

КОНЦЕПЦІЯ

**ОНОВЛЕНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ
ПРОГРАМНИХ РЕЄСТРАТОРІВ РОЗРАХУНКОВИХ
ОПЕРАЦІЙ (ПРРО)**

Концепція розроблена ГО "EU-LEAP" в рамках проєкту "Реформа програмних РРО"

січень 2025

КОНЦЕПЦІЯ ОНОВЛЕНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОГРАМНИХ РЕЄСТРАТОРІВ РОЗРАХУНКОВИХ ОПЕРАЦІЙ (ПРРО)

I. ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРРО В УКРАЇНІ

Впровадження програмних реєстраторів розрахункових операцій в Україні відбувалося поступово, з урахуванням змін у законодавстві, технологічного розвитку та вимог фіскального контролю.

До 2020 року в Україні для контролю за розрахунками у сфері торгівлі використовувалися лише класичні касові апарати (реєстратори розрахункових операцій – РРО). Вони були дорогими, потребували постійного технічного обслуговування, фіскалізації в податкових органах та друку паперових чеків.

З розвитком цифрових технологій, зростанням електронної комерції та появою нових форм розрахунків (мобільні платежі, онлайн-торгівля) традиційні РРО стали менш зручними, що викликало необхідність запровадження програмних рішень для реєстрації розрахункових операцій.

Крім того, значні обсяги «тінізації» економіки створювали необхідність впровадження окремих мотиваційних заходів, спрямованих на виведення з тіньового обігу частки готівкових розрахунків та «відбілювання» обігу товарів, що реалізувалися без офіційного відображення суб'єктами господарювання, які за законом зобов'язані застосовувати РРО, проте реально їх не використовували.

ПРРО став одним із інструментів, покликаними сприяти процесам детінізації економіки України та підвищення рівня захисту прав споживачів. Інноваційне технологічне рішення у вигляді ПРРО було покликане спростити та здешевити процес застосування РРО.

Закон № 128-IX від 20.09.2019 р. – запровадив можливість використання програмних РРО нарівні з традиційними реєстраторами.

Закон № 129-IX від 20.09.2019 р. – вніс зміни до Податкового кодексу та передбачив запровадження кешбеку для покупців у разі порушень при видачі фіскальних чеків.

Законодавство передбачало поступове запровадження ПРРО:

- з 1 серпня 2020 року – всі підприємці отримали можливість використовувати ПРРО замість класичних РРО;

- з 1 січня 2021 року – РРО / ПРРО стало обов'язковим для більшості платників єдиного податку II – IV груп (крім тих, хто не перевищував встановлені ліміти доходу);
- з 1 січня 2022 року – обов'язкове застосування РРО / ПРРО стало необхідним для всіх ФОП (крім першої групи).

II. РЕЗУЛЬТАТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРРО

1. У період з 2021 по вересень 2024 року кількість ПРРО зросла з 59,1 тис. до 661 тис., водночас кількість РРО скоротилась з 298 тис. до 260 тис. У березні 2024 року сума за чеками ПРРО складала більше 115 млрд грн.

2. Міністерство фінансів України повідомляє про технічні недоліки ПРРО, що дозволяють уникати фіскалізації.

3. Відсутність чіткого законодавчого регулювання щодо застосування РРО / ПРРО для окремих професій. Наприклад, для адвокатських бюро та адвокатських об'єднань не визначено конкретних вимог відносно застосування РРО / ПРРО.

4. З 1 січня 2025 року введено нові реквізити фіскальних чеків, що потребує оновлення програмного забезпечення ПРРО. Строки впровадження цих змін є короткими, що створює складнощі для бізнесу та ризик застосування штрафних санкцій у разі невідповідності. Ці ризики підвищуються практикою контролюючого органу, відповідно до якої фіскальні чеки з порушеннями прирівнюються до невиданих, що є підставою для притягнення суб'єкта господарювання до фінансової відповідальності.

