

Податкове наближення до ЄС: як прозоріші правила зменшують корупцію

Підготували:

Богдан Слуцький, економіст ЦЕС

Дата:

17 липня 2026 р.

ЗМІСТ

Головне.....	4
1. Якість податкового законодавства як чинник корупції	5
1.1. Україна на тлі ЄС і країн-кандидатів	5
1.2. Складність правил підвищує корупційні ризики	7
1.3. Механізми впливу наближення до ЄС на корупційні ризики	9
1.4. Досвід держав-членів: межі зовнішнього стимулу	10
2. Стан наближення законодавства у межах Розділу 16	12
2.1. Нова планка після отримання статусу кандидата	12
2.2. Пріоритетні напрями адаптації та їх антикорупційний зміст	13
3. Аналіз окремих законодавчих ініціатив.....	15
3.1. Транспозиція правил протидії ухиленню (ATAD)	16
3.2. Оподаткування доходів через цифрові платформи (DAC7)	16
3.3. Оподаткування ПДВ міжнародних поштових відправлень.....	17
4. Висновки та рекомендації	18
4.1. Висновки	18
4.2. Рекомендації	18

Центр економічної стратегії (ЦЕС) – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для детальної інформації та коментарів просимо звертатися до директора з комунікацій В'ячеслава Ноздріна — viacheslav.nozdrin@ces.org.ua, також запрошуємо відвідати наш [сайт](#).

ГОЛОВНЕ

Статус кандидата на вступ до ЄС змінив логіку податкової політики України. Якщо раніше орієнтиром була Угода про асоціацію¹ з вибіркоким переліком актів ЄС (переважно директив), то тепер Україна має забезпечити відповідність повному обсягу *acquis*² ЄС. Кінцевий строк адаптації³, ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2026 року. Розділ 16 «Оподаткування» охоплює непрямі та прямі податки, адміністративну співпрацю, автоматичний обмін інформацією, а також спроможність і доброчесність податкової служби.

Це дослідження розглядає якість податкового законодавства як самостійний чинник корупційних ризиків і оцінює, як наближення до *acquis* ЄС у межах Розділу 16 впливає на ці ризики. Для цього поєднали міжнародні порівняння якості регулювання та сприйняття корупції, мікроекономічні дані про зв'язок регуляторного навантаження з неофіційними платежами, оцінку фактичного стану наближення законодавства та аналіз конкретних законопроектів. Основний висновок: антикорупційний ефект євроінтеграції забезпечує не сам факт ухвалення норм, а якість правил і працюючі процедури, тому податкову адаптацію слід оцінювати передусім за чіткістю, простотою та передбачуваністю регулювання.

Ключові висновки та рекомендації:

1. **Оцінювати податкову адаптацію до ЄС через якість правил.** Стійкий зв'язок між складністю регулювання та корупцією підтверджують численні міжнародні дослідження — від міжкраїнних порівнянь до аналізу даних підприємств; водночас наявні оцінки не дають підстав зводити його до однозначної причинності. Тому кожен акт у межах Розділу 16 «Оподаткування» потрібно перевіряти на чіткість критеріїв, кількість винятків, простоту процедур і пропорційність санкцій.
2. **Перейти від логіки Угоди про асоціацію до повної відповідності *acquis* ЄС.** Україна виконала за 2014-2025 роки податкову частину Угоди на 90%⁴, але відповідність повному обсягу *acquis* у межах Розділу 16 становить близько 35%⁵. Відставання охоплює всі складові Розділу 16 доволі рівномірно, а не зосереджене в окремому блоці: адміністративна співпраця й обмін

¹ Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (положення щодо оподаткування). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

² *Acquis communautaire* – сукупність чинного права ЄС: установчих договорів, регламентів, директив, рішень та практики Суду ЄС, обов'язкових для держав-членів і держав-кандидатів.

³ Національна програма адаптації законодавства України до права ЄС (постанова Кабінету Міністрів України № 438 від 1 квітня 2026 року). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2026-п#Text>

⁴ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2025 рік. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-2025-UA_web.pdf

⁵ Оцінка Центру економічної стратегії за тінювим звітом за Розділом 16. Рівень готовності кожного блоку обчислено як зважений індекс $R = \sum(w_i \cdot s_i) / \sum(w_i)$, де w_i – вага важливості акта (вирішальний – 3, важливий – 2, технічний – 1), а s_i – стан його виконання (повний – 1; значний – 0,75; частковий – 0,5; початковий – 0,25; відсутній – 0). Повне джерело: Центр економічної стратегії, «Порівняльний аналіз податкового законодавства ЄС та України» (жовтень 2025). <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2025/10/tinovyj-zvit-1.pdf>

даними - 31%, непрямі податки - 35%, прямі податки - 36%. Подальша адаптація повинна спиратися на весь масив права ЄС у сфері оподаткування, а не на вибіркового перелік.

3. **Переглянути календар адаптації та розвантажити фінальний етап.** Понад половина податкового пакета за Національною програмою адаптації припадає на жовтень 2027 року — впритул до кінцевого строку адаптації 1 січня 2028 року. Це створює ризик поспішного ухвалення норм без належної підготовки процедур, IT-систем і адміністрування. Найскладніші зміни потрібно готувати завчасно разом із технічними рішеннями, формами звітності, алгоритмами контролю та практикою застосування.
4. **Вважати критерієм успіху запуск працюючої процедури.** Закон змінює практику тоді, коли платник має зрозумілий порядок дій, а контролюючий орган - стандартизований алгоритм. Моніторинг адаптації повинен фіксувати не тільки ухвалення актів, а й запуск цифрових інструментів, каналів обміну даними та процедур, якими реально користуються платники й податкова служба.
5. **Закласти механізми стійкості реформ після вступу до ЄС.** Досвід нових держав-членів ЄС показує різні траєкторії після вступу. Латвія, Литва та Чехія продовжили інституційні зміни, тоді як Угорщина, Словаччина й Болгарія втратили частину попередніх результатів. Механізм стійкості має бути конкретним і закладеним ще до вступу: незворотні цифрові процедури (електронний акциз, автоматичний обмін даними), автономія та стає фінансування ДПС, сумісність IT-систем із ЄС, захист викривачів і моніторинг за критерієм працюючої процедури, а не факту ухвалення норми. Саме такі запобіжники утримали результат у Литві та Латвії й були демонтовані там, де стимул вступу згас (Угорщина, Болгарія).

