВВП до 12,8% ВВП, тобто на 3,9 в. п.

У 2012 році уряд Словаччини схвалив план дій щодо боротьби з шахрайством у сфері оподаткування на 2012—2016 рр., який містить 50 заходів, число яких у 2015 році збільшилось ще на 30. Переважна більшість заходів стосувалася покращення адміністрування ПДВ. За оцінками Міністерствами фінансів реалізація плану протягом 2012—2015 рр. призвела до додаткових надходжень від ПДВ у розмірі 1,6 млрд євро. Також позитивний вплив мав місце й на надходження з корпоративного податку, який оцінювався в додаткових 0,4 млрд євро. Таким чином, загальне покращення збирання податків склало близько 2 млрд євро, що становить 2,7% ВВП [7, с. 9]. Серед найбільш важливих заходів запровадженого плану були [7, с. 9—10]:

- очищення реєстру ПДВ, тобто анулювання реєстрації для платників ПДВ, з яким неможливо зв'язатися;

- опублікування на офіційному веб-сайті списку платників ПДВ з високим ступенем ризику;

- запровадження обов'язкового місячного податкового періоду для нових платників ПДВ протягом перших 12 місяців функціонування;

- запровадження жорсткого режиму контролю за платниками з високим ступенем ризику;

- розширення переліку підприємств, які зобов'язані реєструвати свої продажі за допомогою електронних касових апаратів та вико-

ристання віртуальних касових апаратів. Останні були запроваджені з метою зниження економічного тягара для суб'єктів господарювання та являли собою інтернет додаток, доступ до якого можна було отримати за допомогою телефону, ноутбуку тощо;

- запровадження чекової лотереї;

- запровадження лімітів на готівкові розрахунки та ін.

Розробка та реалізація національних програм та стратегій в контексті боротьби з тіньовою економікою є поширеною світовою практикою. З 1996 року уряд Фінляндії реалізував уже шість резолюцій відповідно до плану дій щодо зменшення тіньової економіки. Як показує практика, найбільш ефективними є превентивні заходи боротьби з тіньовою економікою [8]. Резолюції готувалися шляхом тісної співпраці між різними міністерствами та державними органами, а підготовка координувалася Міністерством внутрішніх справ. Результатом такої діяльності стало зниження обсягів тіньової економіки Фінляндії на 4—5% ВВП країни [9].

Починаючи з квітня 2016 року міністерський комітет з питань економічної політики прийняв "Стратегію вирішення проблеми тіньової економіки та економічної злочинності на 2016—2020 рр." [10] через постанову уряду. Для реалізації стратегічних цілей Наглядова група з запобігання економічної злочинності (Міністерство внутрішніх справ) підготувала окремий план дій [11], в якому перераховані конкретні заходи протидії тіньовій економіці, їх цілі, терміни, відповідальні за їх впровадження державні інститути та показники оцінки їх виконання. Стратегічними цілями протидії тіньовій економіці є: сприяння здоровій бізнес конкуренції; превентивне запобігання тіньовій діяльності та економічній злочинності; підвищення ефективності діяльності державних органів, спрямованої на подолання тіньової економіки шляхом покращення їх взаємодії; посилення процесу боротьби зі злочинністю, пов'язаною з тіньовою економікою.

Було встановлено, що виконання плану дій буде перевірятися кожних шість місяців Наглядовою групою. Міністерства та органи влади, які відповідають за впровадження заходів, повинні звітувати про прогрес, досягнутий у здійсненні плану, та про оцінку ефективності проектів та заходів.

У рамках Європейського семестру (The European Semester) Болгарія отримала три послідовні рекомендації у сфері оподаткування з 2012 року. Вони стосуються двох основних про-

блем — високих витрати на дотримання податкового законодавства та відсутності всебічної та широкомасштабної стратегії забезпечення податкового законодавства. Для виконання цих рекомендацій болгарський уряд підготував та затвердив єдиний стратегічний документ під назвою "Єдина національна стратегія покращення збирання податків, боротьби з тіньовою економікою та зниження витрат на дотримання податкового законодавства у 2015—2017 рр." (далі — Стратегія), який закладений в національній програмі реформ 2015 року [12].

