

Пропозиції Програми «U-LEAD з Європою» щодо інтеграції податкових адміністративних послуг у ЦНАП

1. Про що цей документ і для чого

Цей документ складений експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» (далі – Програма). Діяльність Програми передбачає підтримку створення та модернізації центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) і відпрацювання, у процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування (далі - ОМС), практичних проблем та прогалин у законодавстві, які ускладнюють налаштування ефективної системи надання адміністративних послуг у громадах. Документ покликаний звернути увагу відповідальних органів державної влади на такі проблеми законодавства і практики з метою подальшого їх вирішення та створення сприятливих умов для надання доступних і якісних адміністративних послуг.

Цей документ стосується інтеграції податкових адміністративних послуг у ЦНАП.

2. Про Програму і її завдання у сфері політики

Програма «U-LEAD з Європою» є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації, фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею, Швецією.

У завданнях Програми, відповідно до Угоди між Урядом України та Європейським Союзом, передбачено підготовку пропозицій щодо державної політики у сфері децентралізації та адміністративних послуг, надання відповідної консультаційної підтримки Уряду України щодо реформування політики і законодавства.

Викладена у цьому документі інформація є експертною позицією фахівців Програми і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу чи країн-членів, коштами яких фінансується Програма.

3. Огляд проблеми

Реформа адміністративно-територіального устрою передбачає укрупнення територіальних громад, районів та відповідно реформування місцевих державних адміністрацій і територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ) на місцях. Також можна прогнозувати укрупнення територіальних органів ЦОВВ на рівні новостворених районів. Така тенденція щодо оптимізації територіальної мережі ЦОВВ останні роки притаманна практично усім державним органам. Відповідно, можуть бути скорочені територіальні органи Державної податкової служби України (далі – ДПС), що віддалятиме послуги від споживачів.

Водночас треба враховувати, що найбільш масові податкові адміністративні послуги можуть надаватись через ЦНАП ОМС, як фронт-офіси. У великих містах це дозволить отримати весь перелік адміністративних послуг в одному місці, за прикладом життєвих ситуацій, а в малих містах, селах, селищах – наблизити відповідні послуги до споживачів.

3.1. Які податкові адміністративні послуги, можуть бути інтегровані у ЦНАП

На офіційному порталі ДПС міститься перелік із [87 адміністративних послуг](#), які надаються цим органом. Зокрема йдеться про видачу ліцензій на виробництво (різних спиртів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального), оптову торгівлю (відповідними товарами), видачу довідок про внесення місця зберігання алкогольних напоїв та тютюнових виробів до Єдиного державного реєстру місць зберігання, внесення до Єдиного державного реєстру обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок відомостей про таке обладнання, надання витягів з Єдиного державного реєстру обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок, внесення змін до відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок, виключення обладнання з Єдиного державного реєстру обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок, включення до Державного реєстру реєстраторів розрахункових операцій моделей реєстраторів розрахункових операцій, їх модифікацій вітчизняного та іноземного виробництва, розширення переліку версій внутрішнього програмного забезпечення моделей, продовження строку їх первинної реєстрації. Загалом ці адміністративні послуги не є масовими, а тому й потреби в їх інтеграції до ЦНАП наразі немає, принаймні на цьому етапі.

Найбільший інтерес з точки зору інтеграції податкових послуг у ЦНАП викликають [адміністративні послуги, що надаються територіальними органами ДПС](#) (і їх «[центрами обслуговування платників](#)»), загалом таких послуг налічується 40. Згідно з наданою ДПС інформацією найбільш популярними серед них є наступні послуги:

- *видача картки платника податків, внесення до паспорта громадянина України (у формі книжечки) даних про реєстраційний номер облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків (понад 1,7 млн на рік. Тут і далі дані за 2019 рік);*

- *видача відомостей з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків про суми/джерела виплачених доходів та утриманих податків (понад 1,2 млн на рік)*

- *надання витягу з Реєстру платників єдиного податку(понад 380 тисяч на рік);*

- *видача довідки про відсутність заборгованості з платежів, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи (понад 380 тисяч на рік);*

- *реєстрація платника єдиного податку (понад 360 тисяч на рік);*

- *реєстрація книг обліку розрахункових операцій (понад 360 тисяч на рік);*

- *реєстрація книги обліку доходів та книги обліку доходів і витрат платникам єдиного податку (понад 270 тисяч на рік).*

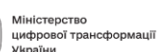
Принаймні частину цих послуг можна було б інтегрувати у ЦНАП для зручності громадян на підставі узгоджених рішень. Крім того, у ЦНАП можна організувати прийом податкової звітності через адміністратора або онлайн через місце для самообслуговування для відвідувачів.