1. ЯКІСТЬ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЧИННИК КОРУПЦІЇ

1.1. УКРАЇНА НА ТЛІ ЄС І КРАЇН-КАНДИДАТІВ

Якість податкових правил варто оцінювати разом із загальною якістю регулювання та рівнем корупції. Податкові норми ефективні у середовищі, де значення мають зрозумілі правила, передбачувані рішення держави та стабільна практика їх застосування. Для такої оцінки використано два міжнародні індикатори: Regulatory Quality Світового банку⁶ та Corruption Perceptions Index⁷ Transparency International.

Порівняння охоплює 171 країну за 2020-2024 роки. Regulatory Quality відображає якість нормативно-правового регулювання. Corruption Perceptions Index оцінює сприйняття корупції: вищий бал означає нижчий рівень корупції. Для обох індикаторів використано середні значення за п'ять років, щоб зменшити вплив разових коливань.

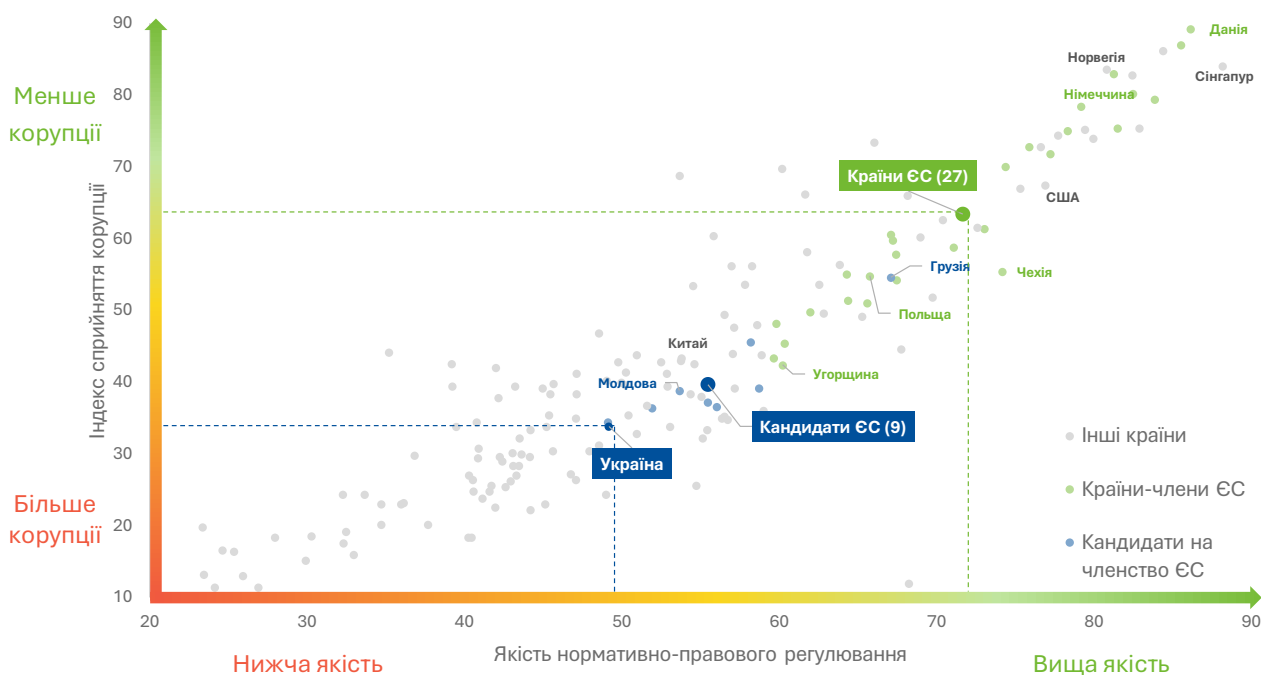
⁶ Worldwide Governance Indicators (Regulatory Quality). Світовий банк.
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

⁷ Corruption Perceptions Index. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi>

По горизонталі відкладено якість регулювання: правіше - краще. По вертикалі відкладено індекс сприйняття корупції: вище - нижчий рівень корупції. Найсильніша позиція - права верхня частина рисунка, де поєднуються якісніше регулювання та нижча корупція.

Розташування країн має виразну закономірність: якісніше регулювання зазвичай поєднується з вищим балом індексу сприйняття корупції. Країни зі слабшим регулюванням частіше мають нижчі значення цього індексу.

Рисунок 1. Країни з нижчою якістю законів мають вищий рівень корупції



Джерело: World Bank Group, Transparency International, розрахунки ЦЕС

Примітка: Дані охоплюють 171 країну, середні значення за 2020-2024 роки

Положення України є подвійно несприятливим. За якістю регулювання (49) і за сприйняттям корупції (34) держава розташована помітно нижче середнього рівня ЄС-27 (72 і 63 пункти відповідно), що очікувано з огляду на незавершеність реформ. Принципово важливіше інше: Україна поступається й середньому рівню власної референтної групи — дев'яти держав-кандидатів (55 і 40 пунктів). Отже, відставання фіксується не лише щодо кінцевої мети, а й щодо тих, хто прямує тим самим маршрутом.

Найпоказовішим є зіставлення з Молдовою, яка випереджає Україну за обома індикаторами, перебуваючи на тій самій стадії інтеграції та стартувавши з подібних інституційних умов. Це свідчить, що розрив не є наперед визначеним структурним тягарем пострадянської економіки, а піддається скороченню за допомогою цілеспрямованої політики — і водночас підвищує ціну зволікання з виконанням плану адаптації.

Інтерпретація позиції Грузії, розташованої на графіку відносно високо, потребує окремої обережності. Вона може частково відображати стійкий ефект адміністративних реформ 2004–2012 років. Обидва використані показники є перцепційними (тобто, такими, що відображають радше сприйняття) та агрегують експертні й бізнес-оцінки: зокрема, для розрахунку CPI кожної країни

використовують щонайменше три джерела із загального набору 13⁸. Дослідження показують, що перцепційні індикатори можуть реагувати на зміни із запізненням⁹. Тому грузинський випадок коректніше трактувати як поєднання стійких результатів попередніх адміністративних реформ із погіршенням ширших інституційних умов, а не як свідчення безумовної стійкості досягнутих результатів.

Неоднорідність простежується й серед країн-членів ЄС. Північні та західноєвропейські держави стабільно перебувають у зоні високої регуляторної якості й низької корупції (Данія, Німеччина), тоді як окремі держави пізніших хвиль розширення мають помітно слабші позиції: зокрема Угорщина за сприйняттям корупції відстає від решти членів навіть за відносно прийнятною якістю регулювання. Це окреслює межу зовнішнього стимулу — вступ задає напрям і запускає зміни, але довгострокову якість правил забезпечують національні інституції: незалежні суди, цифрові системи адміністрування та сталі процедури. Динаміку цього ефекту до і після вступу розглянуто в підрозділі 1.4.

