

Стан та перспективи приєднання
України до Конвенції про спільну
транзитну процедуру, як це
передбачено зобов'язаннями, що
містяться в Угоді про асоціацію
між Україною та ЄС

Січень 2019

© 2019, ГО «Український центр європейської політики»

© 2019, ТОВ «Ернст енд Янг»

© Дизайн та верстка: Олександр Іванов

Фото на обкладинці: Depositphotos

Рецензія:

Любов Акуленко

Виконавчий директор ГО «Український центр європейської політики»

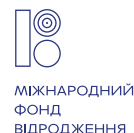
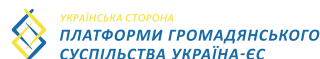
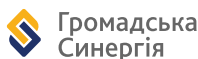
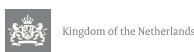
Дослідження

Стан та перспективи приєднання України до Конвенції про спільну транзитну процедуру, як це передбачено зобов'язаннями, що містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС

Січень 2019

Даний документ був підготовлений в рамках проекту програми Матра, що фінансується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерландів та в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. А також за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках грантового компоненту проекту «Громадська синергія» під егідою Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС.

Думки та позиції викладені у документі є відповідальністю авторів та не обов'язково відображають позицію Міністерства Закордонних справ Королівства Нідерландів, Посольства Швеції в Україні, Європейського Союзу, Міжнародного фонду «Відродження», Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE) та проекту «Громадська синергія».



Зміст

- 4 Передмова
- 5 Стислі висновки
- 6 I. Загальний огляд вимог, які висуваються європейською стороною до країни, яка бажає приєднатися до конвенції про процедуру спільного транзиту
- 8 II. Аналіз стану відповідності системи митного регулювання України вимогам ЄС для країн-кандидатів на участь у конвенції про процедуру спільного транзиту (у розрізі зазначених вище аспектів)
- 11 III. Перелік заходів, які мають бути впроваджені Україною для досягнення відповідності вимогам конвенції про процедуру спільного транзиту
- 13 Додатки

Передмова

Міжнародні зобов'язання України за Угодою про асоціацію, серед іншого, передбачають впровадження положень Конвенції про єдину транзитну процедуру до національного законодавства України.

У разі виконання цього зобов'язання, Україна зможе інтегруватися до спільної транзитної системи NCTS, у якій беруть участь країни-члени ЄС, ЄАВТ, Туреччина, Македонія та Сербія. Це дозволить прискорити та удосконалити митні процедури щодо товарів, які переміщуються через українсько-європейський кордон, зменшити витрати на транскордонну торгівлю товарами з країнами Європи, а також більш ефективно протидіяти спробам митного шахрайства.

Комплексні переваги, які дає для України приєднання до Конвенції, потребують вжиття так само комплексних заходів, направлених на реформування митного законодавства та організації митного контролю товарів, які перетинають кордон Україна-ЄС.

Починаючи з 2014 року, адаптація положень Конвенції передбачалася багатьма розпорядчими актами органів виконавчої влади України. Однак, на момент написання цього дослідження, відповідне зобов'язання України не було виконане, а терміни для імплементації Конвенції, передбачені Угодою про асоціацію, не дотримані. Разом з цим, органи влади України продовжують докладати зусиль, спрямованих на гармонізацію законодавства та удосконалення транзитної системи з метою отримання перспективи приєднання до Конвенції.

Метою цього дослідження є:

- Надати огляд основних вимог, які має виконати Україна для приєднання до Конвенції;
- Проаналізувати поточний стан адаптації національного законодавства та системи контролю за транзитними перевезеннями товарів до вимог Конвенції;
- Підготувати рекомендації загального характеру, виконання яких може допомогти органам влади України виконати зобов'язання щодо впровадження положень Конвенції.

СТИСЛІ ВИСНОВКИ

1. Основні вимоги для приєднання до Конвенції:

- Конвенція уніфікує процедуру транзитного переміщення товарів між країнами-учасниками (як членами ЄС, так і тими, які не входять до митного простору Союзу). Україна повинна імплементувати її положення відповідно до зобов'язань за Угодою про асоціацію.
- Основною практичною вимогою європейської сторони до України на шляху до приєднання до Конвенції є успішна тестова експлуатація національної підсистеми NCTS протягом одного року.
- Для початку такої тестової експлуатації необхідно створити законодавчі передумови, та технологічний базис (включаючи інфраструктуру та програмне забезпечення).
- Законодавчі передумови полягають в імплементатії правил та процедур, встановлених Конвенцією, до національного законодавства.
- Технологічний базис включає в себе прикладні програми національної підсистеми NCTS та національний вузол для підключення до захищеної мережі, в якій відбувається обмін інформацією про спільні транзитні процедури.

2. Стан відповідності національного законодавства вимогам ЄС:

- Чинне митне законодавство України у значній мірі не відповідає положенням Конвенції про спільну транзитну процедуру. Прогалини та/або несумісні норми законодавства спостерігаються в більшості областей, які необхідні для здійснення спільної транзитної процедури. Перелік основних інститутів митного права, де розбіжності між положеннями законодавства України та вимогами Конвенції є найбільш суттєвими, наведено у Додатку 2.
- Ті елементи Конвенції, що вже запроваджені Україною (коди, класифікатори та подібне), носять переважно технічний характер. Їх недостатньо для початку роботи NCTS в Україні.
- Імплементатія положень Конвенції до національного законодавства також вимагає запровадження у вітчизняному законодавстві нових інститутів, наприклад, пов'язаних з поняттями «авторизованих вантажовідправників в»/«авторизованих вантажоотримувачів» тощо.

