

Аналітична записка
Застосування непрямих методів податкового контролю
в Україні

Проект UA2008-01: Аналітична підтримка для управління державними фінансами на основі наявних даних / Capacity Support for Evidence-based public financial management

Листопад, 2022

Матеріал було створено за фінансової підтримки уряду Великої Британії (UK Aid), проте висловлені погляди не обов'язково збігаються з офіційною позицією уряду Великої Британії

Зміст

Скорочення	3
1. Головне	4
1.1 Гендерна рівність та інклюзивність	4
1.2 Конфліктна чутливість	5
2. Визначення проблеми ухилення від сплати податків та податкової оптимізації в Україні	6
3. Огляд міжнародного досвіду в сфері застосування непрямих методів оцінки доходів	12
4. Наявні елементи непрямих методів контролю за доходами населення в Україні	21
5. Поширені непрямі методи оцінки доходів та їх застосування в Україні	24
6. Висновки з аналізу міжнародного досвіду та Рекомендації для України	31
Додаток 1. Executive summary	36

Скорочення

ЄС – Європейський Союз

МВФ – Міжнародний валютний фонд

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ВВП – Валовий Внутрішній Продукт

СЕА ПДВ – Система Електронного Адміністрування Податку на Додану Вартість

СМКОР – Система Моніторингу Критеріїв Оцінки Ризиків

ПДФО – Податок на Доходи Фізичних Осіб

НБУ – Національний Банк України

ДПС – Державна Податкова Служба

СБУ – Служба Безпеки України

ДБР – Державне Бюро Розслідувань

ФОП – Фізична особа-підприємець

EOIR – Executive Office for Immigration Review (Виконавчий офіс з питань імміграції, ЄС)

AEOI – Automatic Exchange of Information (Автоматичний обмін інформацією, ЄС)

PAYE – Pay as you earn (Платіть у міру заробітку, Великобританія)

NTS – National Tax Service (Національна податкова служба, Південна Корея)

BEPS – Base erosion and profit shifting act (Акт розмивання бази та переміщення прибутку)

1. Головне

Аналітична записка містить дослідження поточних проблем недоотримання податкових надходжень, вивчення міжнародного досвіду застосування непрямих методів контролю доходів, зокрема методологію МВФ щодо доцільності використання таких методів, а також надання рекомендацій щодо впровадження реформи в Україні.

Документ розроблено відповідно до шаблону, затвердженого керівним комітетом проекту. Використання документу націлене на допомогу у прийнятті рішень щодо застосування непрямих методів контролю та оцінки доходів населення в Україні після закінчення війни, у період післявоєнного відновлення.

Документ надає обґрунтований аналіз щодо проблематики та доцільності використання непрямих методів:

- Огляд проблематики тіньової економіки в Україні, зокрема чинників, що сприяють розвитку тіньової економіки та ухиленню від сплати податків.
- Вивчення методології МВФ щодо використання прямих та непрямих методів, а також обґрунтування доцільності їх використання.
- Огляд міжнародних практик запровадження непрямих методів оцінки доходів у ЄС, Великій Британії, Новій Зеландії, Японії, Греції, Швеції, Індії, Південної Кореї, Канаді, а також аналіз результатів їх застосування.
- Аналіз поточного контролю доходів населення в Україні, наявне використання елементів непрямих методів.
- Огляд поширених непрямих методів оцінки доходів та аналіз можливості їх застосування в Україні.
- Надання рекомендацій щодо впровадження реформи в Україні на основі висновків міжнародного досвіду та методології МВФ.

Зокрема, аналітична записка надає обґрунтовані рекомендації щодо посилення податкового контролю через використання непрямих методів. Так, документ містить детальний опис важливості впровадження законодавчої бази щодо непрямих методів оцінки доходів населення та здійснення податкового контролю за допомогою моніторингової аналітичної платформи.

Також, надані роз'яснення щодо ризиків, пов'язаних із запровадженням в Україні непрямих методів податкового контролю та дорожня карта ініціатив, що описує порядок необхідних кроків, для їх впровадження.

Надання аналітичної підтримки Уряду з цих та інших питань політики є предметом домовленості між Міністерством фінансів та командою проекту. Проект аналітичної записки був представлений, обговорений та схвалений керівним комітетом на чолі з Міністром фінансів.

1.1 Гендерна рівність та інклюзивність

За даними Держстату у 2021 році кількість неформально зайнятого населення становила 3,1 млн осіб (йдеться про тих, хто повністю або частково), що становить 19,5% до загальної

кількості зайнятого населення¹. При цьому, жінки становили 40,1% від неформально зайнятих осіб, але частка неформально зайнятих осіб становила 16,5% від загальної кількості зайнятих осіб. Неформальна зайнятість є більш поширеною серед чоловіків. Також дані свідчать про те, що в сільській місцевості понад третину працівників є неформально зайнятими.

Висока тіньова економіка в Україні призводить до зниження податкових надходжень до бюджету, подальшого зростання нерівності та «відтоку мізків» у України.² Так, неформальна зайнятість означає, що ПДФО не сплачується в повному обсязі як в державний, так і місцеві бюджети. В результаті, в держави менше коштів на фінансування якісних освітніх та медичних послуг, регіонального розвитку та соціального захисту. Відсутність доступності до якісних освітніх та медичних послуг є серед причин, які спонукають українців мігрувати з країни.

Нерівність зростає, оскільки вразливі та бідні верстви населення отримують менші виплати соціальної допомоги. Уряду фактично має менше коштів як для виплат для ВПО, так і для виплат соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

При цьому, зростає бюджетний розрив в Пенсійному фонді, який треба покривати за рахунок трансферту з Державного бюджету. Водночас Державна служба зайнятості, основним джерелом доходів якої є сплачений ЄСВ, має мало коштів на важливі активні заходи сприяння зайнятості, що сприяють поверненню безробітних до активності на ринку праці.

Крім того, неформально зайняті працівники не сплачують відповідно ЄСВ або сплачують часто лише з мінімальної заробітної плати. Відповідно, вони не мають або матимуть лише мінімальний захист під час настання страхових випадків. Йдеться як про виплати, які можуть настати під час зайнятості – тимчасова хвороба, нещасний випадок на виробництві; або після її втрати – неможливість стати на облік в Державній службі зайнятості; або після виходу на пенсію.

Саме такі наслідки викликають потребу запроваджувати кроки зі зниження частки неформально зайнятого населення. Одним з кроків може стати запровадження непрямих методів податкового контролю.

1.2 Конфліктна чутливість

Розроблена аналітична записка не матиме прямого впливу на динаміку військового конфлікту, оскільки не спрямована на ескалацію (чи деескалацію) насильства, створення нерівності або збільшення ризиків його продовження.

Рівень тіньової економіки, в разі впровадження політики, спрямованої на її подолання, в тому числі щодо застосування непрямих методів контролю отримання доходів та запобігання ухилянню від сплати податків, буде знижуватись, що відповідно буде сприяти більш

¹ https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_nzn_smpsz_u.htm

² https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-12/CCA_UN_Ukraine_November%202021_2.pdf

справедливому розподілу суспільних благ та врівноваженню інтересів всіх груп населення, зменшення олігархічного впливу та зменшення відмінностей розвитку між регіонами України.

2. Визначення проблеми ухилення від сплати податків та податкової оптимізації в Україні

Проблема недоотримання податкових надходжень є поширеною рисою багатьох країн світу. З цієї причини, існує і достатня кількість підходів та методів контролю та оцінки за податковою базою з метою більш ефективної роботи податкових органів.

Міжнародні ініціативи, такі як заснований Міжнародною організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) проект співпраці з приводу «Розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування» (англ. “Base erosion and profit shifting act - BEPS”) засуджує ухилення від сплати податків та закликає країн-підписантів до посилення боротьби з метою уникнення небезпечної податкової конкуренції між країнами (“race to the bottom”).

Як країна-учасник даної ініціативи та підписант Багатосторонньої конвенції про впровадження заходів, пов’язаних із угодами про оподаткування, з метою запобігання розмиванню податкової бази та переміщенню прибутку, Україна також намагається боротися з даною глобальною проблемою.

Проблема недоотримання податкових надходжень в Україні | Згідно з розрахунками Міністерства економіки, розмір тіньової економіки в Україні сягнув 31% від обсягу офіційного ВВП³ за період січень-вересень 2021 року.

Великий неофіційний сектор та висока частка осіб, що ухиляються від сплати податків, призводить до значного недоотримання податкових надходжень в державі.

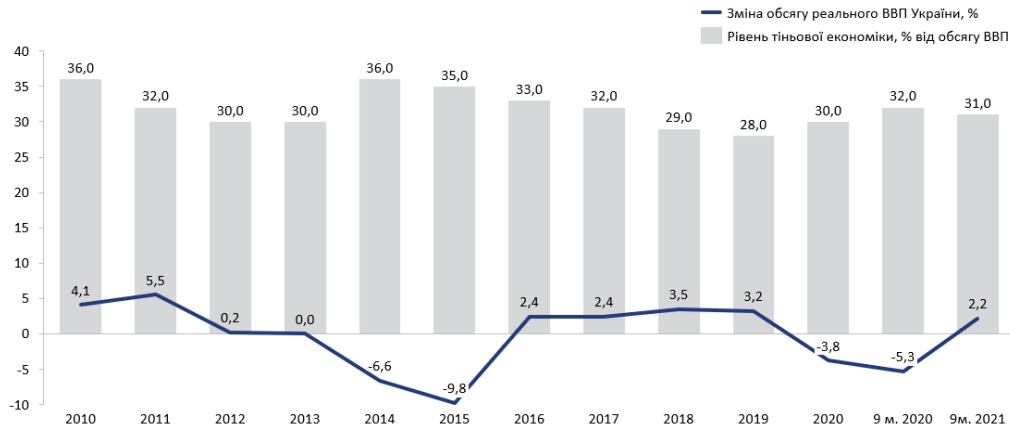
Так, згідно з офіційними даними Державної податкової служби, щорічні втрати від ухилення сплати податків сягають щонайменше 7.7 млрд дол. або 282 млрд. грн на рік⁴, в той час як оцінки незалежних експертів також зазначають схожий діапазон в 200-300 млрд. грн на рік⁵.

³ [Міністерство економіки України, 2022, Тенденції тіньової економіки](#)

⁴ [Економічна правда, 2021 - Голова Податкової про річні втрати від ухилення від сплати податків: близько 7,7 млрд доларів](#)

⁵ [Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні: 2021, CASE](#)

Рисунок 1. Рівень тіньової економіки в Україні, 2010-2021, % від обсягів офіційного ВВП



Джерело: Держстат

Частково розбіжність в оцінках можна пояснити тим, що експерти виділяють до 10 поширених типів ухилення від сплати податків в Україні (ухилення при сплаті заробітної плати (тіньова зайнятість та заробітна плата в конверті), мінімізація податку на прибуток підприємств, скрутки, тощо)⁶. Саму проблему можна розділити на дві умовні категорії - ухилення від сплати податків юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, що ведуть господарську діяльність на території України, а також недоотримання податків з незадекларованих доходів фізичних осіб.

У першому випадку, підприємства в Україні вдаються до таких механізмів, як виплати зарплати в “конвертах”, “скрутки”, конвертаційні центри тощо. Найбільш суттєвої шкоди у розрізі обсягів недоотриманих податків до бюджету завдають такі шляхи ухилення, як сірий імпорт- 63-93 млрд грн на рік, зарплати в “конвертах” - 25-74 млрд грн на рік та офшорні схеми - 22-36 млрд грн на рік⁷.