1.2. СКЛАДНІСТЬ ПРАВИЛ ПІДВИЩУЄ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ

Зв'язок між складністю регулювання та рівнем корупції підтверджується численними теоретичними й емпіричними дослідженнями:

- Порівняння 85 країн свідчить, що обтяжливіше регулювання входу на ринок стійко пов'язане з вищою корупцією та більшою тіньовою економікою¹⁰.
- Теоретична модель показує, що можливість змови після проведення перевірок створює стимули до надмірної «червоної стрічки» (штучно ускладнених, надмірних бюрократичних процедур), унаслідок чого її рівноважний обсяг перевищує суспільно оптимальний¹¹.
- Дані по 43 країнах виявляють інший бік того самого зв'язку: надмірне регулювання стримує вхід нових фірм, тоді як у найбільш зарегульованих країнах корупція частково послаблює цей ефект¹².
- Водночас вищий рівень корупції стійко пов'язаний з обтяжливішим регулюванням на національному, регіональному та рівні окремих компаній¹³.

⁸Методологія розрахунку індексу сприйняття корупції. Transparency International.
<https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>

⁹Про схильність перцепційних показників реагувати на зміни із запізненням див.: Knack S. Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia. *Journal of Public Policy*, 2007, vol. 27, no. 3, pp. 255–291; Kenny C. Measuring Corruption in Infrastructure: Evidence from Transition and Developing Countries. *The Journal of Development Studies*, 2009, vol. 45, no. 3, pp. 314–332.

¹⁰Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Регулювання входу на ринок (The Regulation of Entry). *Quarterly Journal of Economics*, 2002, т. 117, № 1, с. 1–37.

¹¹Guriev S. Бюрократична тяганина і корупція (Red Tape and Corruption). *Journal of Development Economics*, 2004, т. 73, № 2, с. 489–504.

¹²Dreher A., Gassebner M. Змащування коліс? Вплив регулювання та корупції на вхід фірм на ринок (Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry). *Public Choice*, 2013, т. 155, № 3–4, с. 413–432.

¹³Breen M., Gillanders R. Корупція і тягар регулювання (Corruption and the Burden of Regulation). *Public Finance Review*, 2024, т. 52, № 6, с. 765–790.

- Регіонально близькі дані Молдови показують, що частіші перевірки й вищий рівень корупції пов'язані з нижчою продуктивністю підприємств¹⁴.

Кореляція фіксує зв'язок, але не його напрям: теоретично не лише складні правила можуть породжувати корупцію, а й висока корупція — підштовхувати до ускладнення правил. Зменшити цю проблему дає змогу дослідження Світового банку¹⁵. Воно ґрунтується на даних опитувань підприємств¹⁶ за 2006–2018 роки, які охоплюють 25 388 підприємств у 131 країні та 29 галузях. Замість суб'єктивних експертних індексів автори використовують два показники, сформовані на основі опитувань про досвід бізнесу:

1. **Рівень корупції** — оцінка обсягу неофіційних платежів посадовим особам, які зазвичай здійснюють подібні підприємства для вирішення адміністративних питань, у відсотках до їхнього річного обсягу продажів;
2. **Регуляторне навантаження (Time Tax)**¹⁷ — частка робочого часу вищого керівництва, яку поглинає дотримання регуляторних вимог.

Аби власний корупційний досвід фірми не викривлював її ж оцінку навантаження, автори застосовують просту, але дієву процедуру: навантаження для кожного підприємства вимірюється не за його відповіддю, а як середнє по решті підприємств тієї самої комірочки «країна × галузь». Тим самим показник стає зовнішнім щодо конкретної фірми, що зменшує ризик зворотної причинності та похибки вимірювання.

Кількісно кожен додатковий відсотковий пункт регуляторного навантаження супроводжується зростанням рівня корупції приблизно на 0,03 в. п. (оцінка β_1 — від 0,028 до 0,030). Найнаочніше цю залежність передає розподіл підприємств за квантилями навантаження (рис. 2).

¹⁴ Tan S. W., Tusha D. Вплив регуляторного навантаження та корупції на діяльність підприємств: приклад Молдови (Effects of Regulatory Burden and Corruption on Firm Performance: Evidence from Moldova). Review of Development Economics, 2023, т. 27, № 4, с. 2149–2182.

¹⁵ Amin M., Soh Y. C. Чи веде більше регуляторне навантаження до більшої корупції? Дані опитувань підприємств у країнах, що розвиваються (Does Greater Regulatory Burden Lead to More Corruption? Evidence Using Firm-Level Survey Data for Developing Countries). The World Bank Economic Review, 2021, т. 35, № 3, с. 812–828.
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1307616e-e3e4-4bf4-87f6-0afc024b62b0/content>

¹⁶ World Bank Enterprise Surveys — репрезентативні опитування приватного нефінансового сектору за стандартизованою методологією стратифікованої випадкової вибірки, що забезпечує міжкраїнну зіставність даних.

¹⁷ Time Tax — частка робочого часу вищого керівництва підприємства, що витрачається на дотримання вимог нормативно-правового регулювання. Показник відображає де-факто регуляторний тягар, а не формальний зміст норм «на папері».

Рисунок 2. Рівень корупції зростає зі зростанням регуляторного навантаження



Джерело: World Bank Group

У першому квартилі регуляторного навантаження середній обсяг неофіційних платежів становить 0,77% річного обсягу продажів, а в четвертому — 1,58%. Отже, у групі підприємств із найвищим навантаженням корупційний тягар майже вдвічі більший, ніж у групі з найнижчим. Позитивний зв'язок виявлено й для дрібної корупції у конкретних транзакціях (отримання дозволів, ліцензій, підключень): частка транзакцій, під час яких підприємства стикалися з хабарем або вимогою хабаря, зростає приблизно на 0,15 в. п. за кожен додатковий пункт навантаження.

Разом окреслені дослідження — попри відмінності в методах і вибірках — формують узгоджену картину: складніше й обтяжливіше регулювання стійко пов'язане з вищими корупційними ризиками, а теоретичні моделі та дані компаній підтверджують наявність механізмів, через які надмірні процедури можуть посилювати корупцію.