Ще одним варіантом могли б стати послуги «цифрового посередника», які міг би надавати адміністратор ЦНАП для громадян, що не володіють достатніми навичками, щоб самостійно скористатись онлайн-послугами.

Такі кроки дозволять:

1) збільшити кількість точок доступу для обслуговування громадян і суб'єктів господарювання (передбачивши на законодавчому рівні можливість збереження відомчих точок доступу).

2) покращити територіальну (фізичну) доступність до таких послуг, особливо у територіальних громадах, де немає підрозділів ДПІ;



3) зменшити навантаження на офіси обслуговування платників (зокрема, у звітний період);

4) сприяти комплексному обслуговуванню громадян і бізнесу, за моделлю «життєвих ситуацій» (наприклад, при вступі до шлюбу та зміні прізвища, можна отримати і відповідну зміну до облікової картки платника податків, або одночасне отримання картки платника податків для дітей в рамках подання документів на оформлення субсидій чи інших соціальних виплат) та «бізнес-ситуацій».

Саме інтегрований підхід до надання послуг у ЦНАП є ключовою перевагою ЦНАП над відомчими офісами, навіть найкращого формату.

На сьогодні немає поширення практика розміщення працівників ДПС у ЦНАП, відповідні ініціативи ОМС не знаходять підтримки з боку територіальних органів ДПС.

3.2. Законодавча база для інтеграції податкових адміністративних послуг у ЦНАП

Статтею 19-1 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) однією з функцій контролюючих органів (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи та інші – визначені статтею 41 ПКУ) передбачено надання адміністративних послуг платникам податків, зборів, платежів.

Статтею 12 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги. Крім того, за рішенням органу, що утворив ЦНАП, у такому центрі також може здійснюватися, зокрема: 1) прийняття звітів, декларацій, скарг; 2) надання консультацій; 3) прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг.

Частиною 6 розділу III Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2017 № 822, передбачено, що для проведення реєстрації, внесення змін, отримання картки платника податків або відомостей з Державного реєстру громадяни України подають документи до контролюючого органу за своєю податковою адресою (місцем проживання), а ті, які тимчасово перебувають за межами населеного пункту проживання або не мають постійного місця проживання в Україні, - до будь-якого контролюючого органу. *Документи також можуть бути подані через ЦНАП.*

Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р, в редакції від 11 жовтня 2017 р. № 782), передбачає надання лише однієї податкової адміністративної послуги у ЦНАП – реєстрація у Державному реєстрі фізичних осіб - платників податків. Але навіть ця послуга наразі надається не окремо, а лише в рамках комплексної послуги «єМалятко».

Також можна згадати не зазначену в цьому Переліку комплексну послугу – «ID-14», що передбачає оформлення і видачу паспорта громадянина України (для осіб віком від 14 до 18 років) з безконтактним електронним носієм з одночасною реєстрацією у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків.

Крім того, вже зустрічаються окремі ЦНАП де можна подати заяву на 4 податкові адміністративні послуги, а саме: 1) виготовлення облікової картки фізичної особи-платника податків; 2) внесення змін до облікової картки фізичної особи-платника податків 3) виготовлення дублікату облікової картки фізичної особи-платника податків; 4) отримання відомостей з Державного реєстру фізичних осіб-платників податків про суми/джерела виплачених доходів та утриманих податків. Водночас, ці поодинокі приклади зумовлені



насамперед особистою взаємодією між керівництвом громади/ЦНАП та територіальних органів ДПС.

Отже, законодавчих обмежень для інтеграції податкових адміністративних послуг у ЦНАП не має і це підтверджує надання комплексних послуг «єМалятко», «ID-14», а також інтеграція окремих податкових послуг у ЦНАП. Водночас податкові адміністративні послуги залишаються, в основному, не інтегрованими, перш за все, через відсутність відповідної державної політики та організаційно-розпорядчих рішень зі сторони ДПС.

Очевидно, що системно такий підхід міг би бути реалізований при наявності політичної волі Міністра фінансів України, а також керівництва ДПС, за умови внесення Кабінетом Міністрів України відповідних послуг і до Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП.