Побудована на сьогоднішній день в Україні система адміністрування сплати податків, що базується системі електронного адміністрування та обов’язку реєстрації податкових накладних в Єдиному реєстрі податкових накладних для фізичних осіб та роботодавців.

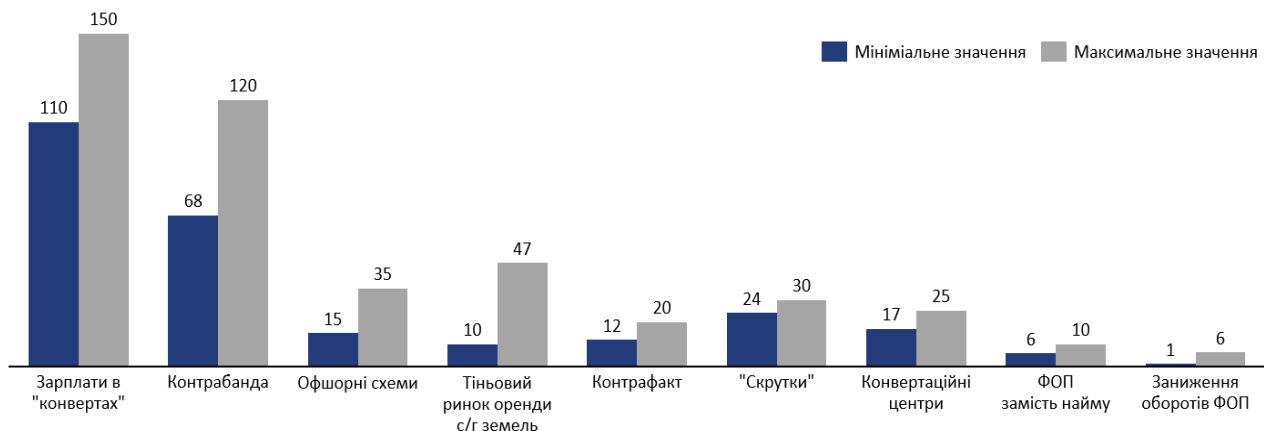
Ключовою особливістю такої форми звітування (станом на зараз) з можливістю позасудового блокування з боку контролюючих органів податкових накладних та розрахунків коригування до них (так звані СЕА ПДВ та СМКОР), генерує значні витрати часу й коштів платників податків на ведення податкового обліку та дотримання процедур.

⁶ [Порівняльний аналіз фискального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні: 2021, CASE Institute of Social and Economic Transformation, 2019. Дослідження: Найбільші втрати бюджету відбуваються на кордоні, в офшорах і при виплаті зарплат у «конвертах»](#)

З огляду на важкий адміністративний тягар, історичну високу корупціогенність податку та його домінуючу роль у формуванні доходів державного бюджету, саме питання втрат бюджету внаслідок схем уникнення від сплати ПДВ є одним з найактуальніших.

Разом з тим, слід зазначити, що з введенням СЕА ПДВ та СМКОР розміри ринку «податкових ям» та «скруток» було суттєво скорочено. У 2014 році втрати бюджету від схем з ПДВ оцінювались експертами у 65-80 млрд гривень на рік, а у 2020 році втрати складають 24-30 млрд гривень на рік⁸.

Рисунок 2. Обсяги недоотриманих податкових надходжень в бюджет за видами шляхів ухилення від податків в Україні, млрд грн на рік



Джерело: Case Ukraine

У 2020 році наявні доходи населення становили 3.4 трлн грн, з яких 1.9 трлн грн - зарплата й інші трудові доходи. Проте обсяги витрат підприємств торгівлі, зафіксовані через касовий апарат, становили менш ніж 1.3 трлн грн - лише 38% витрат домогосподарств фіксується через фіскальні чеки з відповідними сплатами податків⁹.

Взаємостимулюючим фактором наявності тіньової економіки виступає й зокрема висока частка готівкового обігу серед населення. Зокрема, за даними НБУ сума готівки, що перебувала в обігу в Україні на 1 жовтня 2022 року, становила 677,7 млрд грн, що на 50,1 млрд грн, або на 8% більше, ніж на початку 2022 року (на 1 січня 2022 року - 627,6 млрд грн)¹⁰, а частка безготівкових операцій у 2021 році становила 61% від усіх операцій з картками¹¹.

Також, рівень тіньової економіки різниться в залежності від сектору економіки та має дещо позитивну динаміку до зменшення згідно з офіційною оцінкою.

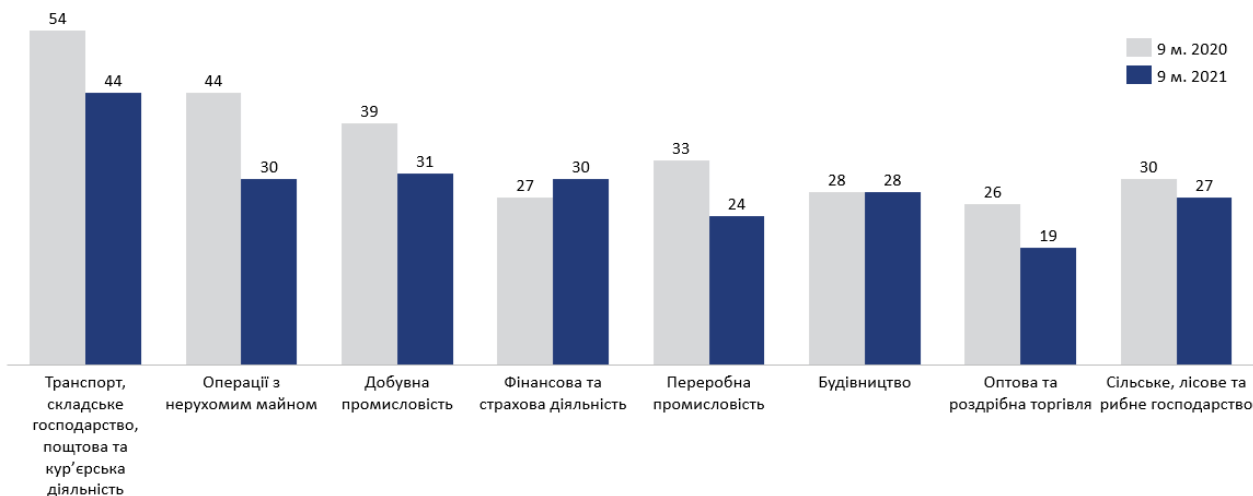
⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ [Financial club, 2022, Обсяг готівки в обігу зріс на 50 млрд грн](#)

¹¹ [Національний Банк України, 2021, Сума та кількість безготівкових операцій із платіжними картками зросли більш ніж на третину](#)

Рисунок 3. Порівняння рівня тіньової економіки за видами економічної діяльності в Україні, 2020-2021, % від обсягів офіційного ВВП



Джерело: Міністерство економіки¹²

Так, загальний рівень тіньової економіки зменшився на 1 п.п. за 9 місяців 2021 року в порівнянні з відповідним періодом 2020 року, а найсуттєвіше частка тіньового ринку скоротилася у сфері нерухомості - з 44% до 30% від обсягів офіційної доданої вартості сектору за рік. У всіх решти сферах вона також зменшилася, за винятком будівельного та фінансового сектору.

Серед основних чинників, що сприяють розвитку тіньової економіки, Міністерство економіки виділяє:

- Низький рівень захисту прав власності та інтелектуальної власності;
- Низький рівень ліквідності фондового ринку, захисту прав інвесторів поряд із недостатньою спроможністю регулятора протидіяти зловживанням на ринку;
- Недосконалість судової системи країни, та, як наслідок, низький рівень довіри суспільства та інвесторів до неї;
- Високий рівень корупції в країні;
- Наявність територій, непідконтрольних Уряду, утворених у ході збройної агресії на сході країни, та, як наслідок, зростання потенційних можливостей застосування схем контрабанди товарами.

Щодо проблеми оподаткування фізичних осіб в Україні, ситуація є більш складною. Так, згідно зі статтею 67 Конституції України¹³, кожен громадянин має подавати до податкових інспекцій декларації про майновий стан та доходи (порядок прописаний у статті 179 Податкового кодексу¹⁴). Проте, згідно з положенням пункту 179.2. Цієї ж статті обов'язок платника податку щодо подання податкової декларації вважається виконаним і податкова декларація не подається, якщо такий платник податку отримував доходи від так званих податкових агентів

¹² Тіньова економіка: загальні тенденції, січень - березень 2021р. Мінекономіки, вересень 2021, с. 6

¹³ Верховна Рада України, 2020, Конституція України

¹⁴ Верховна Рада України, 2022, Податковий кодекс України

(роботодавців найманих працівників). Саме через це на практиці, переважна більшість громадян України навіть не замислюється над необхідністю декларування доходів. Декларування більшості доходів (для багатьох громадян - усіх доходів) відбувається на етапі утримання та сплати податків податковими агентами, якими виступають роботодавці, банки, страхові компанії, нотаріуси тощо.

Якщо ж громадяни отримують доходи з будь-яких інших джерел, наприклад, від оренди нерухомості, інвестиційної діяльності, від інших фізичних осіб, отримують матеріальні блага, подарунки, доходи отримані за кордоном тощо та не сплачують податки на доходи (ПДФО та військовий збір) одразу, тоді громадяни мають подавати декларацію про доходи за звітний період (за рік). До 1 квітня 2021 року за 2020 рік про доходи відзвітували 172 тисячі українців на суму 29.2 млрд грн. В 2020 ж році за 2019 рік подали декларації 572 тисячі осіб, що становить лише близько 3% від загальної кількості офіційно зайнятого на той час населення (16.6 млн)¹⁵.

За даними Державної служби статистики, в Україні також налічується близько 3.3 мільйонів осіб¹⁶ віком від 15 до 70 років, що працевлаштовані неофіційно - це становить більше 20% від зайнятого населення України. Серед них, майже 45% працевлаштовані неофіційно в сфері сільського господарства та більше 55% проживає в сільській місцевості. Крім зазначених осіб, що не сплачують ПДФО та військовий збір працюючи неофіційно, значна частка громадян України не декларують власні доходи, що отримані поза офіційною трудовою діяльністю, на депозити в банках чи від будь-якого іншого податкового агента. Варто також зазначити, що крім цього, історично склалося так, що значна частка активів заможних фізичних осіб перебуває за кордоном і є недосяжною для Державної податкової служби (близько 4.4 млрд, з щорічним відтоком інвестицій близько 320 млн дол.). Усі вищезазначені фактори роблять прямий облік та контроль за доходами досить складною задачею, з якою важко справитися без проведення автоматизованих перевірок.

Серед основних теоретичних причин недекларування доходів населення та несплати з них податків також виділяють сприйняття податків як завищених при неякісному наданні державних послуг¹⁷, неналежний підхід (презумпції вини платника податків) до податкового адміністрування з боку податкових інституцій, безпосередній розмір податкових ставок, а також довготривалі структурні зміни в економіці, такі як збільшення частки самозайнятих, та тривалі періоди економічних криз, які призводили до тінізації економіки¹⁸, а також опортунізмом громадян, що користуються недостатнім податковим контролем з боку держави.