Для України це означає, що уніфікація, цифровізація та зменшення дискреції під час упровадження правил ЄС можуть обмежити практики, які тримаються на нечітких нормах, складних розрахунках, винятках та індивідуальних погодженнях.

1.3. МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄС НА КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ

Якщо складність правил є джерелом корупційної ренти, то наближення до *acquis* ЄС діє у протилежному напрямі — через чотири взаємопов'язані механізми, кожен з яких звужує простір для адміністративного розсуду.

1. **Уніфікація правил.** Запровадження однакових ставок, баз оподаткування, звільнень і визначень для однотипних операцій усуває винятки та «сірі зони», у яких виникає дискреція (свобода посадової особи діяти на власний розсуд).
2. **Цифровізація процедур.** Електронний акциз, електронний кабінет платника й автоматична звітність цифрових платформ заміщують паперовий обіг, ручні запити та особисті контакти формалізованим цифровим слідом.

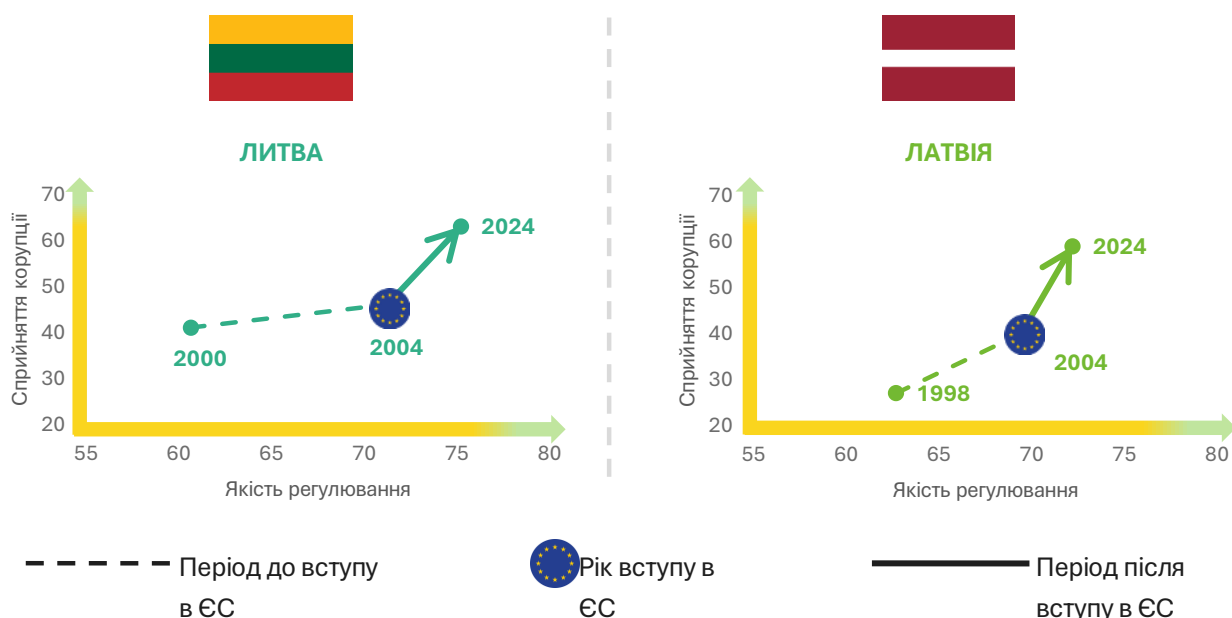
3. **Прозоре адміністрування та обмін даними.** Автоматичний обмін інформацією з податковими органами ЄС і стандартизовані форми звітності зменшують потребу у вибіркових перевірках і переводять контроль на засади, що ґрунтуються на даних, а не на розсуді інспектора.
4. **Зменшення залежності платника від посадової особи.** Зрозумілі строки, чіткі критерії та формалізовані процедури вирішення спорів (взаємоузгоджувальна процедура, арбітраж) зужують простір для неформального «вирішення питання» в обхід закону.

Водночас наближення до ЄС не є автоматичною гарантією зменшення корупції. Зовнішній стимул досягає найбільшої сили на етапі підготовки до вступу, коли держава приводить законодавство у відповідність і доводить свою готовність; після вступу інтенсивність стимулу знижується, а подальша траєкторія визначається передусім якістю внутрішніх інституцій. Це підтверджує неоднорідний досвід держав, що приєдналися до ЄС.

1.4. ДОСВІД ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ: МЕЖІ ЗОВНІШНЬОГО СТИМУЛУ

Динаміка нових держав-членів ЄС показує: на етапі підготовки до вступу зовнішній стимул прискорює реформи, але після набуття членства траєкторії розходяться. Частина країн продовжує покращувати якість регулювання та знижувати сприйняття корупції. Інші втрачають частину попередніх результатів або переходять у режим стагнації. Отже, вступ до ЄС задає напрям і темп, але довгостроковий результат залежить від внутрішньої спроможності держави підтримувати якість правил.

Рисунок 3. У Литві та Латвії якість регулювання покращилася після вступу в ЄС



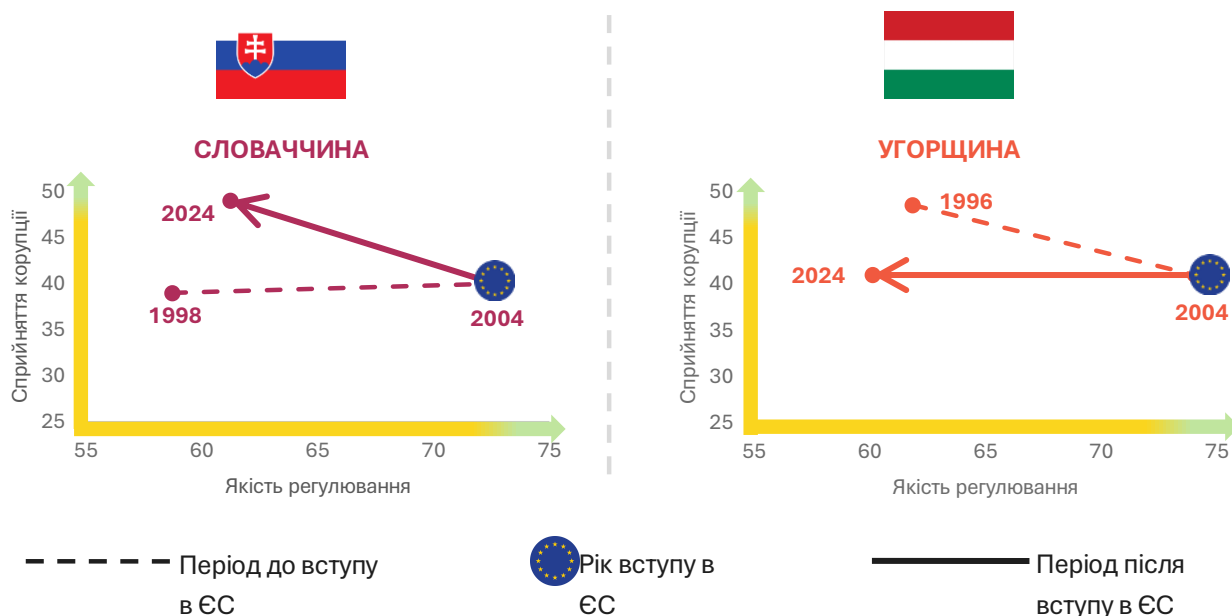
Джерело: World Bank Group, Transparency International, розрахунки ЦЕС