- Розроблена Урядом Дорожня карта приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ передбачає, що гармонізація законодавства може бути завершена не раніше 2020 року. Дата технічної готовності (технологічний базис) також знаходиться під питанням, враховуючи необхідність розробки національної транзитної підсистеми.

3. Рекомендовані кроки для досягнення відповідності вимогам Конвенції:

- Навіть за умови внесення всіх необхідних змін до національного законодавства, для початку тестової експлуатації національної підсистеми NCTS Україна має створити національну транзитну підсистему NCTS. У цьому аспекті, доцільним є вивчення можливості застосування прикладних програм, розроблених ЄС для країн-кандидатів: наприклад, Minimal Common Core (MCC) та EDIFACT CCN/CSI (ECN).
- Крім процедури спільного транзиту відповідно до Конвенції в Україні будуть паралельно діяти і інші системи контролю за транзитом (національний «внутрішній» транзит, транзит по деяким іншим міжнародним угодам тощо). Тому доцільно визначитись з концепцією співіснування таких систем (наприклад, у рамках Дорожньої карти приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ).
- Незважаючи на те, що альтернатив під час імплементатії Конвенції не існує, залучення учасників міжнародної торгівлі та інших зацікавлених сторін до консультацій в межах Робочої групи, визначеної Дорожньою картою приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ, може мати значну додану цінність.

I. Загальний огляд вимог, які висуваються європейською стороною до країни, яка бажає приєднатися до Конвенції про спільну транзитну процедуру (Конвенція NCTS)

Конвенція про спільну транзитну процедуру

Конвенція регламентує процедуру переміщення товарів між значною частиною європейських держав, включаючи:

- Країни-члени ЄС
- Туреччину
- ЄАВТ¹
- Македонію²
- Сербію³

«Спільна транзитна процедура», передбачена Конвенцією, заміняє собою національні транзитні процедури, які до того застосовувалися кожною з країн-членів при транзиті товарів на територію іншої держави Конвенції. Керівним органом Конвенції є Спільний Комітет, який складається з представників всіх країн-членів.

Конвенція та її додатки детально регулюють правила, документи, форми, гарантії, порядок обміну інформацією та інші формальності, що застосовуються під час спільної процедури транзиту. Визначення Конвенції також стосуються ролі осіб, які беруть участь в транзитному переміщенні, митного статусу товарів, роботи з претензіями та штрафами тощо.

Водночас спільна транзитна процедура не єдина транзитна процедура, що використовується країнами-членами Конвенції. Так, наприклад, положення Конвенції встановлюють, що дія спільної транзитної процедури не поширюється на переміщення міжнародних поштових відправлень, товари, які переміщуються за процедурою TIR,⁴ процедури тимчасового ввезення на умовах Стамбульської конвенції,⁵ угоди про прикордонний рух тощо.

Крім того, застосування NCTS (як електронної складової спільної транзитної процедури) є проблематичним у відношенні окремих видів

транспорту (у т.ч. перевезення морським та залізничним транспортом).

Імплементация Конвенції Україною

Відповідно до статті 84 та Додатку XV Угоди про асоціацію, Україна повинна впровадити положення Конвенції протягом 1 року з дати набрання чинності Угодою про асоціацію. Оскільки Угода про асоціацію в повному обсязі набула чинності 1 вересня 2017 року, станом на 1 вересня 2018 року строк імплементации положень Конвенції спливає.

Водночас імплементация положень Конвенції не означає автоматичного приєднання до неї України. Відповідно до статті 15а Конвенції, приєднання третіх країн до Конвенції відбувається лише на запрошення Спільного комітету Конвенції. Після отримання такого запрошення, Україна має здійснити ратифікацію Конвенції шляхом прийняття відповідного закону.

Офіційний перелік вимог, які повинна виконати країна-кандидат для отримання запрошення, Конвенцією не встановлений. Проте, на практиці таке запрошення надається в тому випадку, якщо країна доведе свою спроможність виконувати умови Конвенції, протягом року використовуючи спільну транзитну процедуру в односторонньому порядку.⁶

Для того, щоб Україна могла здійснювати переміщення товарів відповідно до спільної транзитної процедури, необхідно виконання двох передумов, а саме:

- Наявності технічного складника у вигляді національної транзитної підсистеми, яка фактично є спеціалізованим інформаційно-телекомунікаційним комплексом, призначеним для електронного обміну інформацією з NCTS, та
- Відповідності правил здійснення транзитних процедур у законодавстві України до положень Конвенції та її додатків.

Таким чином, для того, щоб отримати запрошення

1) Разом з Туреччиною - з 1 грудня 2012 року.

2) З 1 липня 2015 року.

3) З 1 лютого 2016 року.

4) Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) від 14 листопада 1975 року.

5) Конвенція про тимчасове ввезення від 26 червня 1990 року.

6) Очерет А.Ю. Імплементация Конвенції про спільний транзит. // Вісник. Офіційно про податки. — 2017. — № 8 (912).

приєднатись до Конвенції, Україна спочатку в повній мірі повинна імплементувати в національне законодавство всі її положення та на практиці їх використовувати. При цьому, як і для країн Конвенції, спільна транзитна процедура не замінить повністю національний транзит (наприклад, переміщення товарів з/до країн, які не є членами Конвенції). Проте, швидше за все, національний транзит також може здійснюватися за ідентичними правилами.