Стратегія базується на програмах та заходах з різних сфер, що стосуються поставлених у ній цілей. Таким чином, різні державні інститути брали участь у розробці цього документу та були зобов'язані впроваджувати передбачені у ньому заходи, які загалом згруповані у три блоки:

- 1) покращення збирання податків;
- 2) боротьба з тіньовою економікою;
- 3) зниження витрат на дотримання податкового законодавства.

Заходи в Стратегії, спрямовані на подолання тіньової економіки, в основному пов'язані зі збільшенням частки електронних сервісів; спрощенням процедур ліцензування та реєстрації; обмеженням корупційних практик, проведенням медіа кампаній щодо підвищення громадянської свідомості суспільства; запобіганням можливості ухилення та уникнення від сплати податків та платежів соціального страхування шляхом запровадження більш ефективних контролю за дотриманням законодавства, стимулів та санкцій.

Ще однією країною, яка розробила та реалізує національну програму протидії тіньовій економіці, є Сербія. Відповідний стратегічний документ було представлено сербським урядом за підтримки Національного альянсу для місцевого економічного розвитку (National Alliance for Local Economic Development — NALED) й Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Метою програми є зменшення рівня тіньової економіки з 30,1% до 26,7% ВВП до 2020 року. Основними стратегічними цілями програми є:

- 1) покращення ефективності нагляду за тіньовими фінансовими потоками (краща координація діяльності податкових інспекцій, співпраця між податковими інспекціями та митницями);
- 2) покращення функціонування фіскальної системи (удосконалення системи фіскалізації та розширення її меж);
- 3) зниження адміністративного та парافیскального тягаря для бізнесу;

4) підвищення обізнаності населення про негативні наслідки тіньової діяльності, що сприятиме зростанню податкової моралі громадян.

Легалізація раніше прихованих доходів можлива за рахунок запровадження податкової амністії та програм репатріації активів, які мають довгу історію застосування та залишаються одним із найпопулярніших інструментів детінізації економіки в світі. Міжнародний досвід засвідчує, що амністія може призвести до зростання надходжень бюджету, що є надзвичайно важливим у часи рецесії або фінансової кризи, коли існує необхідність у додаткових фінансових ресурсах. Проте, як показує практика, ефективна амністія є скоріше виключенням, ніж нормою.

Однією з найуспішніших країн у контексті впровадження податкових амністій є Італія. З початку 2000-х років італійські уряди декілька разів запроваджували програми податкової амністії у своїх фіскальних законах, відомих як "Scudo Fiscale" ("фіскальний щит"). Перший закон про податкову амністію був чинним з вересня 2001 року до травня 2002 року, тобто близько 8 місяців. Його метою була репатріація активів та зниження рівня тіньової економіки. Економічні агенти, які вирішили задекларувати свої приховані доходи, були захищені від подальших податкових перевірок, що стосувалися цих доходів. Найбільші бенефіціари амністії були зобов'язані інвестувати 12% раніше незадекларованого доходу на період не менше 10 років. Економічним результатом було декларування 58,8 млрд євро та збільшення податкових надходжень на 1,47 млрд євро, тобто 0,1% ВВП, створеного протягом аналізованого періоду. Наступна амністування тіньових доходів, яке розглядалося як продовження першої програми податкової амністії, було запроваджено вже в 2003 році. Результати були менш значними, детінізація капіталу склала — 14,9 млрд євро, а додаткові податкові надходження — 0,6 млрд євро [13, с. 16].