Найсильнішу позитивну динаміку демонструють Литва та Латвія. Литва до вступу підвищила якість регулювання на 11 пунктів, а після вступу додала ще 4 пункти. Показник сприйняття корупції зріс на 5 пунктів до вступу і на 17 пунктів після вступу. Латвія мала подібну траєкторію: якість регулювання зросла на 7 пунктів до вступу і ще на 3 пункти після вступу, а показник сприйняття

корупції - на 13 і 19 пунктів відповідно. У цих країнах членство стало продовженням інституційної модернізації, а не її фінальною точкою.

Це показує, що якісніші правила дають результат тоді, коли вони підкріплені виконанням, контролем і сталою адміністративною практикою. Зміна законодавства сама по собі не гарантує швидкого поліпшення антикорупційних показників.

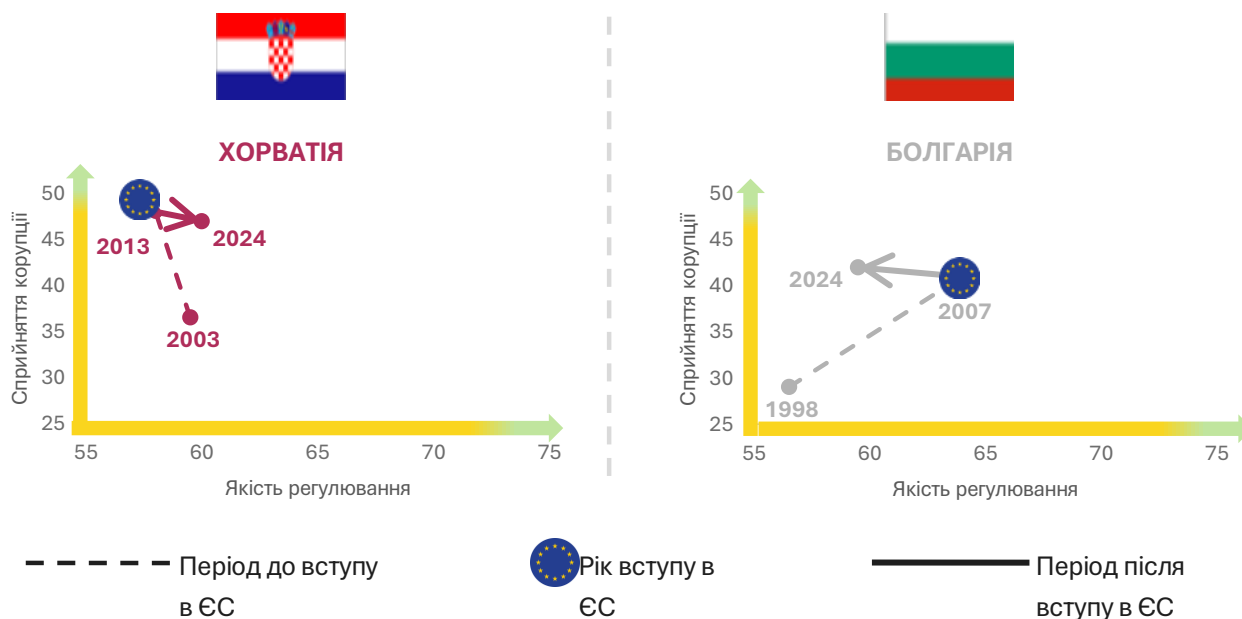
Рисунок 4. В Угорщині та Словаччині якість регулювання значно погіршилася після вступу в ЄС



Джерело: World Bank Group, Transparency International, розрахунки ЦЕС

Угорщина демонструє протилежну траєкторію. До вступу якість регулювання зросла на 12 пунктів, але після вступу знизилася на 14 пунктів. Показник сприйняття корупції до вступу погіршився на 8 пунктів, а після вступу майже не змінився. Це приклад втрати частини передвступних досягнень після послаблення внутрішніх запобіжників і передбачуваності регулювання.

Рисунок 5. У Хорватії та Болгарії якість регулювання стагнувала після вступу в ЄС



Джерело: World Bank Group, Transparency International, розрахунки ЦЕС

Болгарія також показує обмежену стійкість результатів. До вступу якість регулювання зросла на 8 пунктів, а показник сприйняття корупції - на 12 пунктів. Після вступу якість регулювання знизилася на 5 пунктів, тоді як індекс сприйняття корупції зріс лише на 2 пункти за 17 років членства. Це свідчить про слабкий післявступний ефект: стартове покращення не переросло в тривалий інституційний прогрес.

Хорватія ближча до сценарію стагнації. До вступу якість регулювання знизилася на 1 пункт, а показник сприйняття корупції зріс на 11 пунктів. Після вступу обидва показники майже не змінилися: якість регулювання зросла на 1 пункт, а індекс сприйняття корупції знизився на 1 пункт. Це означає, що завершення переговорів не запускає автоматичного поліпшення, якщо внутрішня система управління не створює постійного попиту на якісні правила.

Для України це означає, що податкову адаптацію до *acquis* ЄС потрібно будувати як запуск стійкої системи адміністрування. Закони мають супроводжуватися цифровими процедурами, стандартними формами звітності, перевірними алгоритмами контролю, каналами обміну даними та відповідальністю за відхилення від правил. Саме ці елементи зменшують простір для ручного впливу на платника і дають антикорупційний ефект після завершення переговорного процесу.

