

І. Г. Бережнюк, доктор економічних наук,
директор Державного науково-дослідного
інституту митної справи
І. І. Бережнюк, головний інспектор
Київської регіональної митниці

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ОПЕРАТОРІВ У РАМКОВИХ СТАНДАРТАХ ВМО ТА МИТНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ

Проаналізовано систему регулювання діяльності уповноважених економічних операторів Рамковими стандартами Всесвітньої митної організації та новим Митним кодексом України.

Проведен анализ системы регулирования деятельности уполномоченных экономических операторов Рамочными стандартами Всемирной таможенной организации и новым Таможенным кодексом Украины.

In this paper the authors analyzed the regulatory system of authorized economic operators Framework of Standards of the World Customs Organization and the new Customs Code of Ukraine.

Ключові слова. Уповноважені економічні оператори, Рамкові стандарти ВМО, новий Митний кодекс України.

Вступ. Актуальність теми визначається тим фактом, що в сучасних умовах глобалізації та інтернаціоналізації, розширення міжнародних зв'язків кожна країна прагне до гармонізації та стандартизації митних процедур [1]. На сучасному етапі міжнародна торгівля розвивається дуже швидкими темпами. Тому головним завданням митних адміністрацій є недопущення серйозного пошкодження економік країн терористичними злочинами [2]. Але перед країнами світу постає проблема недостатнього розвитку національного законодавства і відсутності світових стандартів. Тому Всесвітня митна організація (далі – ВМО) розробила й довела до країн-членів міжнародні стандарти в галузі спрощення митної діяльності.

ВМО спрямовує всі свої зусилля на розробку й запровадження різноманітних програм та конвенцій з метою сприяння співробітництву між митними адміністраціями та спрощення і гармонізації процедур митного оформлення. Митниці світу повинні серйозно поставитись до цих заходів і зробити все можливе для застосування їх на практиці. Проте зростання загроз міжнародного тероризму показало, що світ став небезпечнішим. Оскільки кордони закрити неможливо і небажано, то потрібен механізм, який би поєднував заходи сприяння світовій торгівлі із заходами щодо забезпечення безпеки переміщення торговельних потоків. Одна з головних передумов такого механізму закладена в зміст поняття “Уповноважений економічний оператор”, яке вперше з'явилося в новому Митному кодексі України (далі – МКУ).

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження регулювання діяльності уповноважених економічних операторів Рамковими стандартами ВМО та новим МКУ.

Результати дослідження. Головним ініціатором розробки і прийняття стандартів безпеки виступали США, аргументуючи це необхідністю зміни підходів до тероризму як нового виклику XXI ст. [3]. Під час роботи 105/106 сесії Ради ВМО 24 червня 2005 р. представники митних адміністрацій усіх на той час 166 держав – членів ВМО схвалили Рамкові стандарти безпеки та сприяння світовій торгівлі [4].

© **І. Г. Бережнюк, І. І. Бережнюк, 2012**

Ці стандарти базуються на таких чотирьох принципах:

– стандарти передбачають гармонізацію вимог щодо попереднього електронного повідомлення про вантаж при вхідних, вихідних і транзитних відправленнях;

– всі країни, що приєдналися до Рамкових стандартів, беруть на себе зобов'язання послідовно підходити до питань управління ризиками з метою вирішення питань безпеки;

– Рамкові стандарти вимагають, щоб відповідно до запиту приймаючої сторони, який ґрунтується на методиці зіставлення та аналізу ризиків, митниця направляючої сторони здійснювала огляд контейнерів та вантажів підвищеного ризику при експорті, бажано з використанням неруйнівної апаратури, такої як габаритні рентген-апарати і детектори радіації;

– у Рамкових стандартах визначаються пільги, які надаватимуть митні адміністрації компаніям у разі дотримання ними мінімальних стандартів безпеки міжнародної мережі постачання товарів та використання ефективних методів роботи.