3.3. Рекомендації щодо інтеграції податкових адміністративних послуг у ЦНАП

1) Визначити чітку державну політику, щодо надання всіх масових адміністративних послуг, в тому числі податкових через ЦНАП, зокрема, у стратегічних документах Уряду.

2) На початковому етапі реалізувати пілотні проекти на базі кількох (різних за розміром) громад, щоб відпрацювати алгоритми взаємодії, насамперед електронної, між ЦНАП та територіальними органами ДПС.

3) Затвердити підзаконні акти щодо надання податкових адміністративних послуг у ЦНАП, зокрема, доповнити відповідними послугами Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р., в редакції від 11 жовтня 2017 р. № 782).

4. Пілотні проекти

Перешкодою для масової швидкої інтеграції податкових адміністративних послуг у всі ЦНАП, без зміни законодавства, є вимоги ч. 8 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги», що забороняє суб'єктам надання адміністративних послуг приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги надаються через центр надання адміністративних послуг. Водночас, навіть в разі інтеграції частини податкових адміністративних послуг у ЦНАП, потреба в функціонуванні центрів обслуговування платників податків у форматі фронт-офісів залишатиметься. Системне вирішення проблеми «паралельного прийому» потребуватиме змін до законодавства, але відповідні прецеденти вже є, як, наприклад з наданням паспортних послуг. При цьому найбільшу цінність податкові послуги у ЦНАП матимуть у територіальних громадах, де взагалі немає жодних структур ДПІ.

Швидкій інтеграції податкових адміністративних послуг у ЦНАП може сприяти реалізація пілотних (експериментальних) проектів, на підставі рішення Уряду.

Зокрема, доцільним буде запровадження видачі облікової картки фізичної особи-платника податків через ЦНАП (а також внесення змін до облікової картки фізичної особи-платника податків та видачі дублікату облікової картки фізичної особи-платника податків). Це дуже популярні адміністративні послуги, які можуть надаватись як окремо, так і в комплексі з іншими послугами, за моделлю життєвих ситуацій (наприклад, при отриманні паспорта, зміні прізвища тощо). Варто додати, що в окремих випадках ці послуги вже надаються у ЦНАП, в тому числі, в рамках реалізації експериментального проекту щодо надання комплексної послуги «єМалятко» та ID-14.



5. Міжнародний досвід

Загальною практикою у більшості іноземних держав можна вважати розвиток онлайн обслуговування в контексті податкової звітності та податкових послуг, але фізичні точки доступу для подання документів у паперовій формі досі зберігаються.

У Федеративній Республіці Німеччині практика надання адміністративних послуг відрізняється залежно від обраного регіону (землі) і муніципалітету. Для прикладу в місті Гейдельберг в «Офісі для громадян» (аналог ЦНАП) можна змінити картку для обліку податків на заробітну плату. Крім того, в цьому Офісі є можливість передачі документів та скарг до інших установ. В контексті України таким чином могли б передаватись податкові звіти, а також документи для отримання податкових адміністративних послуг.

У Данії в аналогу ЦНАП можна отримати послуги з податкового управління. У Польських аналогах ЦНАП (WOM) можна отримати окремі податкові послуги, як от отримання інформації про податок на нерухомість, податок на сільське господарство та лісове господарство від фізичних осіб.

У Шведських аналогах ЦНАП, що адмініструються Державною службою сервісних центрів, надаються послуги 4 структур: Податкова служба, Служба соціального страхування, Пенсійна служба та Служба з питань працевлаштування. При цьому, в даних аналогах ЦНАП громадяни взаємодіють з представниками сервісних центрів, а не перелічених вище структур, які лише навчають персонал сервісних центрів, як надавати відповідні послуги. Також у сервісних центрах, як і в особистих онлайн кабінетах є безліч інструкцій і калькуляторів для заповнення податкових декларацій та обрахунку податків. Водночас, варто звернути увагу, що Податкова служба Швеції робить все можливе, щоб громадян користувались відповідними послугами онлайн, але можливість звернутися до сервісного центру залишається.

6. Ключові стейкхолдери

- Міністерство фінансів України;
- Державна податкова служба України;
- Міністерство цифрової трансформації України;
- органи місцевого самоврядування та їх асоціації;
- бізнес-асоціації;
- платники податків.



Міністерство
цифрової трансформації
України

Міністерство розвитку
громад та територій України