2. СТАН НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У МЕЖАХ РОЗДІЛУ 16

2.1. НОВА ПЛАНКА ПІСЛЯ ОТРИМАННЯ СТАТУСУ КАНДИДАТА

У 2014-2025 роках Україна просувалася в податковій сфері переважно в межах Угоди про асоціацію з ЄС. За цією рамкою виконано майже 90% податкових зобов'язань¹⁸. Це важливий результат, оскільки саме Угода про асоціацію запустила перше системне наближення до податкових правил ЄС.

Після набуття статусу кандидата у 2022 році ця рамка стала недостатньою. Переговори про членство оцінюють не виконання окремого переліку директив, а відповідність повному обсягу *acquis* ЄС. Саме тому високий відсоток виконання Угоди про асоціацію не означає майже повної готовності до членства. За оцінкою ЦЕС, відповідність України повному обсягу *acquis* у межах Розділу 16 становить близько 35%¹⁹. Відставання є здебільшого рівномірним за всіма складовими.

18 Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2025 рік. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-2025_UA_web.pdf

19 Оцінка Центру економічної стратегії за тінювим звітом за Розділом 16. Рівень готовності кожного блоку обчислено як зважений індекс $R = \sum(w_i \cdot s_i) / \sum(w_i)$, де w_i — вага важливості акта (вирішальний — 3, важливий — 2, технічний — 1), а s_i — стан його виконання (повний — 1; значний — 0,75; частковий — 0,5; початковий — 0,25; відсутній — 0). Повне джерело: Центр економічної стратегії, «Порівняльний аналіз податкового законодавства ЄС та України» (жовтень 2025). <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2025/10/tinovyj-zvit-1.pdf>

Таблиця 1. Складові готовності за блоками acquis Розділу 16

Блок acquis Розділу 16	Готовність	Стан виконання
Непрямі податки (ПДВ і акцизи)	35%	Ядро ПДВ (Дир. 2006/112) – частково; знижені ставки, пільги, система EMCS (контроль обігу підакцизних товарів), відшкодування нерезидентам – частково або відсутні.
Прямі податки (прибуток і доходи фізичних осіб)	36%	Стандарти BEPS – значно; базова протидія ухиленню – частково; глобальний мінімальний податок (15%), нейтральні реорганізації, механізми вирішення спорів – відсутні.
Адміністративна співпраця (обмін даними з ЄС)	31%	Автоматичний обмін фінансовими даними (CRS) і звітність за країнами – значно; DAC1 – частково; DAC3, 5, 6, 7, 8 – здебільшого відсутні.
Інституційна спроможність і цифровізація ДПС	43%	Автономія ДПС та електронні сервіси – частково; бракує оновленої оцінки TADAT, стабільного фінансування й сумісності IT-систем із ЄС.
Доброчесність (антикорупція в оподаткуванні)	38%	Інституційні структури й автоматизація – частково; ризики у відшкодуванні ПДВ, акцизах і перевірках залишаються високими; захист викривачів недостатній.

Джерело: скринінговий звіт ЄК, тінювий звіт ЦЕС, Національна програма адаптації

Отже, відставання сконцентроване не у формальних, а у процедурно складних і антикорупційно чутливих напрямках, що підвищує значення якісного, а не лише своєчасного виконання.

2.2. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ ТА ЇХ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ЗМІСТ

Національна програма адаптації, ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2026 року, передбачає приведення законодавства у повну відповідність до вимог вступу до 1 січня 2028 року. Лише в податковій сфері це означає ухвалення 29 законів і понад 13 підзаконних актів, а також значний обсяг технічної роботи — запровадження електронного акцизу, налагодження обміну даними, інтеграцію інформаційних систем і запуск нових цифрових процедур. Основні напрями адаптації можна згрупувати так.

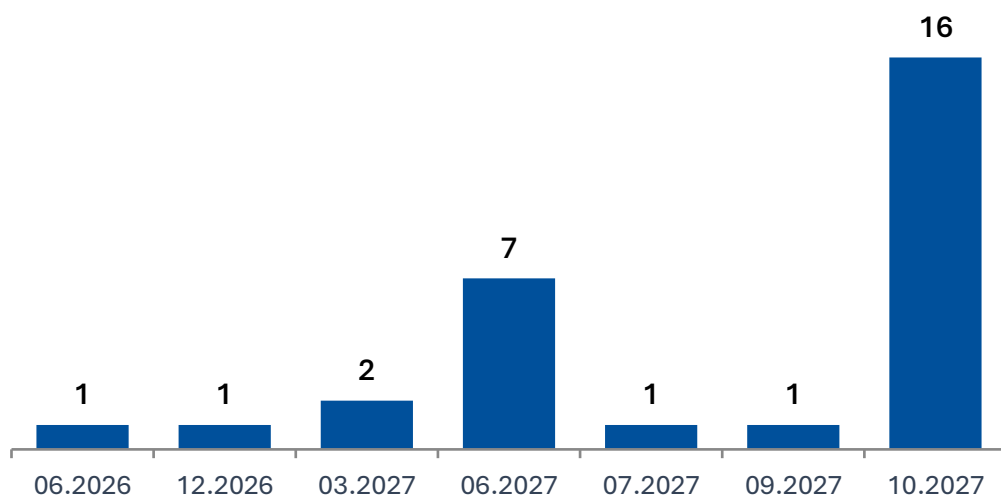
Податкові завдання в програмі охоплюють п'ять груп.

1. **ПДВ.** Адаптація охоплює ставки, звільнення, місце постачання, електронну торгівлю, імпор-тні відправлення, відшкодування та обмін даними. Головна мета - нейтральність ПДВ: однакові операції мають однакові податкові наслідки. Антикорупційний ефект дають чіткі правила відшкодування, синхронізація Податкового і Митного кодексів, прозорий режим для електронної комерції та автоматизований обмін інформацією з ЄС.

2. **Акцизи.** Адаптація стосується ставок, правил оподаткування підакцизних товарів, електронного акцизу та цифрового відстеження алкоголю й тютюну. Перехід від паперових марок і ручних перевірок до цифрового сліду товару ускладнює приховування нелегального обігу та зменшує контакти бізнесу з контролером.
3. **Прямі податки.** Напрямок охоплює АТАД, глобальний мінімальний податок, протидію гібридним схемам, нейтральні реорганізації, податковий арбітраж і транскордонні спори. Для зменшення корупційних ризиків потрібні точні критерії, пороги суттєвості, пропорційні санкції та захист від повторного оподаткування.
4. **Адміністративна співпраця та обмін даними.** Цей напрям охоплює DAC, автоматичний обмін податковою інформацією, звітність цифрових платформ, спільні аудити, взаємну допомогу та виконання рішень у транскордонних випадках. Контроль переходить від ручних запитів і контактів із платником до стандартних процедур і роботи з даними.
5. **Цифровізація, інституційна спроможність і доброчесність ДПС.** Напрямок охоплює сумісність ІТ-систем із ЄС, електронний кабінет, стандартні форми звітності, API, ризик-орієнтовані процедури, внутрішній контроль, захист викривачів, кадрову спроможність і стабільне фінансування ДПС. Результат виникає тоді, коли рішення податкового органу можна перевірити, а процедура має зрозумілий алгоритм.