Чергова податкова амністія в Італії була запроваджена у 2009 році (серпень 2009 — квітень 2010) та мала неабиякий успіх, зокрема завдяки запровадженню схеми, за якої забезпечувалася повна анонімність осіб, котрі зажадали задекларувати чи повернути на батьківщину свої доходи. Економічним результатом стало декларування більше, ніж 100 млрд євро тіньових доходів та додаткові надходження до бюджету в сумі близько 5 млрд євро. Успішність цієї програми також пояснюється низькою податковою ставкою, яка стягувалася з задекларованих доходів — всього 5% [14].

Таблиця 3. Економічний ефект від проведення амністії/програми добровільного розкриття в деяких країнах

Країна	Період амністії/програми добровільного розкриття	Обсяги детінізованих доходів	Обсяги одержаних податкових надходжень
Італія	2001-2002	€58,8 млрд	€1,47 млрд
	2003	€14,9 млрд	€0,6 млрд
	2009-2010	€100+ млрд	€5+ млрд
	2015	€60 млрд	€4,4 млрд
Німеччина	2004	€3,6 млрд	€903 млн
Бельгія	2004	€5,7 млрд	€496 млн
Росія	2007	\$1,15 млрд	\$150 млрд
Угорщина	2014-2015	\$325 млн	-
Португалія	2005	€1,6 млрд	€41 млн
	2010	€1,7 млрд	€83 млн
	2012	€3,4 млрд	€258 млн
Казахстан	2001	\$480 млн	-
	2006-2007	\$6,8 млрд	\$680 млн

Джерело: складено за даними [19—23].

У грудні 2014 року італійський уряд оголосив про проведення останньої одноразової податкової амністії (Voluntary disclosure program), яка запроваджувалася відповідним законом [15] та тривала близько року. В основному вона була спрямованою на репатріацію капіталу з-за кордону, а також боротьбу з офшорним ухилянням від сплати податків. На відміну від попередніх амністій, розкриті активи обкладалися податком на повну ставку з суттєвими звільненнями від грошових санкцій за незадекларовані доходи та імунітетом від переслідування за фінансові злочини. Проте економічним агентам, які скористалися амністією, довелося оголошувати своє ім'я, банківську інформацію та посередників, щоб дозволити податковим органам перевірити походження активів. На кінець 2015 року детінізація доходів склала 60 млрд євро, що збільшило податкові доходи бюджету на 4,4 млрд євро [16]. Такі позитивні результати сприяли оголошенню нової податкової амністії в жовтні 2016 року. Часте використання цього інструменту сприймається науковою спільнотою досить неоднозначно. З однієї сторони наголошується на короткостроковості позитивних результатів та на негативні ефекти в довгостроковій перспективі, з іншої — починаючи з 2014 року податкова амністія в Італії набирає ознак довгострокової, що знижує втрати бюджету.

На пострадянському просторі ефективними вважаються податкові амністії, проведені в Казахстані у 2001 році, а згодом у 2006—2007 рр. Економічним результатом першої з них була декларація доходів у розмірі 480 млн дол. США. За її умовами жителі Казахстану могли розмістити в банках на спеціальних рахунках будь-які суми раніше незадекларованих доходів без сплати податків і штрафів. Така ам-

ністія була елементом загальної стратегії щодо поліпшення ділового клімату та зниження тіньового сектора економіки. Друга амністія була більш вдалою з точки зору залучення коштів в офіційну економіку. Платникам податків було запропоновано легалізувати не тільки грошові доходи, а й власність, придбану або побудовану з порушенням законодавства, виплативши 10% від вартості легалізованого суми. Всього було амністовано коштів на суму в 6,8 млрд дол. США, з них 5,3 млрд дол. США — у вигляді майна [17]. Економічний результат третьої амністії у 2015 році прогнозувався Національною палатою підприємців у Казахстані в сумі близько 1 млрд дол. США. На відміну від перших двох амністій, третя мала характеристики довгострокової. Так, вона впроваджувалася шляхом внесення змін до податкового кодексу країни, а її суть зводилася до списання штрафних та адміністративних санкцій при сплаті основної податкової заборгованості в повному обсязі [18].