5. API ДПС, що забезпечує передачу даних до фіскального серверу ДПС, містить системні проблеми. Іноді з'являються некоректні відповіді від API ДПС, що призводить до помилок під час реєстрації або видалення чеків. У разі відсутності інтернет-з'єднання або технічних збоїв у роботі фіскального сервера можуть виникати затримки у передачі даних між ПРРО та ДПС. Для вирішення зазначених проблем необхідно підтримувати зв'язок із технічною підтримкою ДПС, водночас часто така підтримка неефективна.

Втім, загальна тенденція свідчить про поступову цифровізацію обліку розрахункових операцій, що сприяє прозорості бізнесу та зменшенню рівня тіньової економіки.

III. ЗАВДАННЯ РЕФОРМИ

1. Бізнес-орієнтоване адміністрування податків (зборів)

- 1.1. Створення сприятливих умов для впровадження ПРРО та спрощення реєстрації розрахункових операцій.
- 1.2. Автоматизація процесів у системі податкового обліку результатів господарської діяльності, щоб мінімізувати людський фактор і ризики помилок.
- 1.3. Зменшення фінансового навантаження на підприємців через зміну політики притягнення до відповідальності за порушення реквізитів фіскального чека.
- 1.4. Забезпечення стабільності API ДПС для уникнення збоїв у передачі фіскальних даних.
- 1.5. Гнучкість у застосуванні ПРРО для мікро- та малого підприємництва.

2. Детінізація економіки та боротьба з ухиленням від сплати податків (зборів)

- 2.1. Створення ефективних механізмів контролю для виявлення схем ухилення від оподаткування в галузі роздрібної торгівлі, сфери послуг та електронної комерції.
- 2.2. Запровадження посиленої фіскалізації для ризикових сфер бізнесу, водночас зберігаючи пільгові умови для дрібних підприємців, які ведуть чесний бізнес.
- 2.3. Автоматизований аналіз фіскальних даних з використанням штучного інтелекту для виявлення схем ухилення від оподаткування без збільшення бюрократичного навантаження на бізнес.

3. Забезпечення прозорості розрахункових операцій

- 3.1. Стандартизація формату чеків і фіскальної інформації для спрощення їх обліку та перевірки як державними органами, так і споживачами.
- 3.2. Розвиток відкритих цифрових сервісів для перевірки чеків у режимі реального часу через офіційні платформи ДПС, що посилить довіру громадян до системи фіскального контролю.
- 3.3. Запровадження єдиного реєстру ПРРО для забезпечення відкритого доступу до інформації про програмні рішення та їх відповідність встановленим вимогам.
- 3.4. Стимулювання використання безготівкових розрахунків, що знижує ризики ухилення від оподаткування та сприяє прозорості грошових потоків.

4. Зменшення державного втручання у приватний сектор

4.1. Зменшення перевірок та автоматизація моніторингу через аналітичні системи, що дозволить зменшити суб'єктивний фактор втручання з боку податкових органів.

4.2. Запровадження тестових періодів для нових вимог (П)РРО, щоб бізнес міг адаптуватися без ризику штрафних санкцій.

IV. КРОКИ РЕФОРМИ

1. Врегулювання правового статусу постачальника (провайдера) ПРРО

Постачальник (провайдер) програмних реєстраторів розрахункових операцій - суб'єкт господарювання, якому належать виключні майнові права інтелектуальної власності на програмне забезпечення програмного реєстратора розрахункових операцій, та/або який здійснює діяльність з постачання, сервісного обслуговування програмних реєстраторів розрахункових операцій.

Постачанням програмних реєстраторів розрахункових операцій вважається надання електронного доступу у мережі Інтернет до комп'ютерної програми програмних реєстраторів розрахункових операцій для реєстрації розрахункових операцій на оплатній основі.

Постачання програмних реєстраторів розрахункових операцій здійснюється на підставі договору про надання доступу до сервісу програмної реєстрації розрахункових операцій. Примірний договір затверджується Міністерством фінансів України.