Слід звернути увагу, що норми Конвенції також можуть містити посилання на acquis Європейського Союзу. Наприклад, положення статті 7 додатку 1 до Конвенції поширюють положення Директиви № 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради, на обробку персональних даних, якими обмінюються країни-члени Конвенції. Інші статті Конвенції можуть містити посилання на делеговане законодавство Європейської Комісії, пов'язане з митним правом ЄС. Таким чином, імплементация Конвенція для України означатиме також імплементацию посилань на окремі акти ЄС (наприклад, Митний кодекс Європейського Союзу), принаймні частково.

Також варто зазначити, що правила і процедури, що встановлені Конвенцією, максимально наближені до положень митного законодавства власне самого ЄС. Фактично, імплементация Конвенції суттєво наближає митне законодавство України до законодавства ЄС в тій частині, що стосується переміщення транзитних вантажів та пов'язаних з цим інститутів, таких, наприклад, як інститут гарантій.

II. Аналіз стану відповідності системи митного регулювання України вимогам ЄС для країн-кандидатів на участь у Конвенції NCTS (у розрізі зазначених вище аспектів)

У 2017 році Уряд затвердив План заходів з виконання Угоди про асоціацію⁷ (План заходів), який містив ряд конкретних заходів щодо імплементації норм Конвенції. Зокрема, пунктами 451-471 Плану заходів була передбачена необхідність імплементації положень Конвенції в національне законодавство, наприклад:

- Закріплення термінології відповідно до Конвенції.
- Запровадження механізму гарантування платежів, застосування комплексної гарантії відповідно до вимог Конвенції.
- Визначення правил декларування транзиту відповідно до Конвенції.
- Закріплення загальних положень щодо спрощень, які застосовуються до єдиного режиму транзиту відповідно до вимог Конвенції.
- Передбачення процедури вчинення юридично значущих дій проти боржника або гаранта відповідно до вимог Конвенції.
- Створення структурних підрозділів, які супроводжуватимуть функціонування NCTS тощо.

Зазначені вище заходи було заплановано реалізувати до 20 березня 2018 року. Нам не відомо про будь-які результати реалізації цих заходів, у той час як у Плані заходів наявна відмітка про те, що строк продовжено у зв'язку з порушенням строку виконання зобов'язання.

Вищезазначений план дій в цілому вірно передає обсяг зусиль, які повинні бути вжиті для запровадження спільної транзитної процедури Україною. Водночас деякі суттєві положення Конвенції (наприклад, щодо безпеки інформації та захисту персональних даних, особливостей використання паперових документів при переміщенні товарів залізничним та повітряним транспортом тощо) не знайшли свого відображення у Плані заходів.

Крім того, у вересні 2018 року Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України

затверджено [переклад Конвенції українською мовою](#).

Вже після завершення підготовки проекту цього дослідження, 24 жовтня 2018 року ДФС [опубліковано](#) Дорожню карту приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ. Зокрема, в Дорожній карті йдеться про те, що ДФС розроблено проект Закону України «Про спільний режим транзиту», проте, нам не вдалось знайти текст зазначеного проекту в публічних джерелах. В той же час Дорожньою картою встановлено строк розробки законопроекту щодо впровадження правил спільного режиму транзиту і процедур, відповідно до положень Конвенції, підготовка проектів змін до національного законодавства, в тому числі проектів змін до Митного кодексу, до 01 травня 2019 року. В зв'язку з цим, з Дорожньої карти незрозуміло, чи ці проекти вже підготовлені, чи вони ще тільки в процесі розробки.

В Дорожній карті також стверджується, що Робочою групою, створеною в ДФС, в кінці вересня 2018 року завершено порівняльний аналіз національного законодавства та вимог до законодавства країн-членів Конвенції, однак, ми не змогли знайти в публічних джерелах цей аналіз.

В зв'язку з відсутністю в публічному доступі документів, підготовлених в рамках Дорожньої карти (за виключенням перекладу тексту Конвенції), ми в своєму аналізі опирались на діюче законодавство.

Виходячи з аналізу положень Конвенції та різноманітних досліджень з приводу розгортання NCTS, доступних у відкритих джерелах, основні складники спільної транзитної процедури можна звести до двох груп:

- Вимоги до кодів, форматів даних та національної інфраструктури NCTS, яка лежить в основі спільної транзитної процедури.
- Вимоги до нормативно-правового забезпечення спільної транзитної процедури (наприклад, законодавча термінологія, затвердження форм документів, врегулювання процедур проведення контролю, надання гарантій, стягнення митного боргу тощо).

Нижче наведено короткий аналіз стану відповідності

7) Разом з Туреччиною - з 1 грудня 2012 року.

існуючої в Україні ситуації вимогам Конвенції, у розрізі вищезазначених двох груп.

Коди, формати даних та інфраструктура NCTS

Оскільки митні формальності при спільній транзитній процедурі здійснюються переважно в електронній формі, використання в межах NCTS уніфікованих кодів та форматів даних є ключовим для функціонування спільної транзитної процедури.

В Україні вже достатньо давно використовуються інформаційні технології під час декларування, що також передбачає використання формалізованих даних у вигляді кодів. Проте, коди та формати даних, прийняті для забезпечення функціонування електронного декларування в Україні, не є повністю сумісними з тими кодами та форматами даних, які використовуються в NCTS та передбачені додатками до Конвенції.

Для усунення цієї проблеми, ще в 2017 році ДФС прийняла декілька підзаконних нормативних актів, які запровадили мінімально необхідний перелік кодів та форматів даних, які повинні використовуватись Україною в межах NCTS.⁸ Водночас вищезазначених змін недостатньо для можливості здійснення спільної транзитної процедури. Зокрема, далеко не всі довідники кодів («відомчі класифікатори» в термінології ДФС) приведені у відповідність з Конвенцією. Однак, причина цього полягає скоріше у відмінностях між митним законодавством України та вимогами Конвенції (див. в наступному підпункті).

