



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ



ПРОЕКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ
ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ



ДІАЛОГ ЗІ СПРИЯННЯ ТОРГІВЛІ

Державно-приватне партнерство в сфері спрощення процедур торгівлі:

Рекомендація ЄЕК ООН № 41.

Київ
Травень 2017

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. За зміст цього документа несе відповідальність Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. Зміст документу в жодному разі не може бути витлумачений як такий, що відображає позицію Європейського Союзу.

Автор: Зайцева С.П., провідний науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

ЗМІСТ

Скорочення	4
Вступ.....	4
Що в Україні?.....	6
Рекомендація ООН/СЕФАКТ №41 «Державно-приватне партнерство в сфері спрощення процедур торгівлі»	8
Висновки та рекомендації	9

Скорочення

ДПП	Державно-приватне партнерство
ЕКОСОК	Економічна і соціальна комісія ООН
ЗЕД	Зовнішньоекономічна діяльність
ІСПС	Інформаційна Система Портового Співтовариства
ООН/СЕФАКТ	Центр ООН по Спрощенню процедур торгівлі та електронним діловим операціям
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
НК	Національний комітет зі сприяння торгівлі
НУО	Неурядові організації
УСПТ	Угода СОТ про спрощення процедур торгівлі
СОТ	Світова організація торгівлі
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади

Вступ

В рамках діяльності Економічної і соціальної комісії ООН (ЕКОСОК), яка є однією із 5 регіональних комісій в структурі ООН і більше 60 років працює в сфері спрощення процедур торгівлі, розробляються міжнародні документи, які визнані у всьому світі і широко використовуються як урядами країн так і приватним сектором при розробці та гармонізації заходів зі спрощення процедур торгівлі.

Під егідою комісії успішно працює Центр ООН по Спрощенню процедур торгівлі та електронним діловим операціям (ООН/СЕФАКТ)¹. СЕФАКТ – це міжурядовий допоміжний орган, створений у 1996 р. і уповноважений розробляти програми розвитку та координації глобальних зусиль задля сприяння національним та міжнародним діловим операціям через спрощення та гармонізацію процесів, процедур та інформаційних потоків, що фактично і юридично означає спрощення процедур торгівлі. СЕФАКТ здійснює практичну роботу по розробці та узгодженню:

- рекомендацій щодо сприяння торгівлі та спрощення процедур,
- стандартів електронних ділових документів як для використання бізнесом, так і урядами країн заради сприяння торгівлі та пов'язаних послуг.

У СЕФАКТ можуть брати участь країни-члени ООН, міжурядові організації та НУО, які визнаються ЕКОСОС. Оскільки до роботи залучаються і уряди і ділові кола, це дає ефект стійкої синергії при розробці стандартів спрощення процедур торгівлі та електронного обміну, рекомендацій та інших інструментів, які потім впроваджуються фактично по всьому світу.

¹ <http://www.unecce.org/cefact/>

Для України спрощення процедур торгівлі та сприяння розвитку міжнародної торгівлі сьогодні є найактуальнішим із завдань. Якісна і швидка його реалізація безпосередньо сприятиме економічному зростанню країни. Для цього має бути розроблено і здійснено цілий комплекс взаємопов'язаних заходів не тільки із вдосконалення логістики, транспортної та митної інфраструктури, але в першу чергу спрощення бізнес процесів при проходженні товаром кордону, прискорення та вдосконалення управління інформаційними потоками, які супроводжують і фактично забезпечують міжнародну торгівлю. Надзвичайне значення мають також питання підвищення якості кадрового забезпечення всіх цих процесів.

На початку серпня 2016 року в Україні було запроваджено автоматизовану систему «єдиного вікна» та «мовчазної згоди» на митниці², затверджено порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами з використанням електронних засобів передачі інформації.

Проте за результатами опитування³ українських учасників ЗЕД у 2016р. було виявлено, що відсоток компаній, які користувались «єдиним вікном» невисокий, і залишається практика подачі паралельно паперових документів. Представники бізнесу зокрема зазначають, що рівень використання бізнесом механізму «єдиного вікна» на Київській митниці складає лише 2%, при тому, що навантаження на цю митницю є найбільшим в країні. Загалом український бізнес має суперечливі враження від перших кроків роботи через «єдине вікно». Таким чином на сьогодні можна сказати, що «єдине вікно» як комплексне рішення для бізнесу не працює належним чином і потребує значного вдосконалення, як в частині матеріально-технічного, кадрового забезпечення, так і міжвідомчої координації та співпраці контролюючих органів на кордоні.

