

УДК 351.713:342.951

О. Ю. Бутова, державний інспектор
Львівської митниці ДФС

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО МИТНОГО ОПЕРАТОРА ЯК МЕХАНІЗМ СПРОЩЕННЯ УМОВ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто питання визначення пріоритетних напрямів подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні та забезпечення механізмів публічного управління в галузі державної митної справи, зокрема в частині запровадження інституту уповноважених економічних операторів (далі – УЕО) в Україні.

Ключові слова: митна справа; безпека ланцюга поставок; спрощення митних процедур; митна безпека; митний контроль; уповноважений економічний оператор; митне регулювання.

Integration of Ukraine into the global trade network as a reliable element of supply chain security, in particular through the implementation of a system of simplifications and guarantees of security and safety, requires harmonization of customs law with the international standards and EU legislation, as well as improvement of risk management system and post-audit control, inseparable from institutional and managerial transformations in the field of Customs.

The present article deals with the problem of development of the state customs affairs, in particular through the implementation the AEO program in Ukraine. With the introduction of the new Customs Code of Ukraine the concept of the authorized economic operator (AEO) was first presented, but its implementation is still under way. Therefore, in this article underlines the actuality of the topic connected with the solution of problems on implementing AEO in Ukraine.

We should point that implementation of the AEO program can be determined as one of the signs of institutional capacity of Ukrainian customs and governance in general, which reflects readiness of Ukraine to act as a reliable partner in relations with the global trade community, as well as the subjectivity of the state in the globalization and integration processes, activated in conditions of increasing volume and speed of international trade around the world.

Key words: trade facilitation; supply chain security; simplification of customs procedures; security and safety; authorized economic operator; customs control.

Постановка проблеми. Попри наявність досить значної кількості досліджень з питань державного управління та митного адміністрування, в умовах посилення міжнародних інтеграційних процесів постає необхідність в обґрунтуванні наукових положень щодо забезпечення механізмів публічного управління в галузі державної митної справи та визначення векторів подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в частині запровадження в Україні інституту УЕО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації митного контролю та державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності стали предметом наукових пошуків таких авторитетних дослідників і практиків у галузі державної митної справи, як І. Г. Бережнюк, О. П. Борисенко, А. Д. Войцещук, Л. М. Івашова, І. М. Квеліашвілі, О. В. Комаров, Ю. Д. Кунєв, А. В. Макаренко, О. С. Нагорічна, І. В. Несторишен, П. В. Пашко, П. Я. Пісний, Д. В. Приймаченко, С. С. Терещенко, В. В. Ченцов та ін.

Питанням упровадження та функціонування інституту УЕО присвячено наукові праці таких науковців, як Л. Геллерт, А. В. Ємець, Л. Карлссон, Т. В. Микитенко, А. Ю. Очерет,

© О. Ю. Бутова, 2017

М. Польшер, С. А. Попель, Л. Р. Прус, О. О. Пунда, М. М. Разумей, І. Л. Руда, В. О. Сергійчик, В. А. Туржанський, Х.-Й. Шрамм та ін. Водночас не втрачає актуальності питання подальшого розвитку системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в частині запровадження в Україні відповідного інституту.

Мета статті – обґрунтування наукових положень щодо забезпечення механізмів публічного управління в галузі державної митної справи та напрямів подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в частині запровадження інституту уповноваженого економічного оператора в Україні.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна торгівля завжди була і залишається вкрай важливим чинником економічного процвітання будь-якої держави. При цьому для найбільш розвинених країн світу і країн, що активно розвиваються, фундаментальним стає принцип щодо забезпечення сприятливих умов міжнародній торгівлі, зокрема через спрощення та прискорення митних процедур, базові механізми та інструменти забезпечення якого було вперше визначено стандартами зі спрощення і гармонізації митних процедур.

Згідно з відповідними стандартами, для уповноважених осіб, у подальшому формалізованих як уповноважені економічні оператори, які відповідають установленим митними органами критеріям, включно із підтвердженням відповідності вимогам митних органів та задовільної системи ведення комерційної документації, митними органами забезпечується ряд спрощень, пов'язаних із митним оформленням та випуском товарів, а також застосування інших спеціальних процедур [1].

Уповноважені, або авторизовані, економічні оператори, які відповідають вимогам безпеки і надійності, іншим критеріям та вимогам митних адміністрацій, беруть участь у програмах співробітництва щодо забезпечення безпеки міжнародного торговельного ланцюга поставок та, відповідно, можуть розраховувати на прискорений контроль вантажів, а також подання митниці мінімально необхідної інформації для ідентифікації товарів із подальшим поданням додаткової інформації щодо цих товарів.