У жовтні 2018 року до МКУ було внесені зміни,⁹ відповідно до яких Мінфін може визначати порядок виконання митних формальностей у разі здійснення спільної транзитної процедури (тимчасово, до набрання чинності Конвенцією для України). Проте, на момент завершення цього дослідження, відповідні нормативно-правові акти офіційно не були опубліковані. Також ми не знайшли проекти таких нормативно-правових актів. За відсутності нормативно врегульованого порядку здійснення митних процедур відповідно до правил Конвенції, Україна не може розпочати навіть «тестової експлуатації» NCTS в односторонньому порядку.

Вимоги до національної інфраструктури включають також те, що кожна митна адміністрація – учасник системи повинна розробити власну національну транзитну підсистему та довести її працездатність в єдиній спільній мережі NCTS. Національна транзитна підсистема повинна включати в себе:

- Прикладний програмний модуль, в якому реалізовано основний бізнес-функціонал з введення транзитних декларацій до системи,

зміни їх статусу та внесення службової інформації; та

- Телекомунікаційний інтерфейс захищеної мережі (CCN/CSI), в якій відбувається обмін даними NCTS – національний вузол підключення до мережі.

Публічна інформація щодо створення відповідних ІТ-комплексів відсутня, що може в свою чергу свідчити про фактичну відсутність заходів по їх розробці.

Вимоги до законодавчого забезпечення спільної транзитної процедури

Технічне підключення України до NCTS (а отже, і запуск в експлуатацію національної транзитної підсистеми) є доцільним тільки після запровадження правил Конвенції. У той же час аналіз відповідності національного законодавства правилам та процедурам, встановленим Конвенцією, свідчить про те, що існуючі процедури несумісні з вимогами Конвенції.

Обмежений обсяг цього документу не дозволяє перерахувати всі прогалини та/або неузгодженості. Проте, навіть аналіз основних, системних інститутів спільної транзитної процедури за Конвенцією, демонструє, що зазначені проблеми не можна вирішити на рівні підзаконних нормативно-правових актів (як це передбачається відповідно до П.73 Розділу XXI МКУ). Наприклад, за відсутності у Митному кодексі комплексних гарантій, а також підстав для звільнення від гарантії (згідно з правилами Конвенції), відповідний наказ Мінфіну не може містити норм, які б суперечили чинному Кодексу.

Перелік інститутів, які потребують найбільш суттєвих змін в контексті приведення вітчизняного митного законодавства у відповідність до вимог Конвенції, наведено у Додатку 2.

Більш детальні висновки щодо окремих фундаментальних інститутів Конвенції, аналоги яких в українському законодавстві хоча і існують, але регулювання їх є повністю несумісним з вимогами Конвенції, наведено нижче.

1. Система гарантій

Оскільки за спільною транзитною процедурою під митним контролем переміщуються товари, відносно яких існує необхідність сплати митних платежів, Конвенція встановлює ряд вимог до системи гарантій сплати митних платежів у випадку недоставлення переміщуваних товарів до місця кінцевого призначення. Гарантія повинна бути надана митним органам під час митного оформлення транзитного переміщення товарів на умовах Конвенції.

8) Наказ Міністерства фінансів України від 28 грудня 2016 р. № 1193 «Про затвердження Змін до деяких відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій», накази ДФС України від 23 лютого 2016 року № 154 «Про затвердження Класифікатора ДФС, митниць ДФС, їх структурних підрозділів, спеціалізованих департаментів і органів ДФС з питань державної митної справи», від 19 січня 2017 р. № 26 «Про затвердження Класифікатора ДФС, митниць ДФС та їх структурних підрозділів».

9) П.73 Розділу XXI МКУ.

Такі вимоги встановлені щодо розміру гарантій (як правило, це 100% мит та інших платежів, які мали б бути сплачені, якщо товари випускалися б у вільний обіг). Водночас існують положення, які дозволяють митним органам встановлювати зменшений розмір гарантій. Існують також вимоги щодо того, хто саме надає такі гарантії. Наприклад, відповідно до Конвенції, декларант або його митний представник може надати митним органам гарантію у вигляді грошової застави. У той же час гарантію у формі ваучера (спеціальний документ за встановленою формою) може надати лише уповноважений гарант (третя особа, яка відповідає встановленим Конвенцією вимогам).

При глибшому аналізі, встановлена МКУ система гарантій демонструє суттєві відмінності від тієї, яка передбачена Конвенцією. Так, наприклад, в Україні гарантії при транзитному переміщенні товарів передбачені не для всіх товарів, а лише для окремих товарів відповідно до визначеного урядом¹⁰ переліку (наприклад, алкогольні напої, тютюнові вироби, одяг, взуття тощо). Для решти товарів відповідно до українського законодавства гарантія не потрібна. Водночас, відповідно до Конвенції, гарантуванню підлягають всі товари. Крім того, МКУ, на відміну від Конвенції, не передбачено скасування чи зменшення суми гарантій відносно суб'єктів, які визнані митними органами надійними.

Між Конвенцією та національним законодавством існує ряд розбіжностей у формі надання гарантій, порядку визначення їх суми, процедури списання їх сум тощо.

Зазначені розбіжності доцільно усунути саме шляхом внесення змін до МКУ.

2. Митні формальності при транзиті товарів

Одним з головних елементів Конвенції є опис митних формальностей, включаючи подачу транзитної декларації та пред'явлення товарів для контролю митним органам. Очевидно, що в цих питаннях Конвенція не допускає ані найменшого відхилення для країн, які мають намір приєднатись до спільної транзитної процедури. Водночас у цьому напрямку національне законодавство демонструє

найбільші відмінності від Конвенції.