Українські імпортери та експортери визнають, що запровадження принципу «єдиного вікна» є однозначно корисним і потрібним. Бізнес асоціації зокрема готові всіляко співпрацювати та підтримувати органи влади у запровадженні процедур, які зменшать грошові та часові витрати, знизять рівень корупції, спрятимуть більш передбачуваному алгоритму переміщення товарів через кордон.

Зрозуміло, що без взаємодії публічного та приватного секторів підвищення ефективності системи, формування нових менш затратних процесів на основі інноваційних технологій, які забезпечать ефективний, швидкий та контрольований обмін товарними потоками між торговельними партнерами, неможлива.

Взаємодія може відбуватись не тільки у форматі приватно-публічного діалогу різних рівнів, але й у формі державно-приватного партнерства.

² Постанова КМУ від 25 травня 2017 № 364 <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249107456>

³ Звіт «Спрощення процедур торгівлі в Україні : оцінки та очікування бізнесу 2016 – 2017» <http://tfd.ier.com.ua/wordpress/uk/2017/04/25/>

В світі успішно реалізується значна кількість інфраструктурних проектів (порти, платні дороги, залізниця, енергетика, тощо), проте цього не можна сказати про таку сферу як сприяння торгівлі. Разом з цим існуючий напрацьований практичний досвід у «традиційних» сферах був використаний при розробці нового міжнародного документу - Рекомендації ООН/СЕФАКТ № 41 «Державно- приватне партнерство у сфері спрощення процедур торгівлі»,⁴ прийнятого у лютому 2017року.

Рекомендація надає досить детальне керівництво у певних аспектах управління, інформаційних технологій та інфраструктури, окреслює ризики пов'язані з реалізацією державно-приватного партнерства у сфері спрощення процедур торгівлі, орієнтує щодо факторів, які мають бути обов'язково враховані при ініціюванні, підготовці та реалізації проектів ДПП. Наведені також потенційні переваги, головна з яких - зменшення вартості та прискорення торговельних операцій - зокрема щодо нових можливостей залучення інвестицій, посилення прозорості та конкуренції, підвищення якості послуг.

Що в Україні?

Правовими засадами державно-приватного партнерства є Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, закон України «Про державно-приватне партнерство», інші законодавчі акти України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Поточний⁵ перелік нормативно-правової бази щодо державно-приватного партнерства в Україні за посиланням на сайті МЕРТ <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3cd451a3-2afb-4d81-8e98-4c1e072a51ea&title=ZakoniTaPidzakonni>

Закон «Про державно-приватне партнерство» власне і визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі. Закладені у Законі принципи побудови партнерства передбачають:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів та заборону дискримінації прав сторін;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

⁴ Документ доступний за посиланням: <http://www.unece.org/tradewelcome/un-centre-for-trade-facilitation-and-e-business-uncefact/outputs/cefactrecommendationsrec-index/list-of-trade-facilitation-recommendations-n-40-to-45.html>

⁵ Станом на травень 2017року

- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Незважаючи на те, що у переліку визначених Законом (ст. 4) сфер застосування державно-приватного партнерства відсутня діяльність у сфері спрощення процедур торгівлі чи сприяння торгівлі в цілому, Закон дозволяє поширювати державно-приватне партнерство на інші сфери за умови врахування особливостей правового режиму деяких об'єктів та видів діяльності.

При хронічній нестачі бюджетних коштів в Україні ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі є гідним більш ретельної уваги як цінне практичне рішення і джерело додаткового фінансування заходів/проектів зі спрощення процедур торгівлі.

Зрозуміло, що спільна реалізація таких проектів передбачає високий рівень відкритості, підзвітності і керованості процесами та задіяними ресурсами, а гарантії незмінності «умов гри» є визначальною і беззаперечною умовою для партнерів при прийнятті рішення щодо початку проектів ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі.

Проте в умовах затяжної реформи державного управління, недбалої дерегуляції та необгрунтованих змін не тільки процедур, але й загальних правил гри виникає загроза втрати інституційної пам'яті та ризик, що Україна не зможе забезпечити сталість результату проектів ДПП. Загальний бізнес клімат та рівень довіри до держави повинні є індикаторами для потенційного інвестора/приватного партнера, отже Україні є над чим працювати, при цьому критичним є фактор часу.