Водночас значні переваги від спрощення умов міжнародної торгівлі можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю. За такого підходу поряд зі спрощенням митних процедур необхідно забезпечити належний рівень безпеки міжнародної торгівлі. Гостро усвідомлюючи таку необхідність, було прийнято стандарти безпеки і спрощення торгівлі [2], які вперше комплексно і системно визначили базові елементи безпеки торговельного ланцюга, а саме УЕО.

Як зазначають експерти, в процесі реформування державної митної справи в Україні необхідно переймати європейський досвід, що в багатьох країнах світу успішно реалізовано шляхом запровадження інституту УЕО, що робить залучення митниці мінімальним і звичайно дистанційним, дає змогу використовувати принцип мовчазної згоди, здійснювати перевірку документів після випуску товарів, що значно зменшує потреби нарощувати штат митниці за умов зростання товаропотоків [3, 8–9].

Дійсно, європейський вектор подальшого розвитку та інституційної інтеграції залишається головним і незмінним стратегічним пріоритетом зовнішньої політики України. Тому з метою досягнення визначених цілей Угоди про асоціацію та на виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань [4], зокрема в частині запровадження системи відповідних спрощень, Україна має вживати заходів щодо подальшого наближення вітчизняного законодавства з питань державної митної справи до відповідного законодавства ЄС.

Водночас відповідні зобов'язання України щодо запровадження програми УЕО пов'язані з ратифікацією Угоди про спрощення процедур торгівлі, відповідно до якої кожен член забезпечує додаткові заходи зі спрощення процедур торгівлі, які пов'язані з митними формальностями і процедурами для уповноважених операторів, що відповідають установленим критеріям. При цьому членам рекомендується розвивати системи уповноважених операторів на основі міжнародних стандартів [5].

Концепція УЕО є міжнародною митною моделлю, яка підтримується СОТ і ВМО. Вона спрямована на покращання якості здійснення митних формальностей, включаючи підвищення довіри та прозорості, а також зменшення торгових обмежень і відстрочок. Її вже впровадила або висловила намір щодо впровадження переважна більшість митних адміністрацій у всьому світі [6]. І якщо Україна не бажає залишатися на узбіччі світових процесів, то має якнайшвидше забезпечити відповідність цим вимогам.

Концепція УЕО базується на принципі партнерства митниці з економічним оператором. Це означає, що взаємозв'язок між митницею та УЕО завжди має ґрунтуватися на принципах взаємної прозорості, коректності, справедливості та відповідальності. Митниця очікує, що УЕО діятиме відповідно до митного законодавства й інформуватиме митницю про будь-які труднощі компанії з дотриманням законодавства. Митниця має надавати підтримку для досягнення цих цілей та принципів [7].

Програма УЕО, якщо вона правильно розроблена, впроваджена та розгорнута, може бути моделлю для збалансування інтересів як уряду, так і бізнесу в умовах глобалізації та збільшення обсягів міжнародної торгівлі. Реалізація концепції УЕО, враховуючи кількість національних програм, є глобальним успіхом з погляду впровадження – однією з найбільш успішних міжнародних моделей [8]. Це можуть засвідчити дані щодо темпів розгортання відповідних програм УЕО в країнах ЄС (табл. 1).

Таблиця 1

Топ країн ЄС за темпами збільшення кількості сертифікованих УЕО

2010 рік	DE	NL	FR	IT	PL	SE	UK	ES	AT	всі інші
к-ть	1413	430	361	332	289	251	209	152	146	573
%	34.0	10.3	8.7	8.0	7.0	6.0	5.0	3.7	3.5	13.8
2013 рік	DE	NL	FR	IT	PL	ES	GB	SE	BE	всі інші
к-ть	5372	1339	950	778	654	549	331	322	321	1339
%	44.9	11.2	7.9	6.5	5.5	4.6	2.8	2.7	2.7	11.2
2017 рік	DE	FR	NL	IT	PL	ES	UK	BE	HU	всі інші
к-ть	6128	1568	1546	1253	810	718	606	461	361	2006
%	39.6	10.1	10.0	8.1	5.2	4.7	3.9	3.0	2.3	13.0

Джерело: зведено автором: дані за 2010 та 2013 рр. [9]; дані за 2017 р. – узагальнено автором на основі пошукових запитів [10].