Вимоги до постачальника (провайдера) ПРРО:

акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю або товариство з додатковою відповідальністю (*організаційно-правова форма*);

мінімальний розмір статутного капіталу - 100 000,00 грн;

засновник (учасник) та/або кінцевий бенефіціарний власник не є громадянином держави, що здійснює збройну агресію проти України, та не проживає у такій державі.

Набуття правового статусу постачальника (провайдера) ПРРО (авторизація). Особа подає до Державної податкової служби України повідомлення про початок здійснення діяльності постачальника (провайдера) ПРРО разом із супровідними документами, що підтверджують відповідність заявника встановленим вимогам: витяг з Єдиного державного

реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань; копії документів, що посвідчують особу, засновників (учасників) та кінцевих бенефіціарних власників; документи, що підтверджують місце проживання засновників (учасників) та кінцевих бенефіціарних власників; декларації засновників (учасників), кінцевих бенефіціарних власників про відсутність у них громадянства держави, що здійснює збройну агресію проти України, та не проживання на території такої держави. На підставі такого повідомлення відомості про особу автоматично вносяться до відповідного державного реєстру у разі відповідності заявника встановленим вимогам. З дати включення особи до державного реєстру вона має право на здійснення діяльності постачальника (провайдера) ПРРО.

У випадку невідповідності заявника встановленим вимогам приймається обґрунтоване рішення про відмову в авторизації постачальника (провайдера) ПРРО, яке може бути оскаржене до суду.

2. Державний реєстр постачальників (провайдерів) ПРРО

Державний реєстр постачальників (провайдерів) ПРРО (далі – Реєстр) є офіційною інформаційною системою, створеною для реєстрації та моніторингу діяльності постачальників (провайдерів) програмних реєстраторів розрахункових операцій. Реєстр адмініструється Державною податковою службою України з метою забезпечення прозорості, контролю за якістю ПРРО та захисту прав користувачів.

Реєстр створений для забезпечення обліку та контролю за діяльністю виробників і постачальників ПРРО, а також для надання відкритої інформації про програмні продукти, які можуть використовуватися для фіскалізації розрахункових операцій.

2.1. Основні завдання Реєстру:

- формування та ведення бази даних постачальників (провайдерів) ПРРО з метою їх офіційної реєстрації;
- забезпечення прозорості ринку ПРРО шляхом відкритого доступу до інформації про постачальників (провайдерів) ПРРО та доступні ПРРО;
- моніторинг діяльності зареєстрованих суб'єктів і їх відповідності встановленим вимогам;
- забезпечення захисту прав користувачів шляхом надання інформації про перевірених постачальників.

2.2. Функціонал Реєстру

Функціональні можливості Реєстру:

A. Пошук та фільтрація записів

- Користувачі можуть здійснювати пошук постачальників (провайдерів) ПРРО за назвою, ідентифікаційним кодом тощо.

B. Перевірка відомостей постачальника (провайдера) ПРРО

- Доступ до інформації щодо відповідності постачальника (провайдера) ПРРО встановленим вимогам.

C. Повідомлення про зміни

- Реєстр може містити систему сповіщень про зміни у статусі постачальника (провайдера) ПРРО.

D. Доступ до інформації

Публічний доступ

- Кожен може переглядати інформацію про зареєстрованих постачальників (провайдерів) ПРРО та доступні програмні рішення.

Доступ для державних органів

Доступ для зареєстрованих суб'єктів

- Постачальники (провайдери) ПРРО можуть оновлювати свої дані, отримувати повідомлення про зміни в законодавстві та іншу актуальну інформацію.

Окремо до Реєстру включатимуться відомості про програмні рішення ПРРО, що постачаються відповідним постачальником (провайдером) ПРРО.

3. Саморегулівна організація виробників та постачальників програмних реєстраторів розрахункових операцій (СРО ПРРО)

Саморегулівна організація виробників та постачальників програмних реєстраторів розрахункових операцій (далі – СРО ПРРО) є добровільним об'єднанням суб'єктів господарювання, що здійснюють розробку, впровадження та сервісну підтримку програмних РРО. Організація діє з метою створення єдиних стандартів, забезпечення відповідності законодавчим вимогам та підвищення якості програмного забезпечення.