Так, наприклад, Главами IV-V Конвенції встановлено, що митні органи можуть надавати окремим особам статус «авторизованого вантажо-відправника»/«авторизованого вантажоотримувача» за умови відповідності критеріям, встановленим Конвенцією. Для таких «авторизованих» осіб передбачено ряд спрощень, (наприклад, можливість подання транзитної декларації безпосередньо до митного органу місця призначення товарів або відправки/отримання переміщуваних за спільною транзитною процедурою товарів безпосередньо з/в свої приміщення). Водночас у чинному МКУ інститут «авторизованого вантажовідправника/вантажоодержувача» відсутній. Для застосування передбачених Конвенцією спрощених процедур для таких осіб необхідні законодавчі зміни (у т.ч. у ширшому контексті запровадження інституту «уповноваженого економічного оператора» відповідно до норм Митного кодексу Євросоюзу).

За загальним правилом, відповідно до вимог Конвенції, під час транзитної процедури зобов'язані фізично пред'являти товари митниці відправлення та призначення. Відхилення від цього правила можливі лише у окремих випадках (у т.ч. наявність статусу авторизованого вантажоотримувача/вантажовідправника»). Положення чинного МКУ прямо суперечать Конвенції, оскільки в Україні можливість ввезення/вивезення товарів без їх пред'явлення митниці оформлення існує для необмеженого кола економічних операторів.

Імплементация таких формальностей, передбачених Конвенцією, також вимагатиме змін до чинного МКУ.

3. Інші розбіжності

В МКУ також відсутнє регулювання інших елементів Конвенції, критично важливих для запровадження спільної транзитної процедури. Зокрема, до МКУ необхідно буде внести зміни, що регулюють, серед іншого, питання претензійної роботи між митними органами різних держав, обміну інформації при розслідуваннях втрати вантажів, стягнення та повернення гарантій нерезидентам та ін.

Як видно з прикладів аналізу стану відповідності національного законодавства процедурам, встановленим Конвенцією, МКУ та підзаконні нормативні акти потребують доопрацювання з метою приведення у відповідність до Конвенції. Запровадження концепцій, наведених вище для прикладу, може бути однією з найвагоміших вимог до процесу імплементації Конвенції.

10) Ст.305 МКУ, постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 року № 461 «Про затвердження переліку товарів, ввезення яких на митну територію України та/або переміщення територією України прохідним та внутрішнім транзитом здійснюється за умови обов'язкового надання митним органам забезпечення сплати митних платежів».

III. Перелік рекомендованих заходів, які мають бути впроваджені Україною для досягнення відповідності вимогам Конвенції NCTS

Розробка та супроводження законопроекту(ів) з внесення змін у Митний кодекс України

Як впливає з аналізу стану відповідності законодавства України вимогам Конвенції, чинний Митний кодекс України і підзаконні нормативно-правові акти потребують суттєвого доопрацювання та гармонізації з вимогами Конвенції.

Насамперед, це стосується наступних напрямків (за розділами чинного МКУ):

- Термінологія (Розділ I «Загальні положення» МКУ).
- Система гарантій, що застосовуються до транзитного переміщення товарів (орієнтовно Розділ IX «Митні платежі», Розділ X «Гарантії забезпечення виконання зобов'язань перед органами доходів та зборів» МКУ).
- Митні формальності під час спільної транзитної процедури, спрощення (орієнтовно Розділ VI «Переміщення і пропуск товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України», Розділ VIII «Митне оформлення», Розділ XI «Митний контроль», Розділ XI «Порушення митних правил та відповідальність за них» тощо).

Розробка прикладного програмного забезпечення для національної підсистеми NCTS

Окрім вищезазначеного, вирішення також потребуватимуть питання технічного характеру, а саме: розробка національної транзитної підсистеми NCTS. Як було раніше вказано, національна транзитна підсистема фактично є інформаційно-телекомунікаційною системою, в якій здійснюється обробка транзитних декларацій, службової інформації, що стосується спільної транзитної процедури, відбувається обмін інформацією між митними органами різних країн.

Розроблення такої національної транзитної підсистеми для NCTS є вимогою до країни-кандидата. Однак, під час розширення ЄС в 2004, 2007 та 2011 роках, Генеральний Директорат з питань оподаткування та Митного союзу (DG TAXUD) як альтернативу розробці пропонував країнам використовувати вже розроблені Директоратом прикладні програми:

- Minimal Common Core (MCC), який забезпечує мінімально необхідний бізнес-функціонал для митних органів щодо приймання /зміни транзитних декларацій.
- Вузел EDIFACT CCN/CSI (ECN), який забезпечує комунікаційний інтерфейс між прикладною програмою NCTS та захищеною мережею для обміну повідомленнями про спільний транзит.

Таким чином, на першому етапі, Україна могла б розглянути використання зазначених прикладних програм на тестовому етапі експлуатації NCTS, а питання про власну розробку національної транзитної підсистеми вирішити з часом. Для цього Україні буде необхідно офіційно звернутись до DG TAXUD з проханням розглянути можливість передачі Україні зазначених прикладних програм, наприклад, як міжнародної технічної допомоги.

Модель національного транзиту

Дорожня карта приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ не дає відповіді на запитання, якою буде модель національної транзитної процедури, яка буде існувати паралельно зі спільною транзитною процедурою. Водночас відмінності між існуючим національним транзитом та правилами Конвенції настільки значні, що сумнівно, чи дві подібні системи можуть існувати паралельно, та які ризики можуть з цього постати.