Згідно з наведеними даними, понад половину сертифікатів УЕО припадає на перші три країни відповідного рейтингу, водночас майже в третині країн ЄС цей показник не перевищує 100 або навіть 50 сертифікованих УЕО. Слід зазначити, що наведені дані показові для розуміння динаміки процесів та загальних трендів і тенденцій, оскільки також потрібно

зважати на структуру й обсяги зовнішньої торгівлі цих дуже різних країн та їх економік, загальну кількість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Дослідники цих процесів відзначають певну кореляцію між рівнем економічного розвитку держави та поширенням інституту УЕО в ній. Водночас, дещо опонуючи такій позиції, окремі автори зазначають, що відповідні процеси характеризують не так економічний розвиток держави, як ефективність державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в ній, керованість митної системи та її готовність до роботи за новими правилами [11]. На наш погляд, справедливі обидві позиції, які доповнюють одна одну.

При цьому запровадження інституту УЕО, на наше переконання, можна вважати одним із маркерів інституційної спроможності вітчизняної системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, що відображає готовність України виступати надійним партнером у взаєминах із торговельною спільнотою, а також суб'єктність держави у глобалізаційних та інтеграційних процесах, активізованих в умовах прискорення темпів і збільшення обсягів міжнародної торгівлі в усьому світі.

Без сумніву, статус УЕО сприяє поліпшенню умов ведення бізнесу, але до появи в Україні першого власника сертифіката УЕО доведеться вирішити ще багато складних питань. Вочевидь, спеціальні спрощення та механізми їх застосування на практиці ще довго вдосконалюватимуться, але вже саме запровадження такого суб'єкта митного права означає перехід на нові принципи безпечної міжнародної торгівлі та знаменує собою початок принципово нового підходу до методів взаємодії митних адміністрацій і ділових кіл [12].

Так, національним законодавством із питань державної митної справи інститут уповноваженого економічного оператора як абсолютно нового суб'єкта митних правовідносин було запроваджено з прийняттям чинного МК України [13], положеннями якого визначено правовий статус уповноваженого економічного оператора та умови його надання, порядок та умови отримання відповідного сертифіката, спеціальні спрощення, що надаються відповідним сертифікованим суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, тощо.

Однак, як справедливо зазначають провідні вітчизняні експерти, сучасний розвиток цього прогресивного інституту в Україні перебуває на неналежному рівні. Недарма в урядовому проекті Концепції реформування державної митної справи зазначено, що особливої уваги потребує імплементація Угоди про спрощення процедур торгівлі, зокрема в частині впровадження інституту уповноважених економічних операторів, що дасть можливість взаємного визнання систем уповноважених операторів [14, 11].

Дійсно, аналіз положень чинного МК України засвідчує їх переважну відповідність положенням МК Співтовариства, встановленого Регламентом (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради [15]. Водночас аналіз положень Глави 2 “Уповноважений економічний оператор” МК України дає підстави погодитись із позицією переважної більшості експертів щодо їх практичної невідповідності положенням Регламенту (ЄС) № 952/2013 та відповідним міжнародним стандартам.

Фактично правове регулювання відповідного інституту у вітчизняному законодавстві має здебільшого декларативний характер та не відповідає реаліям комерційної практики. Як наслідок, упродовж п'яти років жоден із українських суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності не набув відповідного статусу. При цьому УЕО діють у всіх 28 країнах ЄС та інших країнах Європи, а також США, Канаді, Китаї та інших країнах світу. Так, у США їх зареєстровано понад 11 тис., Канаді – понад 1,1 тис., Китаї – близько 3,5 тис., ЄС – понад 15,5 тис.

Водночас за сучасного стану правового регулювання запровадження цього механізму ускладнено не лише процедурними невідповідностями, зокрема в частині критеріїв та вимог, спрощень і видів сертифікатів тощо, але й відсутністю механізмів (відповідних міжнародних угод) взаємного визнання сертифікованих економічних операторів інших країн, і навпаки, визнання українських економічних операторів іншими країнами, що фактично унеможливує запровадження системи відповідних спрощень.

Крім того, практична реалізація інституту уповноваженого економічного оператора потребує не лише належного правового регулювання та прозорих, об'єктивних і недискримінаційних процедур, але й наявності ефективної системи контролю на всіх етапах міжнародного ланцюга поставок товарів. Відповідно, невід'ємними елементами такої системи контролю мають бути дієві механізми забезпечення вибірковості митного контролю, зокрема на основі застосування системи аналізу та управління ризиками.

Як зазначають фахівці, для реального зацікавлення українського бізнесу працювати над отриманням сертифіката УЕО державі необхідно доводити всі переваги, які надає такий статус. Насамперед це визнання УЕО найбільш надійним партнером з найвищим ступенем довіри [16, 173]. Опонуючи шановному колезі, зауважимо, що “білому” бізнесу не потрібно доводити відповідні переваги, він уже давно чекає на позитивні зміни і, на відміну від держави, відкритий до нових правил на умовах партнерства.