Вимоги до СРО ПРРО:

кількість учасників не менше кількості учасників, визначеної Міністерством фінансів України;

наявність внутрішніх стандартів, що застосовуються до програмних рішень учасників.

Статус СРО визнаватиметься Державною податковою службою України.

3.1. Мета та завдання СРО ПРРО

Основною метою організації є формування та підтримка екосистеми якісних, безпечних та таких, що відповідають законодавству, програмних РРО.

Основні завдання СРО ПРРО:

- розроблення та впровадження стандартів щодо функціоналу, безпеки та сумісності ПРРО;
- моніторинг відповідності учасників організації затвердженим стандартам;
- взаємодія з державними органами для гармонізації законодавчих вимог і процедур;
- експертно-технічне забезпечення діяльності Державної податкової служби України;
- захист інтересів постачальників (провайдерів) ПРРО на ринку;
- вирішення спорів між постачальниками (провайдерами) та користувачами ПРРО, а також спорів між постачальниками (провайдерами) ПРРО;
- розроблення етичного кодексу для учасників ринку.

3.2. Структура та управління

Органи управління

- Загальні збори членів СРО ПРРО – вищий орган, що приймає ключові рішення, включаючи зміни до статуту та стандартів.
- Рада директорів – виконавчий орган, що керує діяльністю організації, координує робочі групи та взаємодіє з державними органами.
- Експертно-технічний комітет – відповідає за розробку стандартів та оцінку нових технологій ПРРО.
- Комітет з етики та відповідності – контролює дотримання учасниками етичних норм та стандартів.

3.3. Членство в СРО ПРРО

- Повні члени – постачальники (провайдери) ПРРО зобов'язані бути членами СРО ПРРО.
- Асоційовані члени – організації, що взаємодіють із ринком ПРРО (банки, фінансові компанії, аудитори).
- Партнери – державні та громадські організації, що підтримують розвиток ринку ПРРО.

3.4. Стандартизація

СРО ПРРО встановлює стандарти, що охоплюють:

- безпеку обробки даних (шифрування, резервне копіювання, захист від втручання);
- сумісність із державними інформаційними системами (API Державної податкової служби, Держказначейства);
- відповідність законодавству (зберігання фіскальних даних, механізми перевірки чеків).

3.5. Фінансування СРО ПРРО

Фінансування здійснюється за рахунок:

- членських внесків;
- платних сертифікацій та аудитів;
- грантів та партнерських програм.

3.6. Взаємодія з державою та ринком

СРО ПРРО виступає посередником між державою та ринком, беручи участь у розробці законодавчих ініціатив, впровадженні нових технологій та удосконаленні регулювання.

3.7. Очікувані результати:

- зниження ризиків недобросовісної конкуренції;
- підвищення якості ПРРО;
- зміцнення довіри бізнесу та держави до програмних РРО;
- спрощення впровадження нових технологій та покращення досвіду користувачів.

4. Рада ПРРО

Рада ПРРО є дорадчо-наглядовим органом Державної податкової служби України з питань функціонування сфери ПРРО.

4.1. Склад (7 членів):

- 1 представник ДПС;
- 2 представники СРО ПРРО;
- 1 представник Мінфіну;
- 3 незалежні члени (експерти у сфері оподаткування).

Представники СРО делегуються до складу Ради ПРРО відповідною СРО.

Незалежні члени призначаються Державною податковою службою України за пропозицією конкурсної комісії. Конкурсна комісія утворюється Державною податковою службою України у складі 5 членів: представник Державної податкової служби України; представник Міністерства фінансів України; 3 представники СРО ПРРО.