Було б доцільно в ході реалізації Дорожньої карти аналізувати питання реформування системи контролю за транзитом в цілому, вибудовуючи систему для взаємодії декількох існуючих паралельно одна з одною систем транзиту.

Зокрема, для цього доцільно проаналізувати досвід Туреччини, яка протягом періоду адаптації до вимог Конвенції поступово інтегрувала до національної автоматизованої системи митного оформлення (BILGE) всі використовувані типи транзитних систем: NCTS, TIR, ATA (на міжнародному рівні) та TRIM/TREX, національний компонент NCTS (на національному рівні).

Консультації та перехідний період

Запровадження правил спільної транзитної процедури означатиме суттєву зміну «правил гри» для учасників міжнародної торгівлі в Україні. Зокрема, такі зміни стосуватимуться фінансового супроводження транзитних переміщень. В Розділі II цього дослідження аналізувалось, що, на відміну від чинних українських правил, за правилами Конвенції

гарантуванню підлягають мито та інші платежі щодо абсолютно всіх товарів. В Україні ж наразі гарантуванню підлягає тільки незначна частина товарів, що переміщуються транзитом. Значне розширення списку товарів, транзитне переміщення яких повинно гарантуватись, може обтяжувати учасників міжнародної торгівлі.

Дорожня карта приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ не містить ніяких положень, які б стосувалися консультацій з учасниками міжнародної торгівлі. Звичайно, імплементація процедури спільного транзиту не передбачає відхилень від правил Конвенції.

Однак, практичні кроки їх впровадження без консультацій з усіма зацікавленими сторонами, включаючи і учасників міжнародної торгівлі, були б неправильними. Тому, варто долучити до участі в робочій групі Дорожньої карти також представників від громадських організацій та бізнесу.

Дорожня карта приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ також повинна містити положення стосовно врегулювання питань функціонування транзитної системи України у перехідний період (наразі відповідні норми відсутні у документі).

Виходячи з вищевикладеного, стан імплементації Україною вимог Конвенції на сьогодні є незадовільним. Навіть для запуску національної підсистеми NCTS в тестовому режимі відсутні законодавчі та інші передумови, і їх створення займе час – принаймні, не раніше ніж до 2020 року, відповідно до Дорожньої карти.

Додатки

Додаток 1. Перелік скорочень, що використовувались

Угода про асоціацію	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
Конвенція	Конвенція від 20 травня 1987 року про процедуру спільного транзиту
ЄАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн та Швейцарія)
NCTS	«нова комп'ютеризована транзитна система», електронна система, що використовується для обміну повідомленнями в рамках спільної транзитної процедури
CCN/CSI	Common Communication Network & Common System Interface, захищена мережа для обміну повідомленнями NCTS
МКУ	Митний кодекс України
ДФС	Державна фіскальна служба
Делеговане законодавство	acquis європейського союзу, як правило, нормативно-правові акти європейської комісії, прийняті на виконання положень законодавчих актів – наприклад, регламентів ЄП та ради

Додаток 2. Приклади інститутів митного права, де розбіжності законодавства України з вимогами Конвенції є найбільш суттєвими

Гарантування транзитних переміщень	<p>Відповідно до Конвенції, за загальним правилом всі транзитні перевезення (за процедурою T1 або T2) потребують надання фінансових гарантій митним органам.</p> <p>Українське митне законодавство не сумісне з цією вимогою Конвенції. Зокрема, в Україні гарантії застосовуються виключно при транзиті та ввезенні лише деяких видів товарів (за встановленим урядом переліком). Для решти товарів гарантія не потрібна.</p>
Типи гарантій	<p>Відповідно до вимог Конвенції, індивідуальна гарантія (яка дається на кожне окреме переміщення) є основним застосовним типом гарантій. Комплексна гарантія може надаватися лише особами, які отримали спеціальне спрощення від митниці.</p> <p>Українське законодавство (зокрема, в частині застосування багаторазової та генеральної гарантії, які можуть надаватися будь-яким гарантом) не відповідає положенням конвенцій.</p>
Розрахунок суми індивідуальної гарантії	<p>Конвенція передбачає, що сума індивідуальної гарантії розраховується відповідно до законодавства країни відправлення виходячи з найвищих ставок мит.</p> <p>Українське законодавство несумісне з положеннями Конвенції. Наприклад, в Україні при вивезенні українських товарів гарантія взагалі не застосовується.</p>
Борг	<p>Положення Конвенції щодо виникнення та стягнення боргу несумісні з нормами МКУ щодо невиконання зобов'язань, забезпечених гарантією.</p> <p>Наприклад, відповідно до Конвенції боржником може бути визнана будь-яка особа, яка придбала/користувалася вилученими з транзиту товарами, за умови, що така особа знала або повинна була знати, що митне оформлення таких товарів не завершено.</p>
Заповнення транзитних декларацій	<p>Положення щодо декларування товарів за Конвенцією та у митному законодавстві України відрізняються. За загальним правилом у Конвенції транзитна декларація має бути оформлена на кожний окремий транспортний засіб/контейнер.</p> <p>Разом з цим, в митному законодавстві України існують як положення щодо оформлення однієї декларації на кілька транспортних засобів/контейнерів, так і окремих декларацій на товари, що переміщуються одним транспортним засобом/у одному контейнері.</p>
Маршрут перевезення	<p>Конвенцією передбачено вимоги до маршруту, яким перевозяться товари при транзиті (у т.ч. можливість митниці встановлювати обов'язковий до виконання маршрут).</p> <p>Чинним МКУ питання щодо маршрутів перевезення не врегульовано.</p>
Пред'явлення товарів митниці	<p>Конвенцією передбачена необхідність фізичного пред'явлення товарів митниці на початку та у кінці транзитного переміщення. Лише підприємства зі статусом уповноваженого вантажовідправника/вантажоодержувача можуть відхилитися від цього правила.</p> <p>Відповідно до українського законодавства, будь-яке підприємство може скористатися можливістю не пред'являти товари митниці при ввезенні або вивезенні.</p>
Застосування митних plomb	<p>Основним способом ідентифікації товарів відповідно до конвенції є накладення на вантаж пломби (за встановленим зразком) митницею. Конвенція дає можливість самостійно пломбувати вантажі пломбами</p>