Незначне покарання та наявні механізми контролю за доходами населення не стимулюють громадян до декларування власних доходів. Так, за порушення законодавства, а саме неподання декларації, в Україні накладається штраф у розмірі лише 340 грн, а при повторному порушенні - до 1020 грн. Якщо ж перевірка виявить, що особа повинна була подати декларацію та сплатити певний податок та не зробила цього, накладається штраф у розмірі 10-25% (та

¹⁵ [Зайняте населення за статтю, типом місцевості та статусом зайнятості у 2019 році, Державна служба статистики](#)

¹⁶ [Головне управління ДПС в Івано-Франківську, 2021, Фактично кожен п'ятий працівник в Україні є неформально зайнятим та соціально незахищеним](#)

¹⁷ [Причини ухилення від оподаткування та шляхи їхнього усунення, Олена Заклекта-Берестовенко, Тетяна Стаднік, 2011](#)

¹⁸ [Tax evasion as a major factor of the shadow economy, S. Baranov, Postgraduate student of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 2016](#)

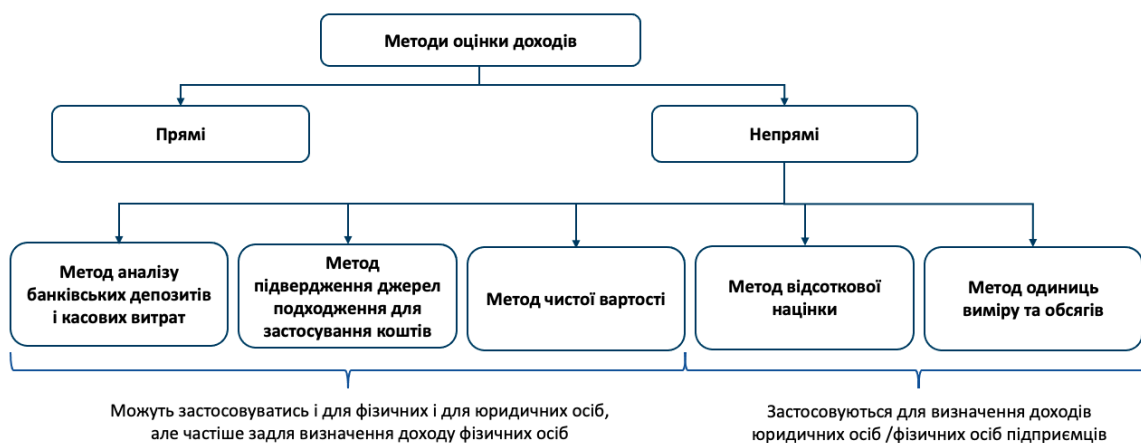
50% при повторному порушенні впродовж трьох років) від визначених податкових зобов'язань. Проте податкова перевірка спершу має визначити чи мав місце факт набуття незадекларованих доходів.

Так чи інакше, серед інших причин недоотримання податкових надходжень з доходів населення в Україні головним чином виділяють відсутність ефективного механізму контролю за доходами громадян¹⁹.

3. Підхід МВФ до визначення непрямих методів оцінки доходів

Виявлення та запобігання ухиленню від сплати податків вимагає більших зусиль, ніж простого аналізу податкових декларацій податкових агентів та потребує аналізу фінансової звітності та транзакцій фізичних та юридичних осіб для правильної оцінки їх податкових зобов'язань. Відповідно до рекомендацій від Міжнародного валютного фонду²⁰, у разі недоступності або відсутності декларації платника податків, податковій адміністрації рекомендовано використовувати непрямі методи визначення доходів осіб та його податкових зобов'язань.

Рисунок 4. Види методів оцінки доходів



Джерело: Складено на основі даних МВФ

Прямі методи, які часто називають методами конкретного елемента, покладаються на перевірку доходів або витрат шляхом прямого посилання на фінансову звітність та декларування доходів, яке використовуються при поданні податкової звітності. Коригування декларацій або оцінок підтверджуються конкретними доказами щодо статті доходів або витрат за стандартами бухгалтерського або податкового обліку.

Непрямі методи передбачають визначення податкових зобов'язань шляхом аналізу фінансових транзакцій платника податків з використанням інформації з ряду комбінованих джерел, крім декларації платника податків та основної податкової звітності. Оцінки часто

¹⁹ [Технічний звіт МВФ "Подальший розгляд питань оподаткування розподіленого прибутку, запровадження BEPS, програми добровільного декларування та непрямих методів визначення оподаткованого доходу"](#).

²⁰ [Revenue Administration: Taxpayer Audit— Use of Indirect Methods, IMF, 2010](#)

ґрунтуються на непрямих доказах, які вказують на обґрунтовану оцінку вартості тих чи інших операцій.

Сьогодні податкові органи різних країн світу розробили низку офіційних непрямих методів вимірювання доходу, щоб послідовно й ефективно виводити обґрунтовану оцінку доходу для фінансових перевірок у випадках обмеженості доступу до інформації з податкових декларацій та бухгалтерської звітності. Рекомендації МВФ виділяють **5 ключових методів** такого контролю:

1. Метод аналізу банківських депозитів і касових витрат
2. Метод підтвердження джерела походження для застосування коштів
3. Метод чистої вартості
4. Метод відсоткової націнки
5. Метод одиниць виміру та обсягів

Передумови використання непрямих методів оцінки доходів | Доцільність використання непрямих методів залежить від якості інформації, наданої у бухгалтерських звітах, деклараціях та допоміжних факторів, що можуть посягати сумніви податковому інспектору. Таким чином, рекомендовано використовувати непрямі методи у випадках коли:

- Особа має рівень життя, що не відповідає задекларованому доходу або є сумнівно заможним;
- Задекларований дохід не відповідає виду діяльності підприємства;
- Підприємство декларує збитки або фізична особа декларує низький дохід протягом тривалого часу;
- Документи юридичної особи не повні, містять неточності, а перелік контролюючих осіб (пов'язаних власників) не є чітко визначеним;
- Більшість операцій здійснюється готівкою;
- Юридична особа не подає декларації та не веде записи.

Обставини справи та походження підприємства є ключовим фактором у прийнятті рішення щодо використання непрямого методу. Як правило, для аналізу справжнього доходу фізичної особи використовуються непрямі методи, що націлені на визначення достатку та витрат особи. У той же час, ці методи можуть також бути корисними у випадку коли підприємство знаходиться у тісній власності однієї чи декількох осіб. Оскільки доступ до банківських записів обмежений, для аналізу доходів підприємств та здійснення швидкої перевірки достовірності декларацій, краще використовувати методи “одиниць виміру і обсягів” та відсоткової націнки, які не потребують точних даних.

3. Огляд міжнародного досвіду в сфері застосування непрямих методів оцінки доходів

Більшість розвинених країн з потужною економікою в світі використовують ту чи іншу комбінацію заходів для контролю за доходами населення. В країнах, де громадяни зобов'язані самостійно направляти податкові декларації до податкових органів, податкові органи змушені застосовувати більшу кількість методів перевірки, в той час як в країнах, де процес

подання/збору звітності здійснюється підприємствами та/або податковими органами, кількість використовуваних методів є меншою.

Таблиця 1. Застосування непрямих методів оцінки доходів в окремих країнах світу

Країна	Метод аналізу банківських депозитів і касових витрат	Метод підтвердження джерела походження для застосування коштів	Метод чистої вартості	Метод відсоткової націнки	Метод "одиниць виміру і обсягів"
Австралія		✓	✓	✓	
Австрія	✓		✓		
Данія			✓	✓	
Фінляндія			✓	✓	
Японія	✓	✓	✓	✓	
Нідерланди			✓	✓	
Нова Зеландія	✓	✓	✓	✓	✓
Швеція	✓	✓	✓		
Великобританія			✓	✓	
США	✓	✓	✓	✓	✓

Джерело: ОЕСР²¹

Податкові органи в переважній частині країн з принаймні частково "автоматизованими" системами подання податкової звітності використовують методи чистої вартості, метод відсоткової націнки та метод підтвердження джерела походження для застосування коштів.

Варто підкреслити, що більшість таких країн мають низьку частку обігу готівки в економіці - у розрахунках в цих країнах панує "cashless" підхід, що дає змогу наглядовим органам отримувати більше інформації про поточний рівень доходів платників податків.

В останні роки низка країн ЄС погодилася скасувати банківську таємницю для цілей оподаткування, надати податкову інформацію іншим урядам і зняти таємницю щодо власників активів і фінансових операцій.

Відправною точкою став стандарт ОЕСР щодо обміну інформацією за запитом (EOIR), що дозволяє податковим органам однієї країни отримувати інформацію від податкових органів іншої країни за запитом. Технологічний прогрес також означає, що поширений автоматичний обмін інформацією (AEOI) від 2014 року стає дедалі більш поширеним інструментом для доповнення та посилення EOIR для обміну даними між країнами²².

²¹ [Strengthening Tax Audit Capabilities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods, OECD 2006.](#)

²² [European Court of Auditors, 2019, Exchange of tax information in the EU](#)



Автоматизація звітів для непрямих методів контролю доходів у Новій Зеландії²³ | Для запровадження непрямих методів контролю доходів населення,

було створено інструмент (Private Affairs Analyzer), що дає змогу проаналізувати витрати фізичної особи на життя та визначити чи є достатній задекларований дохід для підтримки способу життя особи. Ця база даних доступу дозволяє легко вводити дані та створювати три різні звіти з одного набору даних: заяву про збільшення активів, заяву про джерело та розміщення та довідку про наявність готівки. Таким чином, інструмент допомагає визначити наявність «прогалин» у витратах, наприклад, відсутність рахунків за електроенергію або недостатнє забезпечення базових потреб таких як їжі. Такі прогалини можуть вказувати на те, що платежі, були здійснені з неідентифікованих банківських рахунків або з незадекларованої готівки. Для аналізу, всі дані про фізичну особу отримуються з облікових записів платників податків та з заповнених платником податків звітів про активи та зобов'язання. Після цього можуть бути перевірені витрати та поставлені додаткові запитання щодо будь-яких відсутніх задекларованих предметів.

Переваги: Податкові органи можуть використовувати всі 5 методів для перевірки звітності та оцінки рівня доходів платників податків.

Недоліки: Платники податків мусять подавати звітність самостійно.



Використання добровільного погодження на автоматичну сплату податків з боку банку в Великобританії | У Сполученому Королівстві діє система Pay As You Earn (PAYE), яка дозволяє платникам податків делегувати їх сплату власному банку, проте така угода можлива тільки в тому випадку, якщо громадян має джерело

доходу виключно на території Сполученого Королівства. Від людей, які мають доходи з джерел у Великобританії, що не оподатковувалися в країні походження або оподатковувалися за меншою ставкою, заповнення податкових декларацій є обов'язковою вимогою. Проте уряд Великобританії пропонує цифровий інструмент²⁴, який допомагає визначити, чи потрібно платнику податків заповнювати податкову декларацію, чи ні, що є досить зручним методом для уникнення перевантаження податкової служби від чисельних запитів громадян²⁵.

Переваги: Контролюючі податкові органи Сполученого Королівства надають платнику податків можливість частково автоматизувати процес їх сплати, при цьому використовуючи три найбільш поширені методи перевірок рівня доходів громадян для оцінки їх відповідності податковому законодавству.

²³ [Strengthening Tax Audit Capabilities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods, OECD, 2006](#)

²⁴ [Government of the United Kingdom, Check if you need to send a Self Assessment tax return](#)

²⁵ [Law Incomes Tax Reform Group, 2022, Do I have to complete a tax return?](#)

Недоліки: Великобританія має досить високу культуру плати податків²⁶, через що важко визначити суттєвий вплив запровадження методів непрямого контролю на збільшення податкових надходжень.