Загалом практика використання податкових амністій та програм добровільного розкриття, як інструменту детінізації економіки застосовувалася майже в усіх розвинутих країнах (США, Німеччина, Великобританія, Франція, Бельгія та ін.) та країнах, що розвиваються (Грузія, Росія, Туреччина, Португалія, Угорщина та ін.). Результати деяких з них узагальнені в таблиці 3.

У 2015 р. в Україні уже була здійснена спроба застосування цього інструменту, проте проаналізовані нами його результати у другому розділі цієї роботи показують, що повторне амністування тіньових фінансових потоків, із врахуванням власного та найкращого зарубіжного досвіду, можуть мати позитивний ефект на зниження неформального сектору вітчизняної економіки.

Зважаючи на глибину проблеми тіньових доходів в Україні, на нашу думку, доцільним у нашій країні є впровадження широкомасштабної комбінованої амністії, яка б складалася з одноразової і довгострокової амністій та тривала 2 роки. Протягом першого року при репатріації чи декларуванні прихованих доходів економічні агенти повинні звільнитися від адміністративних та фінансових санкцій та сплачувати знижену ставку податку. Походження задекларованих доходів перевірятися не повинно, крім того необхідним є забезпечення повної анонімності тих суб'єктів господарювання чи громадян, які вирішили детінізувати свої активи. Протягом другого року, амністування доходів повинно відбуватися зі стягненням повної ставки податку та мінімальними штрафними санкціями. Усі амністовані кошти повинні бути розміщені на спеціальних рахунках в українських банках.

Запровадження такого типу амністії хоча й відступає від певних норм моралі, оскільки амністованими можуть бути кошти, отримані внаслідок корупції або кримінальних злочинів, проте може мати значні позитивні фінансові та фіскальні ефекти. Анонімність, відсутність перевірки задекларованого доходу та довготривалість амністії нівелюватимуть недовіру економічних агентів до державних органів влади та осуд зі сторони громадськості. Обов'язковість розташування коштів в українських банках стимулюватиме розвиток банківської системи та знизить кількість готівки в обігу. Необхідність другого року амністії полягає у створенні певного психологічного стимулу для економічних агентів максимально детінізувати свої активи в перший рік. На нашу думку, необхідно законодавчо закріпити, що всі додаткові надходження отримані державою внаслідок амністування фінансових активів повинні бути використані в межах капітальних видатків державного бюджету.

### ВИСНОВКИ

Дослідження досвіду країн, що розвиваються, в контексті детінізації економіки засвідчує доцільність розробки українським урядом окремого стратегічного документу щодо державної політики детінізації економіки — "Стратегія детінізації економіки України", який може впроваджуватися в рамках Стратегії сталого розвитку "Україна 2020". Виходячи з проаналізованого зарубіжного досвіду боротьби з тіньовою економікою основними цілями Стратегії детінізації економіки України повинні

бути: зниження фіскального та адміністративного тягаря для бізнесу; спрощення та удосконалення процесу адміністрування податків; превентивне запобігання тіньовій діяльності; легалізація раніше прихованих коштів.

У рамках досягнення першої цілі необхідним для України є поступове зниження імпліцитної податкової ставки на працю. Це стосується в першу чергу доходів низького та середнього рівня. Для часткового нівелювання податкових втрат бюджету внаслідок зниження ставок податків на працю доцільним є скасування податкових пільг, які їх стосуються. З цією ж метою слід поступово підвищити ставки податків на споживання підакцизних товарів (алкоголь та тютюнові вироби) та предметів розкоші.