Тому наявність прозорих, об'єктивних і недискримінаційних процедур, що відповідають міжнародним стандартам і вимогам, є обов'язковою умовою для запровадження системи спрощень на основі гарантій надійності й безпеки, оскільки українська митниця вже мала досвід розподілу суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на так звані “білі та чорні списки”. Тому на сучасному етапі подальша розбудова механізмів попереднього інформування, управління ризиками та постаудиту стає пріоритетною.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. За результатами обґрунтування механізмів публічного управління в галузі державної митної справи пріоритетним напрямом подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні можна визначити, зокрема запровадження інституту уповноваженого економічного оператора відповідно до міжнародних стандартів і сучасної комерційної практики.

Водночас долучення України до глобальної торговельної мережі як надійної ланки міжнародного ланцюга поставок товарів, зокрема на основі запровадження системи відповідних спрощень і гарантій надійності та безпеки, потребує забезпечення відповідності вимогам європейського законодавства, а також удосконалення механізмів попереднього інформування про переміщення, управління ризиками та постаудитконтролю, невід'ємних від інституційних та управлінських трансформацій у галузі державної митної справи.

Список використаних джерел:

1. World Customs Organization (1999). The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), (Revised Kyoto Convention), Brussels, June 1999.
2. World Customs Organization (2015). SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, Brussels, June 2015.
3. Туржанський В. А. Нормативно-правове регулювання та особливості надання статусу уповноваженого економічного оператора в ЄС / В. А. Туржанський // Розвиток інституту уповноваженого економічного оператора в контексті імплементації рамкових стандартів безпеки та полегшення міжнародної торгівлі ВМО : зб. наук. праць наук.-практ. Інтернет-конф. 15 вер. 2016 р. – Хмельницький ; Ірпінь : НДЦМС НДФП УДФСУ, 2016. – С. 8–11.
4. European Union (2014). Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part // Official Journal of the European Union, L 161/3-2137, May 29, 2014.
5. WTO (2013). Agreement on Trade Facilitation: Ministerial Decision of 7 December 2013, WTO, Geneva.

6. Несторишен И. В. Концептуализация института уполномоченных экономических операторов: международный опыт и перспективы его внедрения в таможенное законодательство Украины / И. В. Несторишен, В. А. Туржанский // *Customs Scientific Journal*. – 2016. – № 1 (6). – С. 147–165.
7. TAXUD (2016). *Authorised Economic Operator Guidelines, CCC-GEN (AEO subsection)*, Brussels, March 11, 2016.
8. Karlsson L. Back to the future of Customs: A new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better / L. Karlsson // *World Customs Journal*. – 2017. – № 1 (11). – С. 23–34.
9. Schramm H.-J. Who benefits most from AEO certification? An Austrian perspective / H.-J. Schramm // *World Customs Journal*. – 2015. – № 1 (9). – С. 59–68.
10. AEO Database [Електронний ресурс] / TAXUD. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>
11. Ємець А. В. Стан та перспективи запровадження рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації як засобу вдосконалення митної логістики підприємств України / А. В. Ємець, І. Г. Яценко // *Економічний вісник ЗДІА*. – 2017. – № 4 (10). – С. 43–49.
12. Гоменюк М. Уполномоченный экономический оператор: причины недовольства статусом в Украине и пути улучшения условий / М. Гоменюк // *Customs Scientific Journal*. – 2015. – № 2 (5). – С. 176–183.
13. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.
14. Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення балансу безпеки та спрощення міжнародної торгівлі : монографія / за заг. ред. І. В. Несторишена та В. А. Туржанського. – Ірпінь ; Хмельницький : ФОП Стрихар А. М., 2017. – 214 с.
15. European Union (2013). *Regulation № 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code* // *Official Journal of the European Union*, L 269/1-101, October 9, 2013.
16. Разумей М. М. Механізми державного управління зовнішньоторговельною безпекою України: дис. ... к. н. держ. упр. спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Максим Миколайович Разумей. – Дніпро, 2017. – 285 с.



УДК 35.075:339.543(477)

І. М. Квеляшвілі, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ПЕРЕДУМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ

Розглянуто концептуальні аспекти, формування національної зовнішньо-економічної політики через розвиток та трансформацію інституту державної митної справи. Наведено індекси України у міжнародних рейтингах стосовно сфери міжнародної торгівлі, їх залежність від темпів та ефективності реформ, у тому числі у митній сфері, а також фактори, що уповільнюють інноваційний розвиток національної митної справи.

Ключові слова: трансформація; реформи; митна справа; митна політика; рейтинги; Державна фіскальна служба; зовнішньоекономічна політика; конкурентноспроможність.

© **І. М. Квеляшвілі, 2017**