Співставлення декларації платника податків із інформацією третьої сторони в Японії | Контроль доходів фізичних осіб в Японії полегшується завдяки тому, що на додаток до механізмів обліку, які включають подання звітності з заробітної плати, відсоткового доходу та доходів від дивідендів, як в усіх країнах, японська система звітності третіх сторін також поширюється на професійні гонорари та платежі, виплати за контрактами, призи, орендну плату за нерухоме майно, придбання акцій та нерухомості, комісії з нерухомості, гранти та передача придбання акцій, записи ф'ючерсних угод та грошові перекази в іноземні країни. Таким чином, Національне податкове агентство в Японії отримує близько 158 мільйонів звітів, якими інтегровано керує їхня комп'ютерна система KSK, щоб допомогти у проведенні подальших дій і податкових перевірок. Таким чином, відбувається зіставлення вмісту декларації платника податків із інформацією третьої сторони про платника податків з ціллю виявити незадекларовані доходи та встановити точність заявлених оподатковуваних доходів.

Переваги: Комп'ютеризована система подання та збору звітності, що дозволяє здійснювати тристоронню перевірку інформації.

Недоліки: Велика частка соціальних податків сплачується безпосередньо співробітниками²⁷.



Застосування непрямих методів оподаткування в Греції²⁸ | Поняття непрямих методів аудиту доходів громадян було введено в грецьке податкове законодавство в 2012 році, а з 2014 року був запроваджений більш узгоджений механізм на основі відповідних положень, включених до податкового та процесуального кодексів. Нещодавно Незалежний орган державних доходів Греції (Independent Authority for Public Revenue of the Hellenic Republic - IAPR) видав інструкції щодо застосування трьох із цих методів під час перевірки фізичних осіб. Зокрема мова йде про такі типи інструментів як метод джерел та застосування коштів, метод чистої вартості та метод аналізу банківських депозитів і касових витрат.

Усі ці підходи, а особливо останній, широко використовуються під час перевірок доходів окремих громадян, що періодично призводить до значних суперечок та пов'язаних з ними судових процесів.

²⁶ [World economics, Informal Economy Sizes](#)

²⁷ [PWC, 2022, Individual - Other taxes](#)

²⁸ [Konstantina Galli, EY Greece Partner, Tax Services, July 27, 2020](#)

У січні 2020 року IAPR випустила одне рішення та два циркуляри щодо застосування методів «надбавки» та «одиниць й обсягів» (а саме А.1008/2020, Е.2015/2020 та Е.2016/2020). Ці документи дозволяють використовувати дані методи при перевірках юридичних осіб.

Згідно з цими інструкціями, для перевірки юридичних осіб будь-якого типу та фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, за податкові роки, що починаються з 1 січня 2014 р., можуть бути використані метод відсоткової націнки та метод одиниць виміру і обсягів. Важливо, що рішення про застосування непрямих методів може бути прийнято на будь-якій стадії податкової перевірки після погодження з директором контрольно-ревізійного центру або відповідної податкової інспекції. Не виключається застосування різних методів для різних галузей діяльності одного підприємства.

Що стосується податку на прибуток, застосування вищезгаданих методів дозволяється за умови наявності будь-якої з наступних обставин:

- Коли бухгалтерські книги не ведуться або фінансова звітність не складається відповідно до закону про принципи бухгалтерського обліку;
- Коли податкова звітність або інші відповідні підтверджуючі документи не оформлені відповідно до Податкового процесуального кодексу;
- У разі відмови платника податків подати до податкової адміністрації бухгалтерську або податкову звітність за відповідним запитом.

Переваги: Греція почала запроваджувати методи непрямого контролю за доходами платників податків з метою боротьби з наслідками боргової кризи 2010-2012 років, та мала певний прогрес.

Недоліки: Очікується, що методи непрямого контролю застосовуються лише як крайній засіб у разі навмисного ухилення від сплати податків, коли будь-які інші традиційні інструменти не приносять бажаних результатів.

Як було зазначено раніше, податкові органи з країн з високим рівнем безготівкового обігу використовують набагато простіші методи контролю за рівнем доходу населення. Зокрема, **Данія та Швеція використовують системи звірки від боку податкових органів, що дає їм прямий доступ до анонімізованих даних банківських даних платників податків.** Податкові органи цих країн заповнюють податкові декларації за близько 87 відсотків платників податків у Данії та 74 відсотки у Швеції, що частково пояснюється порівняно невеликою кількістю населення даних країн та широкими правами доступу контролюючих органів до банківських даних громадян. У випадку знаходження порушення, податкові органи зазвичай здійснюють “перевірки третьої сторони” для ідентифікації конкретного платника податків. Іспанія, Естонія, Фінляндія, Норвегія та Ісландія, більшість з яких також відрізняються високою часткою безготівкового обігу грошей²⁹, також запровадили аналогічні до Шведської системи звірки з боку податкових органів, що дає їм змогу економити значну частину часу та ресурсів для контролю за рівнем доходів населення³⁰.

²⁹ [Payments industry intelligence, 2022, Which countries are most reliant on cash and which are least reliant](#)

³⁰ [Howstuffworks, 2022, Why Doesn't the U.S. Have a 'Return-free' Tax Filing System?](#)



Використання банківських карток як непрямий метод перевірки у Швеції³¹ |

Серед усіх країн світу, які повністю перейшли на безготівкову систему, Швеція є майже повністю безспірним лідером. Країна вже вважається найбільш безготівковим суспільством у світі. Більше шведів мають доступ до платіжної картки, ніж до готівки, згідно з даними центрального банку країни, Riksbank. І переважна більшість населення (85%) мають доступ до онлайн-банкінгу, а частка готівки до валового внутрішнього продукту (ВВП) зменшується з року в рік, оскільки шведи знімають менше готівки і використовують цифрові методи оплати речей, таких як картки та мобільні пристрої. Лише 2 відсотки загальної вартості транзакцій у Швеції складаються з готівки, і очікується, що до 2020 року цей показник зменшиться до менш ніж піввідсотка, згідно з дослідженням Sargemini та BNP Paribas³².

На початку 2000-х податкова адміністрація Швеції підрахувала, що 200-500 мільйонів євро шведських податків ухиляються через операції, пов'язані з банківськими рахунками в інших країнах, що є потенційними податковими гаванями. Гроші на таких рахунках часто не декларуються для цілей оподаткування і вони часто походять від незадекларованих доходів. Оскільки від “податкових гаваней” отримати інформацію щодо походження та кількості грошей на рахунках часто неможливо, отже Податкова агенція Швеції використовує відстеження транзакцій за допомогою доступу до банківських карток, як непрямий метод контролю.

Податковою адміністрацією було виявлено, що для використання переваг “податкової гавані” на території Швеції, фізичні особи використовують міжнародні банківські картки, пов'язані з рахунками в цих країнах, задля оплати покупок, відвідування ресторанів а також зняття коштів у банкоматах у Швеції та за кордоном. Оскільки у Швеції деякі компанії виступають посередниками для запуску технічних систем для розповсюдження карткових транзакцій і через них проходять усі транзакції, здійснені в Швеції, як за внутрішніми, так і закордонними картками. Податкова агенція отримала інформацію про всі карткові операції, здійснені між 2001 і 2003 роками, поєднуючи це з використанням “перевірок третьої сторони” та правил ТЦО³³.

Таким чином податкова агенція Швеції змогла ідентифікувати всі картки, які пов'язані з банками “податкових гаваней” та шляхом об'єднання всіх транзакцій по кожній картці визначити їх власників, що мали найбільші зловживання. Оскільки багато покупок, здійснених за допомогою іноземних карток частіше всього здійснюються особами, які не є резидентами Швеції, а туристами чи у відрядженнях, то податковими органами Швеції також проводиться додатковий аналіз видів транзакцій. Побутові транзакції, такі як покупка їжі, електроніки, меблів та бензину свідчили, що особа є резидентом, тоді як транзакції, що проведені в кількох різних місцях, готелях чи на орендовані автомобілі, характеризували нерезидента. Після відбору карток резидентів з найбільшими активами ідентифікація осіб здійснювалась за допомогою проведення “перевірок третьою стороною.

³¹ [Strengthening Tax Audit Capabilities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods, OECD, 2006](#)

³² [CNBS, 2018, WORLD ECONOMY People in Sweden barely use cash — and that's sounding alarm bells for the country's central bank](#)

³³ [ІнТакс, 2022, Трансфертне ціноутворення в Швеції](#)

Переваги: Станом на 2006 рік, було встановлено 2000 власників карток, близько половини з них перевірено додатково, тоді як на власників близько 500 з них було відкрите кримінальне провадження.

Недоліки: Даний метод потребує аналізу великого масиву даних щодо транзакцій кожної особи, що перевіряється, що може нести великі затрати часу податкових працівників.



Використання валютного контролю з метою детінізації малого бізнесу в Індії | Індійська політика «демонетизації» 2016 року була спрямована на детінізацію малого бізнесу та збільшення податкових надходжень до бюджету. Монетарна реформа вивела 86% готівки (найбільш поширені купюри в 500 та 1000 рупій) з обігу майже за одну ніч, зробивши їх використання незаконним. Нові купюри поступово вводилися протягом наступних кількох місяців, в той час як старі можна було обміняти лише в відділеннях банків та інших фін. установ за умови пояснення джерела їх походження, що мало змусити громадян задекларувати свої доходи офіційно³⁴.

З причини дії пільгових амністійних умов з легалізації доходу, визначити окремий інструмент, що використовувався контролюючими органами Індії для перевірки декларованого рівня доходів досить важко. Попри це, даний аспект не є важливим через те, що внаслідок утворення величезних черг у банківських відділеннях, чисельні корупційні порушення при процедурі легалізації та випадки зловживання посадовими повноваженнями з боку контролюючих осіб, експеримент з «детінізації» економіки було припинено достроково. Резервний банк Індії повідомив³⁵, що електронні транзакції тимчасово зросли, але до кінця 2017 року готівка повернулася до рівня до демонетизації, частково через те, що порушники так і не були покарані за накопичення готівки, що було метою всієї реформи.

Переваги: Агенти незначно зменшили обсяги зберігання готівки як з метою накопичення касових резервів, так і для цілей ухилення від сплати податків.

Недоліки: Дослідження економістів демонструють³⁶, що в районах із більш серйозною демонетизацією спостерігалось відносно зниження економічної активності, швидше впровадження альтернативних платіжних технологій і нижче зростання банківського кредитування (щонайменше на 2 п.п). Реформа призвела до скорочення сукупної зайнятості та падіння темпів збільшення виробництва через дефіцит готівки щонайменше на 2 п.п. у 4 кварталі 2016 року відносно його потенційної траєкторії.

Використання податкових стимулів для переведення транзакцій в цифровий обіг в Південній Кореї | На противагу Індії, Південна Корея є вдалим прикладом проведення монетарної реформи з метою вдосконалення контролю податкових органів за доходами населення. З 1999 року NTS (Корейська національна податкова служба), податковий орган

³⁴ [The Economist, 2016, Why India scrapped its two biggest bank notes](#)

³⁵ [The Economic Times, 2017, A year after note ban, cashless economy is still a distant dream](#)

³⁶ https://scholar.harvard.edu/files/crgmn_demonetization.pdf



Кореї, дозволив вирахування від оподаткованого доходу певної суми витрат, сплачених кредитними картками, дебетовими картками, які в Кореї часто називають чековими картками, та готівки з підтвердженням у вигляді квитанцій про сплату податків платникам податку на доходи фізичних осіб. Ця податкова пільга заохотила платників податків частіше використовувати кредитні або дебетові картки в розрахунках для навіть для невеликих операцій. Таким чином, комерційні операції були повідомлені в НТС через електронну мережу автоматично і ставали більш прозорими. Дослідження демонструють³⁷, що такі заходи уряду Кореї із заохочення “cashless” сприяли зниженню обсягу тіньової економіки та зростанню податкових надходжень.

Переваги: Заохочення використання кредитних карток і зміна системи отримання готівкових платежів скоротили розмір тіньової економіки та підвищили податкові надходження.