4.2. Основні завдання:

- розроблення рекомендацій щодо реалізації політики у сфері ПРРО;
- нагляд за дотриманням постачальниками (провайдерами) ПРРО вимог законодавства в сфері ПРРО;
- експертно-технічна оцінка діючих ПРРО;
- надання Державній податковій службі України пропозиції щодо виключення постачальника (провайдера) ПРРО з Реєстру у разі якщо діяльність такого суб'єкта господарювання призвела до завдання державі істотних збитків у вигляді несплачених податків / зборів внаслідок порушення встановлених законом вимог до програмного рішення ПРРО;
- надання постачальникам (провайдерам) ПРРО рекомендацій щодо усунення ризиків у їхній діяльності, забезпечення відповідності їхньої діяльності встановленим вимогам та стандартам;
- надання СРО ПРРО рекомендацій щодо розроблення та впровадження стандартів щодо функціоналу, безпеки та сумісності ПРРО;
- надання рекомендацій користувачам ПРРО щодо застосування ПРРО;

- розроблення проектів нормативно-правових актів у сфері ПРРО.

4.3. Строк повноважень: 2 роки.

4.4. Порядок прийняття рішень: простою більшістю голосів за умови присутності не менше 5 членів.

5. ПРРО для торгівлі паливом – зняття заборони

Застосування ПРРО у сфері торгівлі паливом повинне мати особливі вимоги через високі ризики, складність операційного процесу та необхідність інтеграції з іншими державними та комерційними системами. Особливий порядок застосування ПРРО для торгівлі паливом повинен встановлюватись Державною податковою службою України за пропозицією Ради ПРРО.

5.1. Мета застосування ПРРО у сфері торгівлі паливом

- Забезпечення дотримання податкового законодавства.
- Автоматизація та цифровізація продажу пального, підвищення прозорості операцій.
- Спрощення ведення обліку та взаємодії з контролюючими органами.
- Зменшення витрат на встановлення та обслуговування класичних РРО.
- Підвищення рівня обслуговування клієнтів через швидке та зручне здійснення платежів.

5.2. Функціональні вимоги до ПРРО для АЗС

Основні функції:

- фіскалізація операцій у режимі реального часу;
- взаємодія з системою електронного адміністрування реалізації пального (СЕАРП);
- інтеграція з терміналами для приймання платежів, включаючи банківські картки, паливні картки та мобільні платежі;
- формування електронних чеків (QR-код, XML, PDF) та їх передача клієнту через месенджери, email або друк у разі потреби;

- оперативне оновлення фіскальних налаштувань відповідно до змін у податковому законодавстві.

5.3. Специфічні вимоги до ПРРО для торгівлі паливом

- Реєстрація об'ємів пального у літрах з урахуванням температурних поправок.
- Контрольні точки обліку – зв'язок між касою, резервуарами з паливом та СЕАРП.
- Розподіл між видами платежів (готівкові, безготівкові, корпоративні картки, талони).
- Фіскалізація продажу акцизного пального з окремим податковим обліком.
- Реєстрація продажу через колонки – синхронізація з системами управління паливороздавальними колонками.

5.4. Інтеграція з державними та комерційними системами

Державні системи:

- СЕАРП (система електронного адміністрування реалізації пального) – ПРРО має передавати інформацію про реалізовані обсяги пального та залишки на АЗС;
- Державна податкова служба – передача даних про фіскалізовані транзакції в онлайн-режимі;
- Державна казначейська служба – контроль за акцизними платежами.

Комерційні системи:

- ERP-системи операторів ринку пального для автоматизації обліку продажів;
- банківські та платіжні системи для проведення безготівкових розрахунків.
- системи лояльності для нарахування бонусів та знижок клієнтам.

5.5. Вимоги до безпеки та відповідності законодавству

- Використання сертифікованих засобів криптографічного захисту для передачі даних.

- Дотримання вимог Державної служби спеціального зв'язку щодо кібербезпеки.
- Жорсткий контроль за дублюванням чеків, захист від маніпуляцій з фіскальними даними.
- Регулярне резервне копіювання та архівування операційних даних.