	<p>спеціального виду лише уповноваженим вантажовідправникам/вантажоодержувачам.</p> <p>Українське законодавство не містить випадків, у яких пломбування вантажів є обов'язковим. Застосування пломб спеціального типу також не передбачено. На практиці, у разі незастосування процедури TIR, митниця взагалі не пломбує вантаж.</p>
Термінологія	<p>Наступні визначення у Конвенції не мають аналогів/суттєво відрізняються від положень законодавства України:</p> <p>«Транзитний документ» (ґрунтується на даних транзитної декларації), «суб'єкт процедури», «основний контрольний номер (MRN)», «митниця гарантування», «борг», «боржник», «засоби електронного опрацювання даних» тощо.</p>
Спрощення транзитних процедур	<p>Конвенція передбачає ряд спрощень для осіб, які відповідають встановленим вимогам (наприклад, зменшення/звільнення від гарантії, користування статусом уповноваженого вантажовідправника/вантажоодержувача, використання декларації з меншим обсягом даних тощо).</p> <p>Ці спрощення (у т.ч. перелік вимог, порядок отримання та позбавлення права на спрощення тощо) відсутні/не відповідають аналогам в МКУ.</p>
Взаємне визнання результатів митного огляду	<p>Відповідно до положень Конвенції, результати огляду, проведеного митними органами однієї країни, мають юридичну силу на території інших країн-учасників Конвенції.</p> <p>Відповідно до чинного законодавства України, угоди про взаємне визнання окремих результатів митних процедур існують лише з деякими країнами (Грузія, Азербайджан, Молдова).</p>
Зберігання на митних складах	<p>Для цілей застосування процедури T2, Конвенцією передбачено можливість зберігання товарів на митному складі протягом 5 років (6 місяців для сільськогосподарської продукції.)</p> <p>Це не відповідає строкам зберігання товарів на митних складах у законодавстві України (1 рік для підакцизних товарів, 3 роки для інших товарів).</p>

Додаток 3. Аналіз положень законопроекту «Про режим спільного транзиту» (р.н. № 9532 від 04.12.2019)

З метою адаптації вітчизняної нормативно-правової бази до вимог Конвенції, Міністерством фінансів було розроблено проект Закону України «Про режим спільного транзиту». На даний час законопроект поданий до Верховної Ради Кабміном і знаходиться на розгляді у парламентському комітеті (р.н. № 9532 від 04.12.2019).

Законопроект не вносить зміни безпосередньо до Митного кодексу. Натомість, ним пропонується тимчасово (до набрання Конвенцією чинності для України) запровадити в Україні окремий режим спільного транзиту (як різновид митного режиму «транзит», передбаченого Митним кодексом).

Тобто, у разі прийняття законопроекту, в Україні будуть паралельно діяти два альтернативні порядки здійснення митних формальностей при транзитних переміщеннях товарів:

- Митний режим транзиту (регулюється чинним Митним кодексом);
- Режим спільного транзиту (регулюється Законом «Про режим спільного транзиту».

Принаймні тимчасове співіснування кількох режимів транзиту («національний» транзит за МКУ та режим спільного транзиту відповідно до правил Конвенції) є неминучим в процесі приєднання України до Конвенції. Однак, у перспективі Україні все одно доведеться задуматися про гармонізацію та інтеграцію законодавчих та технічних вимог у сфері контролю за транзитними перевезеннями товарів (див. приклад Туреччини, описаний у розділі III цього дослідження).

Законопроект не містить положень, які б чітко розмежовували випадки застосування митного режиму транзиту відповідно до МКУ, та режиму спільного транзиту. Це питання є актуальним в контексті того, що режим спільного транзиту у порівнянні з діючим МКУ містить перелік додаткових вимог до суб'єктів режиму транзиту (наприклад, практично 100% гарантування сплати митних платежів, пред'явлення товарів митниці, пломбування транспортних засобів тощо).

На нашу думку, при подальшій роботі над законопроектом доцільно було б конкретизувати, у яких саме випадках може застосовуватись режим спільного транзиту (і одночасно забезпечити, щоб процес переходу на нові транзитні правила був якомога більш м'яким та необтяжливим для українських суб'єктів господарювання).

Проект Закону повинен забезпечити одностороннє застосування Україною спільної транзитної процедури (оскільки це є однією з передумов для отримання Україною запрошення до участі у Конвенції). Відтак, проект закону не містить (і не

може містити) норм, які регулюють транскордонне співробітництво різних держав-членів Конвенції (наприклад, обмін інформацією між митницями різних країн, адміністративна допомога тощо). Отже, Україна зможе обмінюватись інформацією про спільні транзитні вантажі з митними адміністраціями країн Європи лише після повноцінного приєднання до Конвенції.

