

УДК 351.713:336.24(477)

ЄДИНЕ ВІКНО – ЛОКАЛЬНЕ РІШЕННЯ

Федотов О.П.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено дослідженню питань впровадження в практику державної митної справи концепції «єдиного вікна» в рамках Глави 5 «Митні питання та сприяння торгівлі» та Додатку XV «Наближення митного законодавства» Угоди про асоціацію Україна–ЄС, яку було підписано 27 червня 2014 року. Автором розглянуто основні положення проекту Закону України «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна». Встановлено, що на сьогодні в практику державної митної справи запроваджено ще одну форму державно-приватного партнерства – інститут «уповноваженого (схваленого) експортера». Акцентовано увагу на тому, що в практиці державної митної справи відсутні господарюючі суб'єкти, що отримали статус уповноваженого економічного оператора. Доведено, що подання усіх документів дозвільного характеру виключно у електронній формі залежить, передусім, від платників податків, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність.

Ключові слова: концепція, «єдине вікно», уповноважений економічний оператор, уповноважений (схвалений) експортер, митне оформлення.

Актуальність дослідження. Реалізація А стратегічного курсу на інтеграцію України до європейського політичного, економічного та правового простору та створення передумов для набуття Україною членства у Європейському Союзі досить ефективно сприяють утвердженню України як впливової європейської держави. В умовах інтеграційних процесів потужним інструментом вирішення проблеми наближення законодавства України з питань державної митної справи до стандартів Європейського Союзу, а також розвитку державної митної справи при реалізації Угоди про асоціацію Україна–ЄС є запровадження концепції «єдиного вікна», спрямованої на суттєве скорочення часу при перетині кордонів та проведенні зовнішньоекономічних операцій. У зв'язку з чим наукова та практична цінність та актуальність проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань інтеграції законодавства України з питань державної митної справи до європейського правового простору займалась чимало вітчизняних вчених та практиків митної галузі: В. Науменко, А. Мазур, В. Мароха, Н. Олійник, О. Омельченко, О. Полонський, О. Ропотан та інші [5, с. 89–91; 11, с. 120–124; 21, с. 89–91]. Особливостям специфіки впровадження концепції «єдиного вікна» у сферу державної митної справи у рамках чисельних процесів реформування зазначеної сфери приділяли увагу: В. Скомаровський, О. Єгоров, О. Платонов, А. Шейко, Ю. Колейников, С. Терещенко, В. Чорний, Л. Баязитов, Ю. Медвідь, Т. Ройзина та інші [6, с. 73–91; 17, с. 2–3; 18, с. 372–399; 20, с. 49–52; 7, с. 295–296]. Проте, в умовах активного реформування та переформатування сфери державної митної справи, прямо пов'язаного з Главою 5 «Митні питання та сприяння торгівлі» та Додатком XV «Наближення митного законодавства» Угоди про асоціацію Україна–ЄС [15], цілком доцільним є дослідження положень проекту Закону України «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна», який було підготовлено за ініціативою експертного середовища та представлено у «Дорожній Карті євроінтеграційних реформ: завдання на 2015 рік для Верховної Ради України» [2; 3].

Метою статті є аналіз положень проекту Закону України «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна», підготовленого та представленого у «Дорожній Карті євроінтеграційних реформ: завдання на 2015 рік для Верховної Ради України».

Виклад основного матеріалу. Серед національних практик багатьох країн світу – Японії, Сінгапура, США, Сенегалу, країн Європейської співдружності – чільне місце посідає концепція «єдиного вікна», запровадження якої сприяє спрощенню митних формальностей, процедур торгівлі та дозволяє сторонам – учасникам торговельних та транспортних операцій представляти стандартизовану інформацію і документи з використанням єдиного пропускового каналу в цілях виконання всіх регулюючих вимог, які стосуються імпорту, експорту чи транзиту товарів та транспортних засобів. На основі існуючого досвіду цих країн та міжнародних стандартів обміну торговельною інформацією Центром ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій та Європейською економічною комісією ООН було розроблено понад 30 рекомендацій, спрямованих на спрощення митних формальностей. Однак, ключове місце серед рекомендацій займає Рекомендація № 33 «Концепція «єдиного вікна»», яка пропонує можливість створення організованої та вкрай ефективної системи інформаційного обміну – концепції «єдиного вікна» та надає певний алгоритм дій, яких необхідно дотримуватись при створенні такого механізму [17, с. 73; 6, с. 375–376].

З підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, роботу з упровадження концепції «єдиного вікна» було активізовано і в Україні. За ініціативою експертного середовища розроблено та представлено проект Закону України «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна», у якому передбачено: 1. усунення надмірного регуляторного навантаження на економічних операторів, скасування непотрібних видів державного контролю на державному кордоні України; 2. запровадження порядку подання всіх документів дозвільного характеру виключно у електронній формі; 3. ризико-орієнтований підхід при визначенні об'єктів митного контролю; 4. впровадження принципу «мовчазної згоди» при видачі документів дозвільного характеру митницями [1].

Спробуємо проаналізувати ці чотири складові, які наведено у проекті Закону України «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна».

Перше – усунення надмірного регуляторного навантаження на економічних операторів, скасування непотрібних видів державного контролю на державному кордоні України. Дійсно, розробники законопроекту вірно ставлять наголос на співвідношенні концепції «єдиного вікна» з інститутом уповноваженого економічного оператора. Так, відповідно до Додатку II до док. SC0090E1aII/1 «Митниця у 21-му столітті» Всесвітньої митної організації, митні адміністрації повинні бути орієнтовано на сприяння економічним операторам та відповідати, при цьому, певним вимогам, які висувуються до них представниками ділових кіл. Іншою мовою, митні адміністрації повинні забезпечити відповідну якість роботи, яка ними виконується, відповідно до високих стандартів, встановлених при безпосередній участі усіх зацікавлених сторін [4].

Запровадження концепції «єдиного інформаційного вікна» (для надання даних в електронному вигляді) дозволить економічному оператору надавати усю необхідну інформацію та документацію до одного уповноваженого органу, який потім направляє її до усіх зацікавлених державних агентств [4]. Однак, на жаль, сьогодні в практиці державної митної справи відсутні господарюючі суб'єкти, що отримали статус уповноваженого економічного оператора. При цьому слід врахувати те, що норма Митного кодексу України щодо інституту уповноваженого економічного оператора, який є формою державно-приватного партнерства, діє з 1 липня 2012 року. Дійсно, якщо аналізувати положення Митного кодексу України [8, ст.ст. 12-18] та наказу Міністерства фінансів України [10], то вимоги, які висувуються зводом законів України з питань державної митної справи та розпорядчим актом Міністерства фінансів України до платників податків, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність та бажають отримати статус уповноваженого економічного оператора, виглядають такими, які важко реалізувати. Це, перш за все, продиктовано національними реаліями (так званою «прозорістю» ведення бізнесу з боку національних експортерів-імпортерів, що ніяк не вийдуть з «тіні», а також «прискіпливою» увагою з боку «мотивованих матеріальним характером» посадових осіб контролюючих органів), в яких діють платники податків, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, а також процесами постійних змін законодавства України з питань державної податкової справи. Хоч якось пристосуватися до вже запроваджених та існуючих законодавчих нововведень усі категорії платників податків зможуть тільки після призупинення реформаторських процесів у галузі державної митної та податкової справи.

Також слід відмітити, що в останній час у практику державної митної справи запроваджено ще одну форму державно-приватного партнерства, яка, можливо, більш обмежена у порівнянні з колом суб'єктів уповноважених економічних операторів (експортери, імпортери, митні брокери, перевізники, оператори консолідованих вантажів, власники складів тощо) та перевагами, які надає

статус уповноваженого економічного оператора. Однак, ця форма має більш привабливі перспективи для вітчизняних підприємств-імпортерів, зареєстрованих на території України. Мова йде про інститут «уповноваженого (схваленого) експортера» [12].

Знову ж таки, відсутність господарюючих суб'єктів, які отримали б статус уповноваженого економічного оператора, спричинена особливостями національного ведення зовнішньоекономічної діяльності як невід'ємної частини господарської діяльності, що склалися сьогодні на території України. І головне, положення законодавства України з питань державної митної справи не вирішують основного питання – забезпечення взаємного визнання уповноваженого економічного оператора України та Європейського союзу, а це, повторимось, гостро актуальне, критично актуальне питання.

Поглиблене дослідження практики впровадження інституту уповноваженого економічного оператора у національне правове поле, на жаль, дає змогу зробити висновок, що цей інститут було інтегровано до законодавства України з питань державної митної справи похапцем. Так би мовити, «гуртом» з усіма положеннями Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [15] (але з частковим урахуванням концепції «Уповноважених економічних операторів», яку було закріплено в системі «Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі» (SAFE), затверджених 23 червня 2005 року Всесвітньою митною організацією.