5.6. Переваги впровадження ПРРО у сфері торгівлі пальним

- Зменшення витрат на РРО – відсутність необхідності в дорогих апаратних касах.
- Гнучкість та мобільність – можливість використовувати ПРРО на будь-якому пристрої (смартфон, планшет, ПК).
- Простота оновлення – автоматичне оновлення відповідно до змін у законодавстві.
- Інтеграція з обліковими системами – автоматичне формування звітності.
- Прозорість операцій – зменшення тіньових схем у торгівлі пальним.
- Поліпшення контролю з боку держави – зменшення ухилення від сплати податків.

Очікується, що впровадження ПРРО для торгівлі пальним дозволить цифровізувати сферу роздрібного продажу пального, підвищити рівень контролю за обігом акцизного товару та забезпечити гнучкість для операторів ринку. Головними викликами залишаються забезпечення безперебійної роботи ПРРО, інтеграція з державними електронними системами та адаптація ринку до нових технологічних рішень.

6. Реквізити розрахункового документа (фіскального чека)

Обов'язкові реквізити розрахункового документа є ключовими елементами фіскального контролю та забезпечення прозорості розрахункових операцій.

Проте, наразі в Україні склалася суперечлива практика притягнення чи створення тиску на суб'єктів господарювання до відповідальності за порушення вимог до оформлення розрахункових документів. Контролюючі органи часто прирівнюють розрахунковий документ із відсутністю навіть одного реквізиту, незалежно від його значення, до повністю невиданого документа. Такий підхід створює правову невизначеність, адже суб'єкти господарювання не можуть чітко прогнозувати наслідки своїх дій.

Для усунення цих недоліків необхідно на рівні закону встановити вичерпний перелік обов'язкових реквізитів розрахункового документа, зокрема тих, які мають кількісно-вартісний характер (сума розрахунку, податки, номенклатура товарів/послуг тощо). Саме відсутність цих ключових реквізитів, а не будь-яких інших формальних елементів, має бути підставою для прирівнювання документа до невиданого. Такий підхід дозволить уникнути

суб'єктивного трактування з боку контролюючих органів, забезпечить єдність правозастосування та сприятиме дотриманню прав платників податків.

Закріплення обов'язкових реквізитів у законі також узгоджується з принципом верховенства права, адже встановлення податкових обов'язків має здійснюватися виключно законом, а не підзаконними актами чи відомчими роз'ясненнями. Це забезпечить прозорість у регулюванні розрахункових операцій та дозволить бізнесу діяти в умовах правової визначеності.

7. Розширення сфер розрахункових операцій для застосування РРО / ПРРО

Для забезпечення прозорості фінансових операцій, боротьби з тіньовою економікою та захисту прав споживачів необхідно розширити сфери розрахункових операцій, у яких застосування РРО / ПРРО є обов'язковим:

- **продаж проїзних і перевізних документів на автомобільному транспорті з видачею талонів, квитанцій, квитків з нанесеними друкарським способом серією, номером, номінальною вартістю** [значна частина пасажирських перевезень здійснюється без належного обліку та сплати податків; перевізники часто використовують паперові квитки без фіскалізації або взагалі не видають їх; відсутність фіскального документа ускладнює контроль за якістю послуг та можливість повернення коштів у разі порушень з боку перевізника];
- **продаж квитків на відвідування культурно-спортивних і видовищних закладів** [організатори часто продають квитки без реєстрації в системі, що дозволяє їм приховувати реальний обсяг доходів; ризик підробки квитків або перепродажу без офіційного контролю; якщо квиток проданий неофіційно, у разі скасування заходу споживач не може повернути кошти або підтвердити покупку];
- **роздрібна торгівля на ринках, ярмарках** [ринкова торгівля є одним із головних секторів, де здійснюється обіг готівки без сплати податків; підприємці, які працюють офіційно, сплачують податки та застосовують РРО, опиняються в менш вигідних умовах порівняно з тими, хто цього не робить; поживачі на ринках часто стикаються з неможливістю повернення товару чи захисту своїх прав через відсутність фіскального документа].