Водночас, законопроектом пропонується врегулювати ті елементи спільної транзитної процедури, які Україна може застосовувати при транзитних переміщеннях в межах однієї країни, а саме:

- Визначення термінології відповідно до Конвенції;
- Обов'язки суб'єкта процедури та перевізника під час спільного транзиту;
- Декларування товарів у режимі спільного транзиту;
- Визначення маршрутів, а також строків перевезень при спільному транзиті;
- Встановлення обов'язку щодо пломбування вантажів та пред'явлення товарів митниці, а також винятків з цього правила (наприклад, при застосуванні відповідних спеціальних спрощень);
- Підтвердження завершення процедури спільного транзиту та обміну інформації між суб'єктом процедури та митними органами;
- Обов'язкове надання фінансових гарантій при переміщенні товарів у режимі спільного транзиту, види гарантій та порядок їх застосування;
- Вимоги до осіб, які можуть виступати гарантами, а також порядок отримання статусу гаранта;
- Спеціальні транзитні спрощення для сумлінних підприємств (у т.ч. загальна гарантія, зменшення або звільнення від гарантій, авторизований вантажовідправник/вантажодержувач, самостійне накладення пломб тощо);
- Митний борг, порядок його виникнення, погашення, ідентифікації боржника, пред'явлення грошових вимог та реалізації гарантій.

При цьому, слід окремо відмітити, що більшість інститутів митного права, які наведені у Додатку 2 до нашого дослідження (наприклад, гарантування, пломбування, надання спеціальних спрощень тощо), також знайшли своє відображення у тексті

законопроекту.

Варто також зазначити, що положення проекту Закону «Про режим спільного транзиту» в частині застосування спеціальних спрощень нерозривно пов'язані з інститутом авторизованих економічних операторів (АЕО). Тому частина норм законопроекту (у т.ч. критерії, яким мають відповідати особи, які користуються спеціальні спрощення, порядок отримання дозволів на застосування спеціальних спрощень тощо) кореспондуються з положеннями іншого урядового законопроекту про внесення змін до Митного кодексу (№ 7473). Відтак, було б доцільно, якщо український парламент розгляне обидва законопроекти у комплексі. У протилежному випадку, за відсутності працюючого інституту АЕО, сумнівні підприємства зможуть отримати спрощення митних процедур виключно на етапі транзитних перевезень вантажів.

Отже, аналіз основних положень проекту Закону «Про режим спільного транзиту» свідчить про те, що він імплементує до вітчизняного законодавства значну кількість основоположних норм Конвенції. Разом з тим, окремі питання (порядок інформаційного обміну, заповнення транзитних документів тощо) все ще мають бути додатково врегульовані відповідними підзаконними нормативно-правовими актами.

Законопроект створить законодавче підґрунтя для початку реалізації процедури спільного транзиту, тому його подальше опрацювання і прийняття Верховною Радою є важливим для набуття членства Україною у Конвенції.

Додаток 4. Обмеження і припущення

Наше дослідження не охоплює будь-які інші питання, окрім тих, що зазначені в розділі “Питання, що розглядаються” вище.

Наші коментарі ґрунтуються на викладеній вище інформації, нашому розумінні вихідних даних, чинному митному та іншому законодавстві України, а також відомій нам практиці його застосування. У випадку, якщо наше розуміння не відповідає фактичним обставинам або нам будуть надані додаткові дані, наші коментарі можуть вимагати перегляду.

Наші коментарі обмежені виключно питаннями, викладеними вище, і не включають аналіз будь-яких інших аспектів правового, регуляторного або податкового характеру.

Ми не досліджували та не даємо коментарів щодо будь-яких законопроектів та проектів підзаконних актів, які не є публічно доступними, навіть якщо вони можуть вплинути на наші висновки. У разі набуття чинності змін до відповідного законодавства, наші коментарі можуть потребувати перегляду або оновлення.

На наші висновки можуть вплинути зміни в українському законодавстві і нормативних документах та/або у практиці (тлумаченні), які можуть набрати чинності (мати місце) після дати цього Меморандуму, включаючи ті, що можуть мати зворотну силу. Ми не беремо на себе зобов'язання актуалізувати цей Меморандум у зв'язку з подіями, операціями та обставинами, які відбулися після дати цього Меморандуму, якщо ми окремо не погодимо інакше.

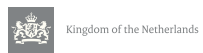
Українське законодавство характеризується великою кількістю недоліків, серед яких

- (i) неврегульованість багатьох питань;
- (ii) неоднозначне формулювання правил;
- (iii) відсутність чіткості, конкретності та послідовності;
- (iv) постійні зміни (які інколи мають зворотну силу) та
- (v) суперечності між законами та підзаконними актами.

Це створює складності для тлумачення норм та їх дотримання, а також можливість для їх тлумачення органами влади/судами на їх власний розсуд. Підзаконні акти та роз'яснення органів влади нерідко суперечать українському законодавству. До того ж, судова, адміністративна та інша правозастосовна практика (наприклад, роз'яснення органів влади) з різних питань часто є непослідовною та непостійною. Таким чином, ми не можемо виключати, що органи влади/суди можуть дотримуватись тлумачення положень українського законодавства, що є відмінним від того, яке наведене у цьому Меморандумі.

Будь-яка інформація, рекомендації та інший зміст цієї консультації призначені виключно для використання Українським центром європейської політики в порядку та на умовах, передбачених відповідним договором про надання професійних послуг з ТОВ «Ернст енд Янг».

Наш аналіз не є формальним юридичним або податковим висновком, не має обов'язкової сили для податкових та інших державних органів і не повинен розглядатися в цій якості.





УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ



Building a better
working world