Проаналізований зарубіжний досвід також свідчить, що спрощення та удосконалення адміністрування податків реалізується в першу чергу за рахунок використання ІТ-технологій. Так, одним з найефективніших шляхів боротьби з тіньовою економікою є розширення меж та удосконалення фіскалізації. Доцільним в Україні є розширення сфери обов'язкового застосування касових апаратів, а також впровадження касових апаратів, які видаватимуть електронні квитанції та в режимі онлайн надсилатимуть періодичні звіти до відповідної ІТ-системи податкових органів.

Для превентивного запобігання тіньовій діяльності ефективними заходами є: підвищення податкової моралі шляхом проведення масштабної освітньої кампанії щодо необхідності сплати податків, запровадження чекової лотеї, проведення різного роду досліджень та експериментів, які вітчизняні особливості тіньового сектору економіки тощо.

Легалізація раніше прихованих доходів можлива завдяки впровадженню широкомасштабної комбінованої податкової амністії, яка б складалася з одноразової і довгострокової амністій та тривала 2 роки.

### Література:

1. Poland — time to upgrade fiscal memory [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.salesdatacontroller.com/poland-time-upgrade-fiscal-memory/>
2. Official web-site of World Bank Group [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GE>
3. Tax Reforms in Georgia [Електронний ресурс] / Ministry of Finance of Georgia. — 2011. — Режим доступу: <https://www.imf.org/>



external/np/seminars/eng/2011/revenue/pdf/rusuda.pdf

4. Fooker J. Improving VAT compliance — random awards for tax compliance [Электронный ресурс] / J. Fooker, T. Hemmelgarn, B. Herrmann. — European Commission's Taxation Working Paper № 51. 2014. — Режим доступа: <https://ideas.repec.org/p/tax/taxrap/0051.html>

5. Torosyan K. Tax Reform in Georgia and the Size of the Shadow Economy / K. Torosyan, R. Filer. — IZA Discussion Paper No. 6912. — 2012. — 41 p.

6. Official web-site of Ministry of Finance of The Slovak Republic [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.finance.gov.sk/en/>

7. Hajko J. Tax system in the Slovak Republic [Электронный ресурс] / J. Hajko. — Institute for Economic and Social Reforms Publication. — 2016. — Режим доступа: <http://www.ineko.sk/articles/publications>

8. Preventive measures best way to tackle the shadow economy and economic crime [Электронный ресурс] / Ministry of Interior of Finland. — Режим доступа: [http://intermin.fi/en/article/-/asset\\_publisher/harmaata-taloutta-ja-talousrikollisuutta-voidaan-parhaiten-torjua-ennalta-estavalla-tyolla](http://intermin.fi/en/article/-/asset_publisher/harmaata-taloutta-ja-talousrikollisuutta-voidaan-parhaiten-torjua-ennalta-estavalla-tyolla)

9. Schneider F. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments [Электронный ресурс] / F. Schneider. — Linz: Johannes Kepler University. — 2015. — Режим доступа: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>

10. Government Resolution on a National Strategy for Tackling the Shadow Economy and Economic Crime for 2016—2020 [Электронный ресурс] / Ministry of Interior of Finland. — Режим доступа: <http://intermin.fi/en/police/economic-crime-and-the-shadow-economy>

11. Action Plan against the Shadow Economy and Economic Crime for 2016—2020 [Электронный ресурс] / Ministry of Interior of Finland. — Режим доступа: <http://intermin.fi/en/police/economic-crime-and-the-shadow-economy>

12. Single national strategy for improving the tax collection, tackling the shadow economy and reducing the compliance costs: 2015 — 2017 [Электронный ресурс] / Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria. — Режим доступа: <http://www.minfin.bg/en/documents?dq=TACKLING+THE+SHADOW+ECONOMY>

13. Thorne P. Swiss banking secrecy and taxation [Электронный ресурс] / P. Thorne. — HELVEA SA report. — 2009. — 42 p. — Режим

доступу: <http://www.safehaven.at/wordpress/cms/wp-content/uploads/2010/03/Helvea-Studie.pdf>

14. Italy: Tax Guide: Strategic and practical information. — International business publications, USA. — 2015 Edition Updated. — 274 p.