Так, наприклад, в національному правовому полі діють три сертифікати уповноваженого економічного оператора: на спрощення митних процедур; щодо надійності і безпеки; на спрощення митних процедур та щодо надійності і безпеки. В Рамкових стандартах безпеки та спрощення міжнародної торгівлі – чотири сертифікати. Четвертий з яких – це сертифікат на забезпечення безпеки поставок. Зазначений сертифікат відсутній у вітчизняному законодавстві України з питань державної митної справи, без запровадження навіть якихось «пілотних проектів». Однак, варто зазначити, що за часи функціонування Міністерства доходів і зборів України проблему втілення статусу уповноваженого економічного оператора у життя намагались хоч якось вирішувати, але тільки на рівні публічних обговорень [19, с. 13–24].

Другу та третю складові проекту Закону України «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна», а саме: запровадження порядку подання всіх документів дозвільного характеру виключно у електронній формі та ризико-орієнтований підхід при визначенні об'єктів митного контролю можливо об'єднати одним коментарем. Зокрема слід зазначити, що подання усіх документів дозвільного характеру виключно у електронній формі залежить, передусім, від платників податків, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність. Органи Державної фіскальної служби України не можуть їх примусити до цього. Хоча такі випадки й траплялися в галузі державної митної справи (з 2007 по 2008 роки [1, с. 92]). І до

речі, уся діяльність місць митного оформлення базується виключно на електронному документообігові, що забезпечує ефективне та належне адміністрування цих місць [13]. Особливо це простежується при електронному декларуванні товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України.

Щодо ризико-орієнтованого підходу при визначенні об'єктів митного контролю, то практику здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в державній митній справі також адаптовано до вимог митного контролю та митного оформлення [11].

Четверте – впровадження принципу «мовчазної згоди» при видачі документів дозвільного характеру митницями. Дійсно, ця норма, на наш погляд, є інноваційною. Хоча б виходячи з того, що вона ще не проходила навіть теоретичної апробації на рівні законодавства України з питань державної митної справи. У Митному кодексі України є безліч часових термінів з різних напрямів реалізації державної митної політики у сфері державної митної справи. Але принцип «мовчазної згоди» – це дещо інше. Однак, автори законопроекту з цього приводу більше нічого конкретно не деталізують. Зрозуміло, що цим принципом керуються передові міжнародні практики принципу «єдиного вікна». Знову ж таки, нам вбачається, що такий принцип, як «мовчазна згода» буде дуже важко, практично неможливо запровадити до реалій національних норм митного контролю та митного оформлення за принципом «єдиного вікна». І це наше твердження лежить не в площині оновлення технологічних та

технічних етапів здійснення митного контролю та митного оформлення, а навпаки – на наш погляд, щоб здійснити імплементацію цієї норми до законодавства України з питань державної митної справи, замало проводити конструктивні зміни процесів митного контролю та митного оформлення. Необхідно буде повністю переосмислити психологію особового складу не тільки Державної фіскальної служби України (переважно, посадовців митниць Державної фіскальної служби України), а взагалі представників усіх контролюючих відомств профільних міністерств, що здійснюють обумовлені профільним законодавством України види державного контролю.

Висновки. На жаль, проект закону «Щодо впровадження концепції «єдиного вікна», у якому передбачено запровадження порядку подання всіх документів дозвільного характеру виключно у електронній формі, ризико-орієнтований підхід при визначенні об'єктів митного контролю, впровадження принципу «мовчазної згоди» при видачі документів дозвільного характеру митницями є лише ініціативою звичайної групи експертів у сфері державної митної справи та громадських діячів, які стежать за процесом реформування в Україні. Однак, в умовах активного реформування та переформатування сфери державної митної справи, а також активної законотвірчої діяльності Українського Уряду, будемо сподіватися, що подібні починання все ж таки буде враховано Українським Урядом. Тим паче, що дуже часто у сфері державної митної справи саме позиція радників та координаторів із міжнародної торгівлі, митної справи, а також громадських діячів є досить надійною, стійкою та достовірною.

Список літератури:

1. Бабенко І. Желаящих перейти на «електронку» – мизер / І. Бабенко // Таможенный брокер. – 2007. – № 10. – С. 92.
2. Дорожня карта євроінтеграційних реформ-2015. Інфографіка. <http://eu.prostir.ua/news/267087.html>
3. Євроінтеграційні завдання для нардепів на 2015 рік. Інфографіка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/e_vrointegratsiyini_zavdannya_dlya_nardepiv_na_2015_rik_infografika_2019323
4. Лист Міністерства доходів і зборів України від 16.07.2014 р. № 740/93-93-41.
5. Мароха В. Митне регулювання в ЄС та Україні: порівняльно-правове дослідження: Наук.-практ. посіб. // В. Мароха, Н. Олійник та ін.; наук. ред. А. В. Мазура. – К.: ТОВ «Ніка-Прінт», 2005. – 832 с.
6. Международные перевозки грузов железнодорожным транспортом: теория и практика / Ю. Колейников, О. Платонов, С. Терещенко, В. Чорный – Одесса: Пласке, 2012. – 404 с.
7. Митна енциклопедія у двох томах: Том 2. Редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. – Хмельницький: П Мельник А. А., 2013. – 536 с.
8. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 86. – С. 9–26.
9. Науменко В. Перспективи в таможенном регулировании в случае подписания и вступления в силу Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским союзом // Митна газета. – 2013. – № 21. – С. 16.
10. Про затвердження Порядку застосування спеціальних спрощень, що надаються уповноваженому економічному оператору: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 447 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 95. – С. 17–18.
11. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України: наказ Міністерства фінансів України від 24.05.2012 р. № 597 // Митна газета. – 2012. – № 15. – С. 10–14.
12. Про затвердження Порядку надання та анулювання митницею статусу уповноваженого (схваленого) експортера: наказ Міністерства фінансів України від 07.10.2014 р. № 1013 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 65. – Ст. 2685.
13. Про надсилання електронних документів до ДФС України: лист Державної фіскальної служби України від 15.01.2015 р. № 941/7/99-99-03-01-03-17.
14. Про організацію роботи митних органів за принципом «єдиного вікна»: лист Державної митної служби України від 11.05.2005 р. № 11/1-9/5166-ЕП // Таможенный брокер. – 2005. – № 5. – С. 13–14.
15. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у змінній редакції згідно з Додатком І до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 05.10.2006 р. № 227-V (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 727.

16. Про проект Угоди про асоціацію України з ЄС: лист Міністерства доходів і зборів України від 17.10.2013 р. № 21381/7/99-99-12-01-17.
17. Скомаровський В. Підсумки перших ста днів / В. Скомаровський // Митниця. – 2005. – № 2. – С. 2–3.
18. Таможенные аспекты логистики: Практические рекомендации по организации работы грузового таможенного комплекса с использованием механизма «единого окна» / Баязитов Л. Р., Егоров А. Б., Платонов О. И., Шейко А. П. – Киев: АЛЛЕГО – ПЛАСКЕ, 2009. – 568 с.
19. Тимофеев И. Состояние внедрения института уполномоченных экономических операторов Украины / И. Тимофеев // Митний брокер. – 2013. – № 12. – С. 13–24.
20. Украине есть чему гордиться: Проект «Единое окно – глобальное решение» признан проектом, у которого есть чему учиться // Митний брокер. – 2014. – № 5. – С. 49–52.
21. Федотов О. Державна митна справа в контексті проекту Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом // «Особливості розвитку законодавства України»: Міжнародна науково-практична конференція, м. Донецьк, 15–16 листопада 2013 року. – Д.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2013. – 140 с.

Федотов А.П.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

ЕДИНОЕ ОКНО – ЛОКАЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов внедрения в практику государственного таможенного дела концепции «единого окна» в рамках Главы 5 «Таможенные вопросы и содействие торговле» и Дополнения XV «Сближение таможенного законодательства» Соглашения об ассоциации Украина–ЕС, подписанного 27 июня 2014 года. Автором рассмотрены основные положения проекта Закона Украины «О внедрении концепции «единого окна». Установлено, что на сегодня в практику государственного таможенного дела введена еще одна форма государственно-частного партнерства – институт «уполномоченного (одобренного) экспортера». Акцентировано внимание на том, что в практике государственного таможенного дела отсутствуют хозяйствующие субъекты, получившие статус уполномоченного экономического оператора. Доказано, что представление всех документов разрешительного характера исключительно в электронной форме зависит, прежде всего, от налогоплательщиков, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность.

Ключевые слова: концепция, «единое окно», уполномоченный экономический оператор, уполномоченный (одобренный) экспортёр, таможенное оформление.

Fedotov O.P.

National University «Odessa Law Academy»

«ONE STOP SHOP» – A LOCAL DECISION

Summary

The article investigates the issues of implementation in practice of customs concept of «Single window» under Chapter 5 «Customs issues and trade facilitation» and Appendix XV «Approximation of customs legislation», EU-Ukraine Association Agreement, which was signed on 27 June 2014. The author reviewed the basic provisions of the draft Law of Ukraine «On introducing the concept of «single window». It was established that today in practice the state customs introduced another form of public-private partnership – the institute «authorized (approved) exporter». It is noted that in practice not one state customs business entities have received the status of authorized economic operator. It is proved that the presentation of all of permits exclusively in electronic form depends primarily on taxpayers engaged in foreign economic activity.

Keywords: concept, «one stop shop», authorized economic operator, authorized (approved) exporter, customs clearance.