Рамкові стандарти “тримаються на двох опорах”: системі угод між митними адміністраціями та партнерських відносинах між митними адміністраціями і підприємницьким співтовариством. За планами розробників документів, бізнес і митниця тісно співпрацюватимуть. Це означає, що митниця співпрацюватиме тільки з акцептованими фірмами, тобто з тими з них, що будуть мати статус “партнера з безпеки” [5]. Щоб ним стати, необхідно провести цілий комплекс заходів: щодо безпеки території, де перевантажуються вантажі, інформаційної безпеки фірми, аж до перевірки надійності співробітників.

Усього ВМО розробила 17 стандартів, об’єднаних у дві групи: одинадцять стосуються взаємин між митницями різних країн, шість стандартів – взаємин між митницями і бізнесом (рис. 1).

Раніше ми провели аналіз [6] кожного окремого стандарту й рівня відповідності митної служби України Рамковим стандартам з урахуванням висновків Діагностичної групи ВМО [7] та проекту нового МКУ. Прийняття нового МКУ дає нам змогу проаналізувати рівень його відповідності Рамковим стандартам з урахуванням потреб упровадження та регулювання діяльності уповноважених економічних операторів.

Стандарт “Комплексне управління глобальною мережею поставок товарів” складається з трьох груп вимог: засоби загального контролю, надання відомостей, уповноважена мережа поставок товарів.

До засобів загального контролю стандарт зараховує митний контроль, оцінку ризику, контроль при відправленні, пломбування, уніфіковану ідентифікацію відправлень.

<p>Стандарти системи угод між митними адміністраціями</p>	<p>Стандарти системи партнерства “митниця – бізнес”</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Комплексне управління глобальною мережею поставок товарів. 2. Право огляду вантажу. 3. Використання сучасних технологій в оглядовому обладнанні. 4. Системи управління ризиками. 5. Вантаж чи контейнер підвищеного ризику. 6. Попередня електронна інформація. 7. Цільовий відбір і комунікація. 8. Показники ефективності. 9. Оцінка безпеки. 10. Морально-етичні якості персоналу. 11. Огляд з метою безпеки при відправленні 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Партнерство. 2. Безпека. 3. Надання повноважень. 4. Технологія. 5. Комунікація. 6. Спрощення

Рис. 1. Класифікаційний зміст Рамкових стандартів ВМО

У системі комплексного контролю власне митний контроль та оцінка ризиків з метою забезпечення безпеки являють собою постійний спільний процес, що починається з моменту підготовки вантажів експортером до відправлення з постійною перевіркою цілісності вантажів при недопущенні непотрібного дублювання засобів контролю. Для цього митні служби повинні домовитися про узгоджені стандарти контролю та управління ризиками, обмін розвідувальними даними і даними профілювання ризиків, а також даними з урахуванням роботи, проведеної в контексті Глобальної інформаційно-розвідувальної стратегії ВМО.

На виконання вимог стандарту митниця відправлення повинна зробити всі необхідні кроки для забезпечення ідентифікації відправлення та виявлення будь-якого несанкціонованого втручання в мережу постачання товарів. Митниці повинні виконувати рекомендації ВМО щодо уніфікованої ідентифікації відправки, а саме:

– при експорті експортер або його брокер повинен завчасно подати митниці електронну вантажну експортну декларацію – до того, як вантаж завантажено на транспортний засіб чи в контейнер;

– при імпорті імпортер або його брокер повинен завчасно подати митниці електронну вантажну імпортну декларацію – до того, як вантаж, транспортний засіб чи контейнер прибув у перший митний пункт.

З метою оцінки ризиків і спрощення випуску, будучи складовими частинами комплексної мережі митного контролю, митні адміністрації, територією яких проходить мережа поставок товарів, повинні мати можливість обміну даними між митницями, зокрема щодо вантажів підвищеного ризику. Митні адміністрації мають забезпечувати, щоб їхні інформаційні системи були функціонально сумісними і базувалися на відкритих стандартах. З цією метою митні служби зобов'язані використовувати “модель митних даних” ВМО, яка визначає максимальний набір даних для здійснення експортних та імпорتنих формальностей.