Розподіл цього навантаження у часі вкрай нерівномірний. До початку 2027 року заплановані лише поодинокі рішення, після чого настає різке зростання: близько 7 законодавчих рішень припадає на червень 2027 року і 16 – на жовтень 2027 року. Тобто понад половину (55%) усього податкового пакета сконцентровано фактично в межах одного місяця, і саме на цьому етапі найвищим є ризик накопичення невирішених питань, поспіху й технічних помилок (рис. 4).

Рисунок 6. У березні та жовтні 2027 року Верховній Раді необхідно ухвалити велику кількість податкових євроінтеграційних законів



Джерело: Національна програма адаптації (КМУ, квітень 2026); урядова стратегія на 2026–2027 рр.

Як абстрактні напрями перетворюються на конкретні антикорупційні зміни, видно з прикладів кроків, передбачених програмою (табл. 3). Логіка в усіх випадках однакова — менше паперу,

менше індивідуальних тлумачень і менше вибіркового контролю: рішення приймає не посадова особа на власний розсуд, а формалізована цифрова процедура.

Таблиця 2. Приклади кроків програми, що спрощують адміністрування та звужують корупційний простір

Ініціатива	Відповідальні	Строк	Очікуваний антикорупційний ефект
Електронний акциз на алкоголь і тютюн	Мінцифри	Листопад 2026	Цифровий слід замість паперових марок: легальний товар простіше перевірити, не-легальний – складніше приховати; менше контактів з інспектором на місці.
Контроль доходів через цифрові платформи (DAC7)	Мінфін, ДПС, ВРУ	Червень 2026	Платформи звітують автоматично: продавці діють за зрозумілими правилами, а податковий орган отримує дані без зайвого контакту й вибірових перевірок.
Обмін даними щодо ПДВ і співпраця з ЄС	Мінфін, ДПС, ВРУ	Жовтень 2027	Контроль транскордонних операцій переходить від ручних запитів до автоматичного обміну даними; сумлінний бізнес менше потерпає від схем інших учасників ринку.
Правила ПДВ і відшкодування за стандартами ЄС	Мінфін, ДПС, Держмитслужба, ВРУ	Жовтень 2027	Однакові правила для однотипних операцій звужують простір для ручного блокування чи затягування відшкодування.
Податковий арбітраж і вирішення спорів (MAP)	Мінфін, ДПС, ВРУ	Вересень 2027	Платник отримує визначений маршрут вирішення спору замість затяжного конфлікту; менше суб'єктивних рішень.

Джерело: урядова стратегія адаптації на 2026–2027 рр.

3. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

Як загальні напрями адаптації втілюються в конкретних нормах, добре видно на трьох законопроєктах, що вже перебувають у законодавчому процесі²⁰. Вони репрезентують три напрями Розділу 16 — пряме оподаткування (ATAD), обмін інформацією (DAC7) та непрямі податки (ПДВ на міжнародні поштові відправлення) — і всі рухаються в правильному напрямі, транспонуючи ядро

²⁰ Статуси законопроєктів подано станом на липень 2026 року за даними законодавчої бази Верховної Ради України (rada.gov.ua).

відповідних правил ЄС. Водночас їх антикорупційний ефект можна посилити: проаналізували кожен проєкт і запропонували уточнення. Нижче наведено найважливіші з них.

3.1. ТРАНСПОЗИЦІЯ ПРАВИЛ ПРОТИДІЇ УХИЛЕННЮ (ATAD)

Законопроєкт Міністерства фінансів, оприлюднений 24 лютого 2026 року, запроваджує правила директив ATAD 1 і 2. Оприлюднена редакція є жорсткішою та менш збалансованою за європейський стандарт. Станом на середину липня 2026 року він ще не ухвалений Кабміном і не зареєстрований як законопроєкт у Верховній Раді. ЦЕС запропонував десять змін²¹, з яких з погляду корупційних ризиків визначальними є три.

- **Нечіткі критерії «місця управління».** Проєкт передбачає тринадцять критеріїв визнання іноземної компанії податковим резидентом, зокрема другорядні (ведення бухгалтерського чи управлінського обліку). Це дозволяє визнати резидентом компанію навіть на підставі діяльності сервісного центру, тоді як право ЄС обмежує такі підстави критерієм «суттєвих функцій персоналу». Пропонується звужити перелік до стратегічних функцій управління.
- **Ризик потрійного оподаткування при коригуваннях.** Проєкт одночасно допускає збільшення бази оподаткування внаслідок зловживання, прирівнювання суми до дивідендів та утримання податку за ставкою 18%. Невизначеність щодо взаємодії цих норм створює простір для довільного донарахування. Пропонується прямо застерегти проти повторного оподаткування тих самих сум.
- **Непропорційний фіксований штраф.** Запроваджується штраф у розмірі 600 тис. грн за діяльність без реєстрації без диференціації за тяжкістю чи тривалістю порушення. Фіксована санкція за технічну помилку суперечить принципу пропорційності, закладеному в ATAD 2, і є типовим джерелом неформальних домовленостей. Пропонується диференційована шкала.

Нечіткі критерії, відсутність порогів суттєвості (зокрема порога у 3 млн євро) та фіксовані санкції є втіленням «нечітких норм і ситуативного застосування», що набувають економічної вартості. Збалансування за стандартом ATAD звужує дискрецію контролюючого органу.