Недоліки: Потужна цифровізація та перехід на безготівкові розрахунки був трендом того часу. Може не спрацювати в Україні за умов відсутності достатньо ефективних стимулів для переходу.



Використання великої кількості непрямих методів визначення доходів у Канаді

| Згідно з податковим законодавством Канади, як юридичні так і фізичні особи мають декларувати отримані доходи кожного року, що дозволяє розраховувати податок на прибуток, який має бути сплачено. Оскільки таке самостійне електронне звітування доходів може викликати зловживання з боку неправомірних осіб, податкова агенція щорічно проводить перевірки, шляхом відбору певної кількості платників податків. Таким чином, Канадське податкове агентство шляхом порівняння бухгалтерських записів та поданої інформації у декларації можуть стягнути податковий штраф у разі не співпадіння інформації.

В деяких випадках, Канадське агентство використовує непрямі методи перевірки доходів. В першу чергу, непрямі методи використовують у випадку коли облікові книги та записи платника податків є не точними або відсутні та у разі невідповідності поданих даних платника зі стилем життя, зокрема відображеним у соціальних мережах.

Загалом, залежно від специфіки випадку, Канадське податкове агентство використовує різні види непрямих методів перевірки. Так, використовуючи метод аналізу банківських депозитів і касових витрат, податкове агентство отримує виписки за банківськими рахунками особи, що перевіряється та можливо членів родини або пов'язаних корпорацій. Базуючись на банківських виписках, ревізор визначає джерело походження кожного доходу, запитуючи підтверджуючі документи у особи. У разі не отримання підтверджуючих документів, розраховується коригування доходу та суми податку, що має бути сплачено. Також, при перевірці юридичних осіб, Канадська податкове агентство використовує метод проєкції, в якому оцінюють цільовий дохід юридичної особи на основі закупівлі матеріалів та базовий дохід на основі інформації від третіх осіб, що є постачальником юридичної особи.

³⁷ [Lifescience Global, 2018, Abstract - The Effect of Transparency Policies on Shadow](#)

Таким чином за допомогою цільового та базового доходу розраховується прогноз доходу. Також, Канадське податкове агентство використовує метод чистої вартості, хоча Податковий суд Канади описує цей метод як найменш надійний та в деяких випадках відхиляв оцінки доходу, що базуються на цьому методі. Також, у Канаді використовується метод аналізу співвідношень, що проводиться шляхом порівняння показників фінансових коефіцієнтів компанії з подібними компаніями у галузі. Такий непрямий метод не дає змогу кількісно визначити заниження доходів, але дає змогу проаналізувати, чи є ризик того, що дохід був занижений.

Переваги: Використання великої кількості видів непрямих методів унеможлиблює зловживання юридичних та фізичних осіб у декларуванні занижених доходів.

Недоліки: Оскільки деякі непрямі методи визначення доходів можуть давати не зовсім точні результати, особа до якої подано позов відносно неправильно поданих доходів, може звернутися до канадського податкового юриста та бухгалтера, що перевіряють та знаходять помилки у застосуванні непрямих методів. В результаті, податкове агентство та особа несуть значні витрати коштів та часу.



Ініціативи з запровадження непрямих методів контролю на рівні ЄС | На відміну від контролю за непрямыми податками (акцизи, ПДВ), ЄС досі не має серйозних обмежень у сфері розмірів податкових ставок чи адміністрування податку на прибуток, які можуть завадити Україні проводити реформу власного законодавства під час процесу вступу до ЄС: держави-члени разом з Європейською Комісією несуть індивідуальну відповідальність за гарантування чесної податкової конкуренції на внутрішньому ринку. Ключовою вимогою для майбутніх членів є обмін податковими та фінансовою інформацією про рахунки в інших національних податкових адміністраціях.

Втім, на рівні Союзу триває робота по гармонізації податкового законодавства та його вдосконаленні. Країни-члени ЄС не вважають власні системи ідеальними у відношенні контролю за ухиленням від сплати податків, про що свідчить звіт профільного комітету ЕК від 2019 року. (Втрати доходів в ЄС через ухилення фізичних осіб від сплати міжнародних податків, що охоплюють податок на доходи фізичних осіб, податки на доходи від капіталу та податки на майно та спадщину, оцінюються в 46 мільярдів євро в 2016 році). ЄС продовжує постійно вдосконалювати власне законодавство, а запропоновані ЄК ініціативи відповідають вимогам сучасності. Зокрема, в рамках останніх пропозицій щодо впровадження загальноєвропейської реформи оподаткування 2 з 25 запропонованих кроків стосувались запровадження непрямих методів (Збільшення якості збору податкових даних розширення можливостей їх використання, впровадження цифрових рішень для стягнення податків для полегшення їх сплати/збору). ЄС також підтримує ініціативи по діджиталізації та спрощенню процедур податкового адміністрування, намагаючись змусити країн-членів гармонізувати законодавство.

Переваги: Гнучке законодавство ЄС не створює суттєвих обмежень до запровадження методів непрямого контролю за доходами населення на рівні країн-членів. Навпаки, Європейська Комісія схвально ставиться до ініціатив зі збільшення обсягів відстежування податкової

інформації та її поширенні серед країн-членів з метою уникнення подвійного (не)оподаткування.

Недоліки: Через широку сферу застосування та відмінність між національним законодавством різних країн Європейська комісія та профільні комітети Європарламенту не дають чітких рекомендацій по застосуванню методів, залишаючи практичні аспекти їх використання на розсуд держав-членів.

4. Наявні елементи непрямих методів контролю за доходами населення в Україні

Протягом багатьох років Україна перебуває у стані постійної реформи податкового законодавства: за 12 років існування Податкового кодексу України (з моменту його прийняття у 2010 році) кодекс зазнав понад 185 редакцій; в схожу долю мали і контролюючі органи, які зазнавали значних реструктуризацій та перетворень (Відокремлення та об'єднання ДФС та ДПС, створення БЕБ, тощо). Станом на даний момент, Україні зрештою вдалося досягнути остаточної форми інституційного та законодавчого середовища, в якій домінують прямі методи контролю за доходами населення на основі підзвітної інформації, що надаються платниками податків на вимогу контролюючих органів у визначеному законодавством порядку.

Методи контролю за доходами населення в Україні | Податкові перевірки в багатьох країнах перевіряють лише відповідність цифр у декларації платника податків до значень в бухгалтерській документації. Однак, якщо податкові адміністрації покладаються виключно на декларації платників податків, ділові та бухгалтерські записи для визначення податкових зобов'язань, платники податків можуть обмежити свою відповідальність шляхом створення записів, які насправді не відображають їх фінансовий стан, або просто відмовившись від ведення бухгалтерського обліку чи не подаючи податкові декларації, уникаючи таким чином нараховання податку³⁸.

Будь-який непрямий метод контролю доходів населення (що детально розглянуто в розділі 4 Аналітичної записки) передбачає оцінку доходів та витрат податкового суб'єкта. Державна податкова служба України має доступ до такої інформації громадян, як паспортні дані (ім'я, дата і місце народження, стать), ідентифікаційний код, зареєстроване і фактичне місце проживання, відкриті банківські рахунки, поїздки за кордон, володіння нерухомістю, автомобілями тощо. Проте однією з проблем в контролі доходів населення в Україні, перш за все, є відсутність доступу Державної податкової служби до банківської інформації.

Так, основним джерелом інформації щодо доходів населення слугує банківська інформація, яку Державна податкова служба може отримати лише через суд. Згідно з поточним законом "Про банки та банківську діяльність"³⁹, розкриття банківської таємниці здійснюється на письмовий запит або з письмового дозволу власника такої інформації, на письмову вимогу суду або за рішенням суду, на письмову вимогу численних державних органів стосовно операцій визначених фізичних або юридичних осіб (чи окремих операцій). У 2020 році НБУ вніс зміни⁴⁰ до порядку розкриття банківської таємниці - дозволивши за письмовим запитом отримати

³⁸ [IMF, 2010, Revenue Administration: Taxpayer Audit— Use of Indirect Methods](#)

³⁹ [Верховна Рада України, 2022, Закон України про банківську діяльність](#)

⁴⁰ [Суспільне новини, 2020, Чи отримає податкова доступ до банківської таємниці без рішення суду та що думають експерти](#)

доступ до неї також органам прокуратури, СБУ, ДБР, Нацполіції, НАБУ, Антимонопольного комітету України, Національному агентству з питань запобігання корупції, Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Існуючі ініціативи з впровадження методів непрямого контролю за доходами населення

| У 2002 році Податковою адміністрацією України були розроблені Методичні рекомендації визначення сум податкових зобов'язань за непрямими методами⁴¹ Податковою адміністрацією. Рекомендації фокусувались виключно на застосуванні непрямих методів визначення сум податкового зобов'язання юридичних осіб, а також фізичних осіб-підприємців. Визначення за непрямими методами сум податкового зобов'язання фізичних осіб, що не мали статусу суб'єкта підприємницької діяльності, не допускалися. Згодом, у 2016 році, уряд визнав рекомендації такими, що втратили чинність⁴².

У 2020 році було зареєстровано законопроект №4073⁴³, за яким податкові органи могли б отримати доступ до даних, які стосуються банківської таємниці щодо фізичних осіб із зазначенням контрагентів та призначень платежів. Проте у вересні 2021 року даний законопроект було знято з розгляду з причин контроверсійності ідеї збільшення контролюючих можливостей ДПС або інших профільних органів.

Таким чином, станом на даний момент в Україні використовують виключно прямі методи контролю за доходами, тобто такі, що прямо посилаються на фінансову звітність та декларування доходів. У 2021 році Міністерство фінансів почало розробку законопроекту про непрямі методи визначення доходів громадян. Планувалося, що документ може з'явитись у 2021 році. Запровадження непрямих методів виявлення доходів було основною умовою Міжнародного валютного фонду щодо старту системи добровільного декларування доходів⁴⁴. Однак відповідний закон досі не прийнятий.

Із дотичних до непрямих методів контролю за доходами населення інструментів, що наразі діють в Україні, можна виділити перевірку доходів банками у разі великих транзакцій, верифікацію державних виплат та амністію капіталу. Остання дозволяє вивести з "тіні" активи населення та задекларувати їх, сплативши податок.

У вересні 2017 року набула чинності постанова Національного банку №42⁴⁵ "Про затвердження Змін до Положення про здійснення банками фінансового моніторингу". Згідно з цим документом, банки повинні перевіряти джерела походження коштів у всіх клієнтів, які хочуть провести операції: відкрити депозит, покласти гроші на поточний рахунок, перевести на рахунок тощо на суму 150 000 грн або більше. Це ж стосується й іноземної валюти. Навесні 2020 року гранична сума транзакції, за якої покупець має підтвердити законність походження

⁴¹ [Верховна Рада України, 2016, Методичні рекомендації визначення сум податкових зобов'язань за непрямими методами](#)

⁴² [Верховна Рада України, 2016, Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпорядчих актів](#)

⁴³ [Верховна Рада України, 2020, Проект Закону про внесення змін до статті 62 Закону України "Про банки і банківську діяльність" щодо забезпечення доступу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, до банківської таємниці](#)

⁴⁴ [Interfax, 2020, Голова Міністерства Фінансів](#)

⁴⁵ [Верховна Рада України, 2020, Про затвердження Змін до Положення про здійснення банками фінансового моніторингу](#)

коштів, збільшена зі 150 000 грн до 400 000 тис. грн⁴⁶. Але разом з цим введено ризик-орієнтований підхід. Він означає, що фінансові установи мають на свій розсуд і за власними критеріями аналізувати клієнта, щоб не допустити проведення підозрілих операцій. Всі процедури детально прописані в законі “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів”⁴⁷.