Стандарт рекомендує розробляти угоди про співробітництво між митними службами та іншими державними відомствами, пов'язаними з міжнародною торгівлею, з метою спрощення безперешкодної передачі даних про міжнародну торгівлю (міжнародна концепція “єдиного вікна”) та обміну розвідувальними даними щодо можливих ризиків як на національному, так і на міжнародному рівнях. Митна служба України має значну кількість таких угод та інтенсивно продовжує їх укладати. Однак відсутність у митних органів України статусу правоохоронних унеможливує повноцінний та рівнозначний обмін розвідувальними даними і даними профілювання ризиків з митницями зарубіжних країн.

Уповноважена мережа поставок має такі складові: уповноважені економічні оператори та система спрощення митних процедур для уповноваженої мережі поставок. Уповноважений економічний оператор (УЕО), за визначенням Рамкових стандартів – учасник ЗЕД, діяльність якого одержала підтримку митної адміністрації як така, що відповідає нормам ВМО і стандартам забезпечення безпеки мережі поставок товарів. УЕО включають виробників, імпортерів, експортерів, брокерів, перевізників, посередників, операторів портів, аеро-портів, терміналів, складських операторів, дистриб'юторів тощо. УЕО, які відповідають установленим митними адміністраціями критеріям, повинні мати право брати участь у спрощених і прискорених процедурах за умови надання мінімальної інформації.

Ст. 12 нового МКУ [8] визначає, що Уповноважений економічний оператор – це підприємство, створене відповідно до законодавства України, яке відповідає умовам, встановленим ст. 14 цього Кодексу, та має право користуватися спеціальними спрощеннями відповідно до ст. 15 цього ж Кодексу. Якщо дотримуватися логіки Рамкових стандартів, то ст. 14 МКУ мала встановити умови відповідності УЕО “нормам ВМО і стандартам забезпечення безпеки мережі поставок товарів”. Фактично, ст. 14 МКУ визначає умови, яким повинно відповідати підприємство для отримання сертифіката уповноваженого економічного оператора. До таких умов зараховують:

- 1) здійснення зовнішньоекономічної діяльності протягом не менше трьох років;
- 2) відсутність невиконаного зобов'язання зі сплати митних платежів та пені;
- 3) відсутність заборгованості відповідно до податкового законодавства;
- 4) відсутність протягом трьох років до дня звернення до митниці фактів притягнення посадових осіб підприємства до адміністративної відповідальності за порушення митних правил (недекларування товарів, переміщення товарів через митний кордон поза митним контролем, з приховуванням від митного контролю, зберігання, перевезення чи придбання товарів, увезених поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, ухилення від їх сплати);
- 5) наявність такої системи обліку товарів, яка дає змогу порівнювати документи і відомості, що подаються митним органам під час митного контролю та митного оформлення, з документами і відомостями про провадження господарської діяльності;
- 6) відсутність суми непогашеного грошового зобов'язання, визначеного за результатами документальної перевірки.

У Рамкових стандартах насамперед встановлюються критерії, відповідно до яких компанії, задіяні в мережі постачання товарів, можуть отримати статус партнера з підтримки безпеки. Стандарт “Партнерство” наголошує, що УЕО, які беруть участь у міжнародній мережі постачання товарів, мають проводити самооцінку за завчасно встановленими параметрами безпеки і передової практики з метою забезпечення адекватних гарантій для своїх відправок і контейнерів, доки вони не будуть випущені з під митного контролю в пункті призначення.

Ст. 13 МКУ узаконює анкету з результатами такої самооцінки, а також критерії її проведення. Однак аналіз двадцяти обов'язкових критеріїв самооцінки УЕО показує відсутність окремих важливих аспектів. Так, Рамкові стандарти, окрім оцінки загроз, охоплюють такі критерії: наявність плану забезпечення безпеки з урахуванням оцінки загроз; наявність плану комунікаційних заходів; прийняття процедурних заходів щодо недопущення потрапляння в міжнародну мережу вантажів з порушеннями чи без відповідних документів; а також оцінку фізичної безпеки приміщень і споруд, що використовуються у функції завантажувальних чи складських майданчиків, безпеки контейнерів і вантажів, транспортних засобів та оцінку захисту інформаційних систем, передбачається перевірка персоналу.