3.2. ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ЧЕРЕЗ ЦИФРОВІ ПЛАТФОРМИ (DAC7)

Законопроєкт № 15111-д пройшов перше читання 8 квітня 2026 року, а 9 червня 2026 року ухвалений в цілому. Проте станом на середину липня 2026 року він ще досі не підписаний президентом.²²

Імплементує Модельні правила ОЕСР і Директиву DAC7: оператори платформ збиратимуть і передаватимуть дані про доходи продавців. Така модель є серцевиною антикорупційної логіки —

²¹ Центр економічної стратегії, «10 змін до законопроєкту про правила ЄС проти ухилення від податків». <https://ces.org.ua/10-reasons-to-amend-atad-transposition-bill/>

²²Картка законопроєкту №15111-д на вебпорталі Верховної Ради України. <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69816>

автоматичний обмін даними заміщує вибіркові перевірки. ЦЕС запропонував вісім змін²³, серед яких визначальними для прозорості є:

- **Безальтернативні фіксовані санкції.** Стаття 25а DAC7 вимагає пропорційності санкцій, тоді як проєкт встановлює фіксовані штрафи, що карають однаково за різні за тяжкістю порушення. Пропонується запровадити діапазони санкцій залежно від характеру порушення.
- **Відсутність механізму спільних аудитів.** DAC7 (ст. 12а) передбачає спільні перевірки транскордонних випадків, проте проєкт їх не містить. За таких умов держава отримує дані, але не правову основу для прозорості співпраці.
- **Несвоєчасне інформування продавців.** Проєкт передбачає інформування продавця одночасно з поданням звіту, тоді як DAC7 (ст. 25(4)) вимагає завчасності, щоб продавець міг перевірити дані. Пропонується встановити строк не менше 15 днів.

Формально доходи через платформи вже підлягають оподаткуванню, проте лише «на папері», за відсутності зручної процедури. Реформа має створити систему, у якій платформа передає дані, продавець діє за зрозумілим порядком, а орган отримує інформацію без зайвого контакту; пропорційні санкції усувають дискрецію у застосуванні покарання.

3.3. ОПОДАТКУВАННЯ ПДВ МІЖНАРОДНИХ ПОШТОВИХ ВІДПРАВЛЕНЬ

26 травня 2026 року Верховна Рада провалила комплексний законопроєкт №12360, який містив норми про оподаткування імпорتنих посилок²⁴. Після відставки Кабміну²⁵ урядовий законопроєкт №15112 відкликано, тому новому уряду доведеться підготувати й подати новий. Водночас депутатський №15112-1 залишається на розгляді парламенту²⁶.

Він наближає правила оподаткування ПДВ імпорتنих поштових відправлень до моделі ЄС (директиви 2006/112, 2017/2455, 2019/1995²⁷) і запроваджує спрощений режим IOSS²⁸. Напрямок правильний, оскільки вирівнює умови між українським бізнесом та іноземними продавцями, проте текст містить неточності²⁹.

²³ Центр економічної стратегії, «8 причин змінити законопроєкт про цифрові платформи». <https://ces.org.ua/8-reasons-to-amend-draft-law-on-digital-platforms/>

²⁴ Картка законопроєкту № 12360 на вебпорталі Верховної Ради України. <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55500>

²⁵ Рада звільнила Уряд Свириденко. «Українська правда». <https://epravda.com.ua/power/rada-zvnila-uryad-sviridenko-823632/>

²⁶ Картка законопроєкту № 15112-1 на вебпорталі Верховної Ради України. <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69806>

²⁷ Директива Ради 2006/112/ЄС про спільну систему ПДВ (зі змінами 2017/2455 та 2019/1995). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>

²⁸ IOSS (Import One Stop Shop) — спрощений режим ЄС, за яким ПДВ з імпорتنих відправлень вартістю до 150 євро сплачує продавець або платформа під час продажу, а не отримувач під час митного оформлення.

²⁹ Центр економічної стратегії, «7 причин змінити законопроєкт про оподаткування посилок». <https://ces.org.ua/7-reasons-to-amend-draft-legislation-on-taxation-of-parcels/>

- **Розрахунок порога 150 євро з урахуванням доставки.** За відсутності уточнення поріг може охоплювати окремо оплачену доставку, штучно виводячи відправлення за межі спрощеного режиму, тоді як право ЄС враховує лише вартість самих товарів (intrinsic value).
- **Відсутність критерію епізодичності та лімітів для відправлень до 45 євро.** За їх відсутності під виглядом «подарунків» можливе ввезення комерційних партій, що утворює лазівку для ухилення. Чіткі вартісні пороги та синхронізовані кодекси усувають можливість «домовлятися» про трактування.

Транспозиція директиви сама собою не гарантує антикорупційного ефекту — його забезпечує лише якісна норма, що є чіткою, пропорційною, синхронізованою з суміжним законодавством і цифровізованою.

4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

4.1. ВИСНОВКИ

1. **Обтяжливе регулювання пов'язане з вищими корупційними ризиками.** У даних Світового банку середній обсяг неофіційних платежів становить близько 1,6% річного обсягу продажів у квартилі з найвищим регуляторним навантаженням проти 0,8% у квартилі з найнижчим навантаженням; методика зменшує, але не усуває ризик зворотної причинності.
2. **Наближення до ЄС є потужним інструментом протидії корупції, проте членство не гарантує незворотності.** Стійкість результату визначається інституційною спроможністю та цифровими процедурами, а не самим фактом набуття членства.
3. **Україна реалізувала наближення лише частково, і найскладніше дається саме найнеобхідніше.** Реальна відповідність acquis Розділу 16 становить близько 35%, причому найнижчі показники зафіксовано в антикорупційно чутливих блоках обміну даними (31%) і непрямих податків (35%).
4. **Антикорупційний ефект забезпечують працюючі процедури, а не лише текст норм.** Цифровий слід, стандартизовані форми та автоматичний обмін даними мають більше значення, ніж сам факт ухвалення норми.

4.2. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. **Визначати пріоритети за антикорупційним ефектом, а не за легкістю ухвалення.** Першочерговими мають бути цифрові процедури та норми, що усувають дискрецію та забезпечують нейтральність оподаткування.
2. **Розвантажити графік жовтня 2027 року.** Підготовку й узгодження вирішальних законів доцільно перенести на 2026 — першу половину 2027 року, щоб уникнути ухвалення пакета «одним блоком» без працюючих процедур.
3. **Вимірювати успіх за працюючою процедурою, а не за текстом норми.** Критерієм виконання доцільно вважати запущену цифрову процедуру, якою реально користуються платник і контролюючий орган, а не дату голосування.

4. **Інвестувати в інституційну стійкість.** Автономія та стале фінансування ДПС, сумісність інформаційних систем із ЄС і захист викривачів є передумовою незворотності результату після вступу.

Податкова адаптація стане повноцінною антикорупційною реформою лише за умови, що її результат буде відчутним для платника. Україні потрібна проста й нейтральна податкова система, у якій однакові за змістом операції мають однакові наслідки, сумлінний бізнес не сплачує прихованої «плати за складність» правил, а рішення приймає формалізована процедура, а не посадова особа на власний розсуд.