Для здійснення такої перевірки банком джерелом походження коштів фізичної особи/фізичної особи-підприємця може бути:

1. Заробітна плата;
2. Дохід від реалізації продукції чи наданих послуг, продаж майна, отримання спадку, отримання страхової суми, виграш у лотерею, набуття права на скарб;
3. Інші виплати відповідно до умов цивільно-правового правочину (договору).

Найчастіше для отримання фінансових послуг клієнти мади пред’явити подають декларацію про доходи, довідку з місця роботи, договори купівлі-продажу рухомого та нерухомого майна. Проте існує багато способів обійти вимоги фінмоніторингу. Так, в особливих випадках покупці намагаються легалізувати доходи шляхом підписання фіктивних договорів купівлі-продажу майна на завищені суми або ж деякі українці користуються лазівками в законодавстві, що дозволяють безкоштовно оформляти дарчу на суму 850 грн та приносять у банк тисячі таких договорів на загальну суму в мільйони гривень і банк не може відмовитися від прийому пачок документів.

Також, НБУ відповідно до закону дозволяє блокувати банкам картки своїх клієнтів, які за один раз переводять або отримують суми більші 5000 грн але у випадку, якщо це викликає підозру у самого банку.

Іншим дотичним інструментом контролю виступає верифікація державних виплат. До державних виплат, які підлягають верифікації, відносяться пенсії, допомоги, пільги, субсидії, соціальні стипендії, інші виплати, що здійснюються за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, фондів загальнообов’язкового державного соціального і пенсійного страхування.

Верифікація впливає на визначення права на отримання та розмір таких виплат, а також виявлення невідповідності даних у автоматизованих інформаційних системах, реєстрах, базах даних. Виділяють наступні типи верифікації в Україні⁴⁸:

1. Превентивна (запроваджена з 1 січня 2021 року) - орган формує запит в інформаційно-аналітичній платформі на відповідність повідомленої реципієнтом інформації даним, що обробляються стосовно нього в платформі, та в режимі реального часу отримує підтвердження відповідності наданої реципієнтом інформації вимогам законодавства, що впливають на визначення його права на отримання та розмір державних виплат, або рекомендацію щодо проведення додаткової перевірки інформації, що містить невідповідності, за наявності в інформаційно-аналітичній платформі інформації

⁴⁶ [Національний Банк України, 2020, Постанова про внесення змін до деяких нормативно-правових актів](#)

⁴⁷ [Верховна Рада України, 2022, Про запобігання та протидію легалізації \(відмиванню\) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення](#)

⁴⁸ [Міністерство фінансів України, 2019, Верифікація державних виплат](#)

2. Поточна - систематична діяльність з аналізу даних щодо реципієнтів, встановлення відповідності повідомленої реципієнтами інформації даним, що обробляються стосовно них в інформаційно-аналітичній платформі, з урахуванням змін соціального та фінансово-майнового стану реципієнтів.
3. Ретроспективна - верифікацію інформації про реципієнтів, яким завершено державні виплати за період, що не перевищує трьох років до дня завершення таких виплат.

Амністія ж капіталу має на меті, перш за все, виведення з тіньової економіки незадекларованих активів громадян. З 1 вересня 2021 року особи, що отримували зарплату в “конвертах”, здійснювали підприємницьку діяльність без сплати податків, приховали від оподаткування іноземні доходи тощо мають змогу задекларувати активи, сплативши менший за поточний податок. Так, 5% сплачується за легалізацію покладених на спеціальний банківський рахунок грошей, 9% - за активи, що перебувають за кордоном, 2.5% - для активів, за які декларант готовий придбати ОВДП⁴⁹. Неподання одноразової декларації в рамках амністії капіталу розглядатиметься податковими органами як визнання громадянином відсутності в її власності активів, отриманих за рахунок доходів, з яких не було сплачено податки та збори всупереч вимогам податкового законодавства.

5. Поширені непрямі методи оцінки доходів та їх застосування в Україні

Рекомендації Міжнародного валютного фонду щодо непрямих методів оцінки доходів населення | У вересні 2020 року Департамент з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду надав технічний звіт⁵⁰ на запит Міністерства фінансів України. Звіт містить рекомендації питань оподаткування розподіленого прибутку, запровадження BEPS, добровільного декларування, а також непрямих методів визначення оподаткованого доходу населення.

Рекомендації щодо застосування непрямих методів оцінки доходу включають:

- Ухвалити законодавчі положення про режим презумптивного оподаткування доходу;
- Включити до законодавства загальне правило про методи непрямих визначення доходу платників податків, включаючи зазначення джерел коштів, які не підлягають оподаткуванню за цього режиму;
- Визначити в нормативно-правових документах конкретні положення про застосування непрямих методів з описанням видів документації, яка буде прийнятною для спрощування презумптивних оцінок ДПС;
- Розглянути питання про скасування правил банківської таємниці для ДПС, або, принаймні, зробити не суди, а регулятора фінансового сектору органом посередницького розгляду запитів ДПС на отримання інформації щодо платників податків від банківської системи.

⁴⁹ [Економічна правда, 2022, Амністія капіталу: чому зараз саме час](#)

⁵⁰ [Технічний звіт МВФ "Подальший розгляд питань оподаткування розподіленого прибутку, запровадження BEPS, програми добровільного декларування та непрямих методів визначення оподаткованого доходу"](#)

Українське законодавство має потребу в формалізованому визначенні непрямих методів контролю для їх практичного використання контролюючими органами в зазначених нижче випадках:

Метод аналізу банківських депозитів і касових витрат (англ. “Bank deposits and cash expenditure method”) | Даний метод базується на передумові, що платник податків має надати пояснення внесеною або витратам грошей з рахунку. Цей підхід є особливо корисним, якщо аналіз банківських рахунків і готівкових витрат платника податків вказує на ймовірність наявності незадекларованих доходів і платник податків здійснює регулярні платежі на банківські рахунки без належного пояснення джерела походження коштів.

При цьому, ухилення від сплати податків є доведеним лише в тому випадку, якщо платник податків не може надати підтвердження джерела походження частини доходів або видатків, на яке вказує податковий орган, що робить дану систему затратною з точки зору необхідності виділення значних ресурсів на контроль з боку податкових органів. Попри це, для користування певними пільгами саме платник податків повинен довести, що надходження надійшли з неоподаткованого джерела (У разі нарахування більшого податкового зобов'язання з боку контролюючих органів).

Рисунок 5. Формула застосування методу аналізу банківських депозитів і касових витрат

Загальна сума депозитів (включаючи комерційні та особисті рахунки)

- + Грошові витрати (готівкові платежі бізнесу та приватні витрати)
- + Приріст обсягу наявної готівки
- Неоподатковувані надходження (ПДВ або податок з продажу, перекази між рахунками, позики)

= Валові надходження з виправленнями

- Валові надходження згідно з декларацією

= **Занижений дохід**

В теорії, при застосуванні даного методу, для підтвердження факту ухилення від сплати податків податковий орган має здійснити детальний аналіз усіх банківських депозитів на ділових і особистих рахунках, кредитних рахунках і рахунках у кредитних спілках, інвестиційних фондах та інших фінансових установах, які можуть підтримуватися або контролюватися платником податків. Неоподатковувані надходження, наприклад, позики, подарунки, спадщина, мають бути належним чином вираховані з доходів платника.

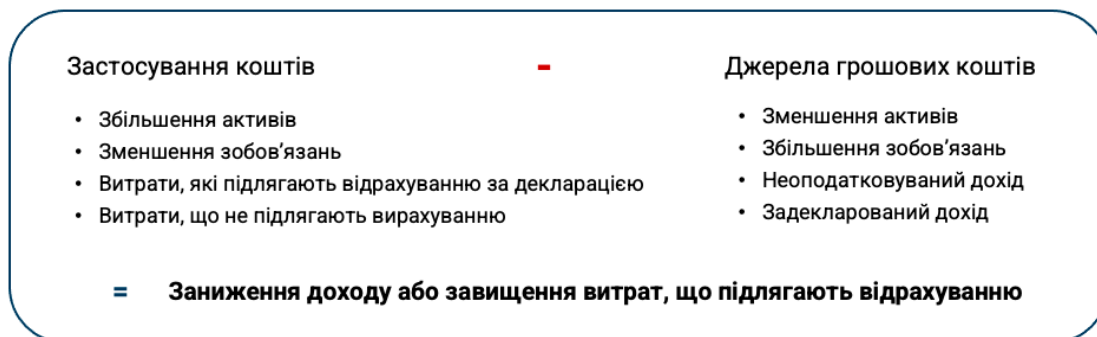
Для виявлення наявності суттєвої частки непідзвітних готівкових коштів контролюючий орган також може організувати облік касових витрат: господарські витрати, заявлені в декларації, але не оплачені з банківських рахунків, вважаються сплаченими готівкою. Придбання основних засобів готівкою та погашення кредиту готівкою, як особистого, так і комерційного, оплачені готівкою особисті витрати, і збільшення готівкових касових доходів необхідно визначати

шляхом ретельного аналізу фінансових справ платника податків. Ухилення від сплати податків є доведеним лише в тому випадку, якщо платник податків не може надати підтвердження джерела походження частини доходів або видатків.

Застосування в Україні: Метод банківських депозитів та касових витрат є схожим на закон про здійснення фінансового моніторингу банківськими установами, адже у випадку сумнівного доходу, що перебільшує 400 тисячі гривень, платник податків має надати документи про їх офіційне походження. При цьому фінансовий моніторинг проводять банківські установи, а не ДПС. Даний непрямий метод передбачає аналіз всіх надходжень, незалежно від суми, та повний доступ контролюючих органів до банківської інформації. Відповідно, застосування цього методу в Україні стане можливим виключно за умови розширення повноважень ДПС (щодо можливості податковим інспекторам отримувати доступ до банківських рахунків або без дозволу та без рішення суду, або за умовами пришвидшення розгляду заяв у суді).

Метод підтвердження джерела походження для застосування коштів (англ. “Source and application of funds method”) | Другий метод, який також часто називають методом надлишкових витрат, “методом Т-рахунку”⁵¹ або “звітом про кошти”, ґрунтується на теорії, що вимагає від платника податків пояснення витрат, що перевищують задекларований дохід з оподатковуваних та звільнених від податків джерел за певний період. Згідно з цим методом, задекларовані видатки не можуть перевищувати наявний дохід, якщо інші не розкриті джерела доходу відсутні.

Рисунок 6. Формула застосування методу підтвердження джерела походження для застосування коштів



Джерелами походження коштів виступають задекларовані платниками податків доходи та доходи з неоподатковуваних джерел, які платник податків може підтвердити (наприклад, подарунки), зменшення активів (наприклад, залишок на банківському рахунку або дебіторська заборгованість) і збільшення зобов'язань (наприклад, основна сума кредитів або кредиторської

⁵¹ Поширена форма запису бух. Звітності, де сума активів має дорівнювати сумі пасивів.

заборгованості). Застосування ж коштів включає збільшення активів (ділових і особистих), покупки, бізнес витрати, особисті витрати на життя та зменшення зобов'язань.

Метод вимагає детального аналізу всіх коштів (оподатковуваних і неоподатковуваних), доступних платнику податків, усіх його витрат (що підпадають або не підпадають під пільги для фізичних осіб-підприємців тощо), збільшення та зменшення активів і зобов'язань, а також коригування звітності для обліку відрахувань, які не передбачають застосування коштів (наприклад, при амортизації активів).

Цей підхід вважається найкращим для використання у випадках, коли зрозуміло, що задекларований дохід платника податків не може відповідати очевидним статкам, витратам або способу життя платника податків.