Створення Національного комітету зі сприяння торгівлі (НК) відповідно до вимог УСПТ - зобов'язання члена СОТ. Зрозуміло, що формальне його створення не означатиме його успішного функціонування. Україна на національному рівні має докласти значних зусиль щоб скоординувати та забезпечити його фахову роботу. НК, як відповідальний орган, повинен мати мандат не тільки на поради та консультації щодо можливих рішень ЦОВВ, він має працювати постійно, у тому числі до сфери його діяльності мають увійти заходи із впровадження Рекомендації № 41, тим

самим сприяючи реалізації переваг, які Україна може отримати від ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі.

Проте маючи статус консультативно-дорадчого органу в структурі, яку розробив МЕРТ при створенні Ради з міжнародної торгівлі, НК, як свідчить попередня практика таких дорадчих структур, нажаль не матиме повної ваги та впливу на рішення ЦОВВ зокрема і в питаннях розвитку ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі. Отже в першу чергу український бізнес має вплинути на органи влади і подбати про те, щоб НК мав не тільки відповідний формальний статус, але і його складався з фахових досвідчених спеціалістів, мав мандат і працював не формально в межах своїх повноважень.

Рекомендація ООН/СЕФАКТ №41 «Державно-приватне партнерство в сфері спрощення процедур торгівлі»

Рекомендація №41 надає загальний опис трьом сталим формам державно-приватного партнерства – проекти розвитку, гібридні, комерційні (контрактні) проекти, які відрізняються за рівнями «економічної вигоди», надаються також найбільш типові приклади таких проектів, які потенційно цікаві для реалізації в Україні.

Актуальність реалізації принципу «єдиного вікна» та необхідність негайного комплексного вдосконалення роботи цього механізму в Україні вже визнана як бізнесом так і представниками влади (Мінфіном, митною службою, іншими контролюючими органами, які працюють з товаром на кордоні). Проте існує низка організаційних, кадрових, матеріально-технічних та методологічних проблем, які не вирішуються державою в силу зокрема відсутності належного фінансування.

«Єдине вікно» - це не тільки розвиток зовнішньоекономічних операцій українських компаній, це і прискорення транзитних операцій, а Україна має значні можливості, які нажаль за останні роки скорочуються у тому числі через застарілі «паперові» процедури, значні часові затрати, не гармонізовані і не стандартизовані повною мірою документи для оформлення транзитних потоків через країну.

При цьому в країні існує значний позитивний досвід і практичне рішення для портів - «Єдине вікно - локальне рішення», реалізоване як Інформаційна Система Портового Співтовариства (ІСПС). Це дозволило значно скоротити час оформлення вантажу, процес побудовано таким чином, щоб максимально прибрати затримки та неузгодженості при роботі в порту.

Вдосконалення роботи «єдиного вікна» та інших технічних рішень, які забезпечують переміщення товарів через кордон може відбуватись через ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі на основі

Рекомендації ООН/СЕФАКТ №41 «Державно- приватне партнерство у сфері спрощення процедур торгівлі».

Проте ДПП не може існувати без чіткого визначення, розуміння сторонами та відповідного розподілу ризиків у таких проектах. Логічно передбачити, що кожна із сторін несе повну відповідальність та забезпечує мінімізацію ризиків в межах своїх можливостей, отже критично важливо є правильно і в повній мірі ідентифікувати, описати ризики та їх наслідки.

Рекомендація № 41 надає «підказки» щодо можливих ризиків та рекомендації щодо їх мінімізації, які сторонам слід оцінити та враховувати. Наприклад, серед таких ризиків - невідповідний і недосконалий рівень керованості проектом та контрактами. Рекомендація №41 містить певні положення, які дають змогу сторонам краще зрозуміти та побудувати ефективну систему закупівлі послуг при реалізації проектів державно-приватного партнерства в сфері спрощення процедур торгівлі, контролю витрат та оцінки ефективності використання коштів.

З іншого боку є ризик створення приватним виконавцем штучних перешкод в торгівлі, наприклад, за рахунок необґрунтовано високих платежів/зборів, пов'язаних із наданням послуг, затягування часу деяких адміністративних процесів при проходженні товаром кордону, тощо. Визнання таких «нюансів» та чіткий опис процедури запобігання має бути обов'язковим елементом контракту в рамках ДПП.