15. Law "Misure per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero nonch? per il potenziamento della lotta all'evasione fiscal" № 186, 15 December, 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/17/14G00197/sg>

16. Zampano G. Italy to Get \$4.4 Billion in Proceeds from Tax Amnesty [Электронный ресурс] / G. Zampano, G. Legorano // The Wall Street Journal. — 2015. — Режим доступа: <https://www.wsj.com/articles/italy-to-get-4-4-billion-in-proceeds-from-tax-amnesty-1449688492>

17. Налоговая амнистия [Электронный ресурс] / [Церлюкевич Ю., Крук Д., Борнукова К., Шиманович Г.]. — BEROC Policy Paper № 21. — 2014. — Режим доступа: [http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/tax\\_amnesty\\_beroc\\_pp21.pdf](http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/tax_amnesty_beroc_pp21.pdf)

18. Об амнистии по налоговой задолженности с 1 января 2015 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31636131#pos=0;0](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31636131#pos=0;0)

19. Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report [Электронный ресурс] / OECD. — 2007. — Режим доступа: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/39327984.pdf>

20. Quaghebeur M. Belgium's Permanent Regularization Procedure: The 2004 Tax Amnesty Redux? / M. Quaghebeur, B. Coel // Tax Notes International. — 2006. — Vol. 42 (11). — P. 967—970.

21. Рыманов А.Ю. Налоговая амнистия — 2007: оценка результативности / А.Ю. Рыманов // Финансы и кредит. — 2008. — № 19 (307). — С. 45—51.

22. 720 take advantage of Hungary tax amnesty in 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://budapestbeacon.com/720-take-advantage-of-hungary-tax-amnesty-in-2015/>

23. Lomas U. Tax Amnesty Gives Portugal Revenue Boost [Электронный ресурс] / U. Lomas. — 2012. — Режим доступа: [http://www.tax-news.com/news/Tax\\_Amnesty\\_Gives\\_Portugal\\_Revenue\\_Boost\\_\\_\\_\\_56779.html](http://www.tax-news.com/news/Tax_Amnesty_Gives_Portugal_Revenue_Boost____56779.html)

#### References:

1. Sales Data Controller (2016), "Poland - time to upgrade fiscal memory", available at: <http://www.salesdatacontroller.com/poland-time-upgrade-fiscal-memory/> (Accessed 20 April 2018).

2. Official web-site of World Bank Group (2018), available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GE> (Accessed 20 April 2018).

3. Ministry of Finance of Georgia (2011), "Tax Reforms in Georgia", available at: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/revenue/pdf/rusuda.pdf> (Accessed 20 April 2018).

4. Fooker, J. (2014), "Improving VAT compliance - random awards for tax compliance", European Commission's Taxation Working Paper, vol. 51, available at: <https://ideas.repec.org/p/tax/taxpap/0051.html> (Accessed 20 April 2018).

5. Torosyan, K. (2012), "Tax Reform in Georgia and the Size of the Shadow Economy", IZA Discussion Paper, no. 6912.

6. Official web-site of Ministry of Finance of The Slovak Republic (2018), available at: <http://www.finance.gov.sk/en/> (Accessed 20 April 2018).

7. Hajko, J. (2016), "Tax system in the Slovak Republic", Institute for Economic and Social Reforms Publication, available at: <http://www.ineko.sk/articles/publications> (Accessed 20 April 2018).

8. Ministry of Interior of Finland (2016), "Preventive measures best way to tackle the shadow economy and economic crime", available at: [http://intermin.fi/en/article/-/asset\\_publisher/harmaata-taloutta-ja-talousrikollisuutta-voidaan-parhaiten-torjua-ennalta-estavalla-tyolla](http://intermin.fi/en/article/-/asset_publisher/harmaata-taloutta-ja-talousrikollisuutta-voidaan-parhaiten-torjua-ennalta-estavalla-tyolla) (Accessed 20 April 2018).