Застосування в Україні: Попри те, що зазвичай даний метод базується на порівнянні затрат із задекларованими доходами, а тому передбачає введення обов'язкового декларування доходів населенням. Разом з тим, часткове використання методу можливе за рахунок використання даних ДПС про суми виплачених доходів з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків. Крім того, для застосування даного методу може бути доцільний посилення відповідальності за неподання декларації про майновий стан та доходи громадян.

Метод чистої вартості (англ. “Net worth method”) | Також відомий як “метод здорожчання активів” або “метод приросту вартості активів” (англ “asset betterment or asset accretion method”) виходить з припущення, що оподатковуваним доходом є збільшення вартості чистих активів після їх коригування на витрати, що не підлягають вирахуванню з податкових зобов'язань, і на дохід, що не підлягає оподаткуванню.

Рисунок 7. Формула застосування методу чистої вартості

Чистий капітал на кінець року (Активи - Зобов'язання)

- Чистий капітал на початок року
- = Збільшення або зменшення чистої вартості
- + Витрати, які не підлягають вирахуванню
- Неоподатковуваний дохід
- = **Сукупний річний дохід з виправленнями**

Оскільки даний метод також базується на теорії, згідно з якою отримані або витрачені кошти не можуть перевищувати наявні кошти, його використання потребує від контролюючих органів проведення детального аналізу джерел надходження та коштів та напрямів їх використання. На відміну від методу аналізу банківських депозитів та касових витрат, даний метод може

поширюватись на кілька років або податкових періодів, щоб визначити щорічну зміну чистої вартості.

Застосування в Україні: Метод чистої вартості буде важко застосувати в Україні через відсутність достатньої кількості даних по вартості окремих типів активів та обмеженість аналітичних потужностей контролюючих органів, проте саме він є найбільш поширеним у використанні серед розвинених країн.

Метод відсоткової націнки (англ. “Percentage mark-up method”) | Метод ґрунтується на застосуванні надійного співвідношення до відомої базової цифри для порівнянні при визначенні достовірності задекларованих доходів та видатків платника податків. Метод також може використовуватись для обрахунку уцінки активів, встановленні собівартості проданих товарів, тощо.

Рисунок 8. Формула застосування методу відсоткової націнки

Магазин меблів	UAH
Собівартість виготовлення столів	20 000
Собівартість виготовлення стільців	40 000
Собівартість виготовлення диванів	80 000
Собівартість збуту столів (% від ціни продажу – 33.3%)	
Собівартість збуту стільців (% від ціни продажу – 66.6%)	
Собівартість збуту диванів (% від ціни продажу – 50%)	
Продаж столів	60 000
Продаж стільців	60 000
Продаж диванів	160 000
Загальний обсяг продажів згідно з обчисленнями	280 000

Даний метод є особливо корисним при непрямих податкових перевірках, коли податковим органам необхідно провести оцінку достовірності даних по доходам або витратам платника податків, а також здійснити перевірку податку на прибуток (корпоративного податку), оскільки вони зосереджуються на встановленні показників продажів або покупок, а не на реконструкції фінансових справ платника податків, якщо це необхідно. методами, описаними вище.

Ефективність методу відсоткової оцінки залежить від надійності базових показників, які використовуються для порівняння. Хоча даний метод і бере своє походження від “принципу витягнутої руки” з трансфертного ціноутворення, його використання податковими органами має набагато вужчі рамки для вибору бази порівняння (наприклад, таким джерелом можуть бути митні декларації, накладні або звітність постачальника, але не альтернативна вартість аналогічних товарів на ринку).

Незважаючи на те, що галузеві стандарти та посилання на подібні підприємства чи ситуації можуть стати хорошим орієнтиром щодо використовуваних націнок, навіть якщо облікові записи платника податків є неповними, аналіз допоміжних записів часто надасть кращу інформацію про фактичну націнку в сфері діяльності окремих платників податків.

Застосування в Україні: Наразі, метод відсоткової націнки може бути використаний в Україні для контролю за юридичними особами, оскільки податкові інспектори мають доступ до інформації собівартості, що може бути прослідковано з інформаційної бази митних декларацій, накладних або звітності постачальників.

Метод “одиниць виміру і обсягів” (англ. “Unit and volume method”) | П'ятий метод передбачає визначення або перевірку валових доходів платника податків шляхом застосування показників ціни та прибутку до відомого або підданого перевірці обсягу діяльності платника податків. Застосування цього методу є можливим, якщо аудитор хоче визначити точне джерело прибутків, якими оперує платник податків, а також уточнити ціну товару/вартість послуг для розрахунку точних сум доходів та видатків, що розраховуються від вартості одиниці проданого товару чи послуг. Кількість товару або обсяг робіт, виконаний платником податків, за певних обставин може бути звірено з бухгалтерською звітністю платника податків, оскільки записи щодо покупок або витрат можуть бути достовірними або заниженими.

В інших випадках, визначення одиниць виміру або обробленого об'єму може здійснюватися за допомогою використання сторонніх джерел або допоміжних записів.

Рисунок 9. Формула застосування методу “одиниць виміру і обсягів”

Середня ціна продажу за одиницю товару	2 000
Кількість виготовлених одиниць	<u>500</u>
= Загальний обсяг продажів за одиницю та метод обсягу	10 000
- Обсяг продажів, заявлений виробником	<u>8 000</u>
= Загальний обсяг продажів згідно з обчисленнями	2 000

Галузеві контрольні показники, бізнес-стандарти та профілі компаній можуть бути корисними інструментами для визначення обґрунтованості декларації платника податків методом “одиниць виміру та обсягів”, для використання в оцінці ризиків та оцінок ймовірностей. Вони використовуються на основі принципу, що підприємства порівнянного розміру та характеру повинні мати приблизно однакові фінансові результати. Однак, оскільки вони являють собою середні показники операційної діяльності для різних груп платників податків і можуть не відображати обставини конкретного платника податків, дані порівняння не завжди будуть

вважатися достатнім доказом зниження доходу в суді, а отже, не завжди включаються до списків «формальних» непрямих методів.

Застосування в Україні: Оскільки метод одиниць виміру і обсягів базується на порівнянні показників із середніми показниками схожих підприємств, в силу багатьох факторів нестабільності в Україні, використання методу зараз не вважається можливим. Під час війни, кожне підприємство функціонує на різних умовах, що унеможлиблює порівняння показників для визначення справжнього доходу. Розглядаючи використання цього методу в довгостроковій перспективі, він може бути використаний по відношенню до юридичних осіб в Україні, адже порівняння показників схожих підприємств несе в собі цінну інформацію щодо справжніх доходів.

Законодавчі вимоги для використання непрямих методів оцінки доходів | Згідно з рекомендаціями МФВ, у більшості країн право на використання непрямих методів впливає з повноважень, наданих податковим органам для застосування відповідного податкового законодавства, що передбачає опис процедури їх адміністрування, зокрема, оцінку та стягнення податків, відповідно до цих законів.

Як правило, непрямі методи контролю за доходами платників податків не сформульовані в законодавствах методично. Надавши адміністрації повноваження робити оцінку, і не замовчуючи методи, які будуть використані, законодавці мають на увазі, що податкова адміністрація може вибрати метод, який є доцільним для встановлення податку, що підлягає сплаті. Підтримка судами багатьох юрисдикцій призвела до того, що прецедентне право встановило непрямі методи як справедливий і розумний спосіб визначення доходу платника податків. Оскільки законодавче оформлення використання непрямих методів є складним процесом, що вимагало б таких стандартизованих визначень як пояснень обчислень та описів, тому закони передбачають визначення податкових зобов'язань використовуючи обґрунтовані оцінки. Зазвичай, податкове законодавство не регулює які чинники потрібно брати до уваги при прийнятті рішення щодо несплати податків чи укривання доходів, суд є єдиним органом, що може вирішити правильність обґрунтування вибору способу. Судові рішення фактично коментують законність непрямих методів, тому виходячи з існуючих випадків судових постанов, податковим інспекторам:

- було дозволено використовувати будь який метод визначення справжнього доходу, що є обґрунтованим відповідно до ситуації
- було заборонено використовувати свою владу в більшій мірі ніж потрібно
- було дозволено використовувати інформацію отриману від третіх сторін задля визначення доходу
- було дозволено використовувати непрямий метод для перевірки точності бухгалтерських записів
- зобов'язані прийняти та проаналізувати всі докази, надані особою
- у разі визначення не задекларованого доходу та незгоди з цим твердженням з боку особи, платник податків повинен довести, що визначення невірне

- не зобов'язані заперечувати всі можливі неоподатковувані джерела для не задекларованого доходу.

Оскільки для використання непрямих методів оцінки доходів найважливішим є інформація, законодавство має надати податковим інспекторам, що будуть займатись справою аналізу доходів, повноваження щодо збору інформації. Більше того, повноваження мають включати в себе вимогу до надання інформації безпосередньо особою та третіми особами. Зазвичай, згідно законодавства кожної юрисдикції, особа має право оскаржити оцінку доходу непрямим методом, але для цього платник податків має встановити інший метод розрахунку, що буде більш достовірним або довести, що з доходу було сплачено податки.

6. Висновки з аналізу міжнародного досвіду та Рекомендації для України

Висновки щодо впровадження реформи в Україні | Запровадження непрямих методів контролю за доходами в Україні, при правильному підході, може стати важливим кроком до зменшення ухилення від сплати податків. Фіскальний ефект від впровадження ініціативи може досягти до 156 млрд гривень на рік (до 150 млрд грн - за рахунок “детінізації” зарплат, до 6 млрд гривень за рахунок детінізації оборотів ФОП, згідно з оцінками Case Ukraine). Разом з тим, така оцінка демонструє лише верхню межу збільшення надходжень до бюджету: оскільки перевірка всіх доходів та витрат кожного громадянина є неможливою і недоцільною (через обмежені ресурси контролюючих органів), застосування непрямих методів повинно носити ризик-орієнтований підхід та стосуватиметься найбільш “підозрілих” невідповідностей між доходами та витратами громадян.

Разом з тим, проблеми ухилення від податків в Україні потребує комплексного підходу в довгостроковій перспективі. Підвищення рівня контролю за доходами може виступати частиною більш всеохоплюючої податкової реформи, що включатиме такі заходи, як зниження податкових ставок, розширення бази оподаткування, підвищення якості та ефективності податкового адміністрування, забезпечення справедливості та рівності податкової системи, її адаптації до норм ЄС, реформування пенсійної системи та інших заходів, спрямованих на підвищення ефективності та стабільності публічних фінансів загалом.

Інструменти, що можуть бути застосовані в Україні | Побудова рекомендацій для України в контексті підвищення рівня контролю за доходами населення базується, переш за все, на оцінці їх доцільності з точки зору очікуваного ефекту та ресурсів, необхідних для впровадження рекомендацій. По-друге, рекомендації з впровадження податкових ініціатив мають базуватися на чітко визначених законодавчих нормах, що прозоро описують механізм та процедуру застосування пропонованих інструментів, права та обов'язки залучених стейкхолдерів тощо.

З точки зору методичного підходу до непрямого податкового контролю, рекомендованими для України методами непрямої оцінки доходів населення виступають метод аналізу банківських депозитів і касових витрат (за умови надання доступу до банківської таємниці для відповідальних органів) та метод підтвердження джерела походження та застосування коштів (яким може бути впроваджений без зміни законодавства щодо доступу податкових органів до банківської таємниці). При цьому, враховуючи контроверсійність питання надання ДПС доступу до банківської інформації громадян, введення непрямого податкового контролю доцільно

обмежити методом підтвердження джерела походження та застосування коштів принаймні на першому етапі. При цьому, застосування аналізу банківських депозитів і касових витрат може стати можливим у майбутньому, проте вимагатиме суттєвого підвищення рівня довіри населення до податкових органів.