Згідно з Рамковими стандартами, програми кадрової безпеки, повинні включати перевірку співробітників у межах необхідності й можливості за національним законодавством. Ці перевірки передбачають періодичні перевірки біографічних даних співробітників, що працюють на важливих для забезпечення безпеки посадах, фіксацію незвичних змін зовнішніх проявів соціально-економічного стану співробітників. Відсутність даного критерію в МКУ робить достатньо вразливою безпекову складову УЕО.

Рамкові стандарти також рекомендують митницям та УЕО спільно визначати й документально фіксувати відповідні партнерські заходи, які реалізовуватимуть УЕО. Спільно підготовлений документ між митницею та компанією повинен мати конкретні процеси, які можна перевірити, а також потрібно, щоб бізнес-партнери УЕО, включаючи виробників, постачальників і продавців, заявили про свій намір дотримуватися стандартів безпеки. Доводиться констатувати, що МКУ даний аспект також не врегулює.

Стандарт "Безпека" описує вимогу до УЕО використовувати у своїй діяльності найбільш ефективні методи забезпечення безпеки. УЕО мають розробити програми і заходи безпеки для посилення захищеності методів роботи ділових партнерів, пов'язаних з транспортуванням, завантаженням, розвантаженням та зберіганням вантажів у безпечній мережі поставок товарів.

Стандарт "Технологія" орієнтує всі сторони зберігати цілісність вантажів та контейнерів через сприяння використанню сучасних технологій. УЕО повинен, як мінімум, відповідати вимогам, викладеним у Митній конвенції щодо контейнерів 1972 р. та Конвенції МДП 1975 р. Митниця повинна мати документ з викладеними процедурами перевірки пломб, а також процедурами, що застосовуються в разі виявлення порушень.

У стандарті "Комунікація" наголошено, що УЕО мають з розумінням ставитися до зусиль митниці сприяти діалогу щодо обговорення питань взаємного інтересу, включаючи митні правила, процедури і вимоги до безпеки приміщень та партій вантажів.

Стандарт "Спрощення" констатує, що митна адміністрація мусить створити механізми, які дозволять бізнес-партнерам висловлювати свої зауваження щодо змін, які суттєво впливають на їх роль у забезпеченні безпеки мережі постачання товарів.

Висновки. Проведене нами дослідження дозволяє зробити висновок, що переважну більшість змін, запропонованих у новому МКУ щодо УЕО, спрямовано на приведення його у відповідність до міжнародних вимог. Разом з тим окремі норми нового Митного кодексу України не повною мірою відповідають вимогам Рамкових стандартів ВМО.

Література

1. Jansson, J-E 2008. The importance of change management in reforming Customs // World Customs Journal. – Vol. 2. – № 2. – P. 41–52; Jansson, J-E 2009. The importance of change management in reforming Customs // World Customs Journal. – Vol. 3. – № 1. – P. 33–43.
2. Diop, A & Hartman, D 2007. Customs-Trade Partnership Against Terrorism: cost/benefit survey [Електронний ресурс] // University of Virginia Center for Survey Research. – Режим доступу : www.virginia.edu/surveys/press.htm.
3. Щербакова М. Стандарти від ВМО: світова система безпеки / Щербакова М. // Митниця. – 2006. – № 7 (20). – С. 4.
4. WCO 2006. WCO SAFE Framework of standards to secure and facilitate global trade. – WCO, Brussels.
5. Tweddle, D 2008. Logistics, Security and Compliance: the Part to Be Played by Authorised Economic Operators (AEOs) and Data Management // World Customs Journal. – Vol. 2. – № 1. – P. 101–105.
6. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / Бережнюк І. Г. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2009. – С. 270–281.
7. Хассан Джейн Фінальний звіт для Міністра закордонних справ України стосовно проведеної оцінки Всесвітньої митної організації щодо імплементації Рамкових стандартів ВМО / Хассан Джейн, Ван Він Лео, Рїйдсїк Патрик. – 2006.
8. <http://www.golos.com.ua/userfiles/file/210412/21-63-u.pdf>.