9. Schneider, F. (2015), "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments", Linz: Johannes Kepler University, available at: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> (Accessed 20 April 2018).

10. Ministry of Interior of Finland (2016), "Government Resolution on a National Strategy for Tackling the Shadow Economy and Economic Crime for 2016—2020", available at: <http://intermin.fi/en/police/economic-crime-and-the-shadow-economy> (Accessed 20 April 2018).

11. Ministry of Interior of Finland (2016), "Action Plan against the Shadow Economy and Economic Crime for 2016—2020", available at: <http://intermin.fi/en/police/economic-crime-and-the-shadow-economy> (Accessed 20 April 2018).

12. Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria (2015), "Single national strategy for improving the tax collection, tackling the shadow economy and reducing the compliance costs: 2015—2017", available at: <http://www.minfin.bg/en/documents?dq=TACKLING+THE+-SHADOW+ECONOMY> (Accessed 20 April 2018).

13. Thorne, P. (2009), "Swiss banking secrecy and taxation", HELVEA SA report, available at: [http://www.safehaven.at/wordpress\\_cms/wp-content/uploads/2010/03/Helvea-Studie.pdf](http://www.safehaven.at/wordpress_cms/wp-content/uploads/2010/03/Helvea-Studie.pdf) (Accessed 20 April 2018).

14. International business publications (2015), Italy: Tax Guide: Strategic and practical information, International business publications, USA.

15. Gazzetta Ufficiale (2014), "Misure per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero nonch? per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale", available at: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/17/14G00197/sg> (Accessed 20 April).

16. Zampano, G. (2015), "Italy to Get \$4.4 Billion in Proceeds from Tax Amnesty", The Wall Street Journal, available at: <https://www.wsj.com/articles/italy-to-get-4-4-billion-in-proceeds-from-tax-amnesty-1449688492> (Accessed 20 April 2018).

17. Tserliukevych, Yu. Kruk, D. Bornukova, K. and Shymanovych, H. (2014), "Nalohovaia amnystyia", BEROC Policy Paper, vol. 21, available at: [http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/tax\\_amnesty\\_beroc\\_pp21.pdf](http://www.beroc.by/webroot/delivery/files/tax_amnesty_beroc_pp21.pdf) (Accessed 20 April 2018).

18. Republic of Kazakhstan (2014), "On the amnesty for tax debts from January 1, 2015", available at: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31636131#pos=0;0](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31636131#pos=0;0) (Accessed 20 April 2018).

19. OECD (2007), "Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report", available at: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/39327984.pdf> (Accessed 20 April 2018).

20. Quaghebeur, M. (2006), "Belgium's Permanent Regularization Procedure: The 2004 Tax Amnesty Redux?", Tax Notes International, vol. 42 (11), pp. 967—970.

21. Rymanov, A.Yu. (2008), "Nalohovaia amnystyia — 2007: otsenka rezul'tatyvnosti", Fynansy y kredyt, vol. 19 (307), pp. 45—51.

22. The Budapest Beacon (2016), "720 take advantage of Hungary tax amnesty in 2015", available at: <https://budapestbeacon.com/720-take-advantage-of-hungary-tax-amnesty-in-2015/> (Accessed 20 April 2018).

23. Lomas, U. (2012), "Tax Amnesty Gives Portugal Revenue Boost", available at: [http://www.taxnews.com/news/Tax\\_Amnesty\\_Gives\\_Portugal\\_Revenue\\_Boost\\_\\_\\_\\_\\_56779.html](http://www.taxnews.com/news/Tax_Amnesty_Gives_Portugal_Revenue_Boost_____56779.html) (Accessed 20 April 2018).

Стаття надійшла до редакції 28.04.2018 р.