Орган, що здійснюватиме непрямий контроль, повинні мати можливість оперувати широким спектром інформації щодо платників податків. Ця інформація повинна включати:

- Дані щодо офіційних доходів громадян (заробітна плата, доходи від ведення господарської діяльності, доходи від ведення незалежної професійної діяльності, продаж майна, подарунки тощо).
- Дані щодо витрат громадян, на основі яких можливо виявити приховані доходи. Враховуючи співвідношення витрат на потенційних вигод, а також обмеженість ресурсів Податкової, контроль повинен поширюватись на “значні” витрати громадян (тобто витрати на суму, що перевищує певний встановлений рівень, наприклад 400 тисяч гривень). Джерелами інформації про витрати громадян в Україні в першу чергу повинні виступати:
 - Дані з державних майнових реєстрів (Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний державний реєстр транспортних засобів, Спадковий реєстр та інші).
 - Дані фінансового моніторингу, що здійснюється банками та небанківськими фінансовими установами.
 - Дані щодо великих витрат, отримані від третіх осіб (продавців товарів чи надавачів послуг) що здійснили продаж товарів та послуг платнику податків на особливо великі суми. Для отримання такої інформації необхідно на законодавчому рівні зобов'язати продавців товарів чи надавачів послуг повідомляти Податкову про покупки громадян на суми понад встановлений ліміт, а також розробити ефективний механізм подання такої інформації з мінімальним додатковим адміністративним навантаженням на бізнес.

Технічне рішення для впровадження непрямих методів контролю | У багатьох країнах (наприклад, Нова Зеландія, Японія), досвід яких був проаналізований, здійснення непрямого контролю за сплатою податків відбувається з використанням автоматизованих аналітичних систем, які дають змогу контролюючим органам проаналізувати витрати громадян, а також їх доходи з різних джерел. Для уникнення надмірного навантаження на контролюючі органи, а також для забезпечення ризик-орієнтованого підходу, впровадження такої аналітичної платформи в Україні є доцільним.

Варто зазначити, що у Міністерства фінансів вже наявний досвід створення подібної платформи - превентивної верифікації державних виплат. Даний досвід є корисним з точки зору побудови архітектури аналітичної платформи, автоматизації збору та обробки інформації, захисту персональних даних та найголовніше - створенні та викладенні механізму надання доступу до платформи відповідним органам у формі законопроекту. Аналітична платформа для здійснення непрямого контролю за доходами може базуватись на інструменті для верифікації державних виплат при його відповідному доопрацюванні.

Таким чином, запуск аналітичної моніторингової платформи дозволить автоматизувати збір інформації про доходи та витрати громадян із вищезазначених джерел (державних реєстрів, банків, продавців товарів та надавачів послуг). Крім того, впровадження такої системи зможе забезпечити ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю: на основі обробки даних система автоматично виявлятиме потенційні приховані доходи на основі заданих критеріїв ризику, після чого інформація передаватиметься відповідальному податковому інспектору, який здійснюватиме перевірку особисто.

Законодавча база для введення непрямих методів контролю | В багатьох країнах існують законодавчо закріплені механізми для оподаткування умовно оціненої суми доходу. Запровадження законодавчої бази для використання ефективних непрямих методів оцінки саме по собі є цінним інструментом для контролюючих органів. Основою непрямих методів виступає оцінка доходів, що використовує додаткову інформацію щодо доходів, витрат, зобов'язань тощо платників податків, часто - отримані від третіх сторін.

Нормативно-правові документи стосовно непрямих методів повинні чіткий опис механізму та процедур здійснення контролю, підстав, за яких платник податків підлягатиме перевірці, порядок донарахування сум податків, процедур оскарження платником податків презумптивного доходу, визначеного податковими органами тощо. Нормативна база повинна також передбачати доступ платника податків до даних, на підставі яких контролюючий орган робить висновки про ухилення від сплати податків, а також достатній час для підготовки документів, що підтверджують легальність доходів громадянина. Метою даних положень виступає необхідність збереження прозорості та надання платникам податків законодавчо закріплених механізмів захисту.

Варто зазначити, що чітко сформована законодавча база та допоміжні нормативно-правові документи виступають основою будь-яких змін до процесу контролю за доходами населення. По-перше, запровадження будь-яких законодавчих змін має базуватися на основі чинної законодавчої бази, зміни мають бути узгодженими з положеннями Податкового кодексу, міжнародних угод та інших нормативних документів, які можуть «конфліктувати» при застосуванні прийнятих норм. По-друге, законодавча база має ставити на меті підвищення інституційної спроможності відповідальних органів в сфері контролю за доходами населення - нормативно-правові акти мають надавати чітке технічне рішення для оцінки доходів, що можливо більш ефективно застосовувати на практиці в порівнянні з наявними методами. Крім того, законодавство в сфері непрямих методів оцінки має рівноцінно надавати платникам податків можливість захисту та оскарження оцінених доходів за допомогою чітко визначених процедур та механізмів.

Інституційні передумови для впровадження непрямих методів податкового контролю | Для ефективного впровадження та реалізації ініціативи необхідний чіткий розподіл повноважень між різними органами влади, а також забезпечення інституційної спроможності відповідальних органів для здійснення такого контролю.

Основними стейкхолдерами, що будуть залучені до непрямого податкового контролю, повинні бути:

- Для впровадження непрямих методів контролю за доходами в Україні:

- Міністерство фінансів - розробка проекту закону про непрямі методи податкового контролю, інших необхідних нормативно-правових актів.
- Верховна Рада України - прийняття відповідного законопроекту.
- Партнери з розвитку - надання технічної допомоги для розробки аналітичної платформи.
- Бізнес, експертне середовище - участь у розробці відповідних нормативно-правових актів з метою захисту інтересів бізнесу та населення.
- Для здійснення податкового контролю
 - Державна податкова служба - моніторинг та оцінка доходів та витрат населення за допомогою непрямих методів, виявлення правопорушень; донарахування податків у випадку виявлених порушень.
 - Комерційні банки, продавці товарів та надавачі послуг - надання інформації про "великі" витрати громадян відповідно до законодавства.
 - Фізичні особи-платники податків - декларування доходів та сплата податків, оскарження презумптивної оцінки доходів.
 - Податкові агенти (роботодавці) - надання інформації щодо доходів населення ДПС.
 - Місцева прокуратура - процесуальне керівництво досудового розслідування (за потреби).
 - Суди різних інстанцій - здійснення правосуддя у відповідних судових округах, оскарження ухвал, рішень, вироків і постанов окружних судів, перегляд судових рішень.

Ризики впровадження непрямих методів податкового контролю | Впровадження наведених рекомендацій несе за собою потенційні ризики, які слід враховувати під час реалізації реформи.

Таблиця 2. Ризики, пов'язані із запровадженням в Україні непрямих методів податкового контролю

РИЗИКИ	ПОТЕНЦІЙНІ РІШЕННЯ
<p>1. Негативне сприйняття реформи населенням та бізнесом</p>	<p>Підвищення рівня контролю за доходами має виступати частиною масштабної податкової реформи, що включатиме такі заходи, як полегшення адміністрування податків, забезпечення справедливості, рівності та передбачуваності податкової системи, зниження податкових ставок із розширенням бази оподаткування, адаптація податкової до норм ЄС тощо.</p>
<p>2. Збільшення корупційного тиску з боку контролюючого органу</p>	<p>В рамках законодавчого регулювання необхідно чітко визначити всі механізми, процедури, підстави, документи тощо, що з однієї сторони мінімізують корупційні ризики, та з іншої – надають платникам податків чіткі інструменти для захисту та оскарження рішень. За умов впровадження аналітичної моніторингової системи, аналіз доходів та витрат платників податків здійснюватиметься автоматично, а безпосередня перевірка з боку контролюючого органу відбуватиметься лише за умов автоматичного виявлення ризиків несплати податків.</p>
<p>3. Подальше ухилення від сплати податків</p>	<p>Рішенням даної проблеми виступає вдосконалення законодавчої бази, націлене на унеможливлення застосування обхідних схем, в тому числі з урахуванням виявлених недоліків після проведення тестового випробування аналітичної платформи.</p>

Кроки, необхідні для впровадження непрямих методів податкового контролю в Україні |
 Основні етапи впровадження зазначеного підходу включають:

1. Розробка законодавчої бази щодо застосування непрямих методів оцінки доходів населення, законодавчої бази з описом механізмів, процедур, необхідних документів тощо для оскарження платником податків оціненого презумптивного доходу, законодавчої бази, що регулює та описує механізм дії та застосування моніторингової аналітичної платформи, що використовуватиметься ДПС з метою контролю за доходами населення;
2. Розробка пілотної версії аналітичної платформи;
3. Визначення відповідального структурного підрозділу ДПС з необхідною кількістю кваліфікованих трудових ресурсів для впровадження роботи пілотної версії аналітичної платформи та її тестовому випробуванні;
4. Запуск пілотної версії аналітичної платформи та роботи з виявлення правопорушень і проведення досудових розслідувань.

5. Проведення тестування платформи, визначення недоліків в роботі платформи, в процесах виявлення правопорушень, нарахування додаткових податкових зобов'язань, взаємодії зі стейкхолдерами тощо;
6. Доопрацювання, масштабування та повноцінний запуск платформи, а також, за необхідності, внесення змін до нормативно-правової бази щодо застосування непрямих методів контролю за доходами населення.
7. У довгостроковій перспективі: розширення набору використовуваних методів непрямого податкового контролю, зокрема запровадження методу аналізу банківських депозитів і касових витрат (із наданням доступу до банківської інформації для ДПС).

Додаток 1. Executive summary

The analytical note contains a study of the current problems of tax evasion, a case study of international experience in the application of indirect methods of income control, in particular the IMF methodology regarding the feasibility of using such methods, as well as providing recommendations for the implementation of the reform in Ukraine. The document was developed according to the template approved by the project steering committee. The document is aimed at helping in decision-making regarding the use of indirect methods of control and assessment of the income of the population in Ukraine after the war, in the period of post-war reconstruction.

The document provides a well-founded analysis of the issues and feasibility of using indirect methods:

- Overview of the problems of the shadow economy in Ukraine, in particular the factors contributing to the development of the shadow economy and tax evasion.
- Study of the IMF's methodology regarding the use of direct and indirect methods, as well as justification of the expediency of their use.
- Review of international practices of introducing indirect income assessment methods in the EU, United Kingdom, New Zealand, Japan, Greece, Sweden, India, South Korea, Canada, as well as analysis of the results of their application.
- Analysis of current instruments of monitoring of population incomes in Ukraine, existing use of elements of indirect methods.
- Overview of the most common indirect methods of income assessment and analysis of the possibility of their application in Ukraine.
- Provision of recommendations on the implementation of reforms in Ukraine based on the conclusions of international experience and IMF methodology.

In particular, the analytical note provides substantiated recommendations on strengthening tax control through the use of indirect methods. Thus, the document contains a detailed description of the importance of implementing the legislative framework regarding indirect methods and improving tax control using a monitoring and analytical platform. Also, the project team has provided clarifications regarding the risks associated with the introduction of indirect tax control methods in Ukraine and a roadmap of initiatives describing the necessary steps for their implementation.

Providing analytical support to the Government on these and other policy issues is subject to agreement between the Ministry of Finance and the project team. The draft analytical note was presented, discussed and approved by the steering committee headed by the Minister of Finance.