Найбільш чутливим аспектом потенційно і постійно є інформація і дані: їх накопичення, збереження, право власності на них, управління та розкриття даних, тощо (особливо, якщо мова йде про інформаційні системи). Доступ до даних як з боку державних структур, так і приватних має бути забезпечений правовим полем, яке чітко регулює правила поводження з даними, особливо коли мова йде про конфіденційну інформацію, комерційну або державну таємницю.

Незважаючи на це, в кінцевому рахунку при реалізації ДПП відповідальність за збереження даних все ж таки покладається на державу. При цьому держава повинна мати доступ до даних постійно в ході реалізації проекту і навіть після завершення контракту в рамках ДПП, тобто права власності/ліцензії на програмне забезпечення передаються державі після закінчення контракту (із можливістю передачі іншому приватному виконавцю в подальшому).

Висновки та рекомендації

Можливість залучення фінансування через механізм ДПП відкриває Україні нові додаткові можливості розбудови та управління системою заходів зі сприяння торгівлі та спрощення процедур. Від такої раціонально побудованої співпраці вигоди набудуть всі сторони:

- держава отримує системні рішення такі як, наприклад, «єдине вікно», управління інформаційними потоками та координація контролюючих органів на кордоні, розроблені із залученням приватного фінансування

- приватний сектор забезпечить дофінансування заходів та надання відповідальних послуг, які зазвичай типові для держави
- Україною будуть реалізовані нові можливості для розвитку торговельних коридорів та інформаційних потоків, що супроводжують торговельні операції.

Важливо, щоб в Україні Рекомендацію №41 вивчали та впроваджували на національному рівні не тільки відповідальні органи влади, які забезпечують реалізацію політики в сфері торгівлі та спрощення процедур торгівлі, але і приватний сектор – бізнес асоціації, підприємці, фахівці.

На фоні реформи державної служби та оптимізації (скорочення) штату держслужбовців у різних міністерствах та відомствах особливо вагомою стає роль приватного сектору у впровадженні Рекомендації № 41 та засадничих принципів ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі - саме приватний сектор має взятись за справу ініціативно і відповідально, не вичікуючи рішень «згори», які проходять тривалі погодження, а беручи на себе частину функцій за впровадження Рекомендації №41, таким чином не тільки допомагаючи державному управлінню, але й розбудовуючи довіру і більш досконалу модель взаємодії між приватним та публічним секторами.

Впроваджуючи в життя УСПТ, Україна має створити національний орган (комітет) зі сприяння торгівлі. НК повинен стати майданчиком для розгляду можливостей ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі та надавати всіляку підтримку таким проектам.

Український приватний сектор повинен консолідуватись заради формування впливової позиції, донесення її до органів влади, подбати про те, щоб НК мав не тільки відповідний формальний статус, але і складався з фахових досвідчених спеціалістів, мав відповідні повноваження і працював над просуванням проектів ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі.

Як і при звичному ДПП, існують ризики і при реалізації проектів на основі ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі. Рекомендація №41 наводить перелік практично всіх видів ризиків, отже її слід обов'язково використовувати при оцінці ризиків ДПП. Це забезпечить можливість більш раннього розпізнавання ризиків, глибокого опрацювання заходів про управління та мінімізації їх негативного впливу на реалізацію проектів ДПП.

Рекомендацією № 41 варто також керуватись при розробці системи управління проектом ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі (загальні збори, управлінська вертикаль, звітність, оцінка, тощо), а також спеціальних юридичних положень та умов, які варто зазначати в контрактах на виконання робіт (у томі числі щодо платежів, розподілу ризиків, якості послуг та навчання персоналу, права власності на дані та іншу інформацію, врегулювання спорів, тощо).

Наряду із використанням Рекомендації ООН/СЕФАКТ № 41, при розробці, плануванні та впровадженні ДПП в сфері спрощення процедур торгівлі варто також обов'язково звернутись до керівних документів UNCITRAL (Комісія ООН по праву міжнародної торгівлі), Світового банку, ОЕСР, Конвенції ООН щодо запобігання корупції, вони допоможуть українським потенційним учасникам ДПП розробити, впровадити та забезпечити високі стандарти наданих послуг та кінцевого результату ДПП в сфері спрощення процедур.
