



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ



ПРОЕКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ
ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ



ДІАЛОГ ЗІ СПРИЯННЯ ТОРГІВЛІ

Консультативна робота

**Створення в Україні
Національного Комітету зі сприяння
торгівлі в рамках Угоди СОТ про
спрощення процедур торгівлі**

Київ
серпень 2016

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 Світлана, провідний науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень і політичних консультацій»

ЗМІСТ

СКОРОЧЕННЯ	4
ВСТУП	5
Створення Національного комітету в Україні	6
Ризики зволікання створення НК	11
Висновки та рекомендації :	12

СКОРОЧЕННЯ

СОТ	Світова організація торгівлі
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
НК	Національний комітет зі сприяння спрощенню торгівлі
Угода СПТ	Угода СОТ зі спрощення процедур торгівлі
UN/CEFACT	Центр ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій
ЄЕК ООН	Європейська економічна комісія Організації об'єднаних націй
ЄС	Європейський Союз
МТЦ	Міжнародний торговельний центр
МСП	Малі, середні підприємства
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади
МТП	Міжнародна торгова палата
ТПП	Торговельно-промислова палата
ГУАМ	Організація за демократію та економічний розвиток ГУАМ(Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова)
ОЧЕС	Організація Чорноморського економічного співробітництва
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
ДФС	Державна фіскальна служба України
ПВ ЗВТ	Поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі з ЄС
ЄАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі

ВСТУП

Торговельна практика переважної більшості країн в глобалізованому світі виявила і продовжує виявляти необхідність спільних дій країн на міжнародному рівні в сфері подальшого спрощення процедур торгівлі, скорочення зайвих витрат часу та ресурсів операторів, впорядкування та уніфікації правил перетину товаром кордону без шкоди для суверенного права кожної країни регулювати цю сферу.

Сьогодні відповіддю на ці виклики стали нові міжнародні домовленості в рамках СОТ. Незважаючи на те, що мандат переговорів Доха-раунду (Doha Ministerial Declaration 20 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1) передбачав перегляд країнами – членами СОТ та в міру необхідності уточнення певних положень статей V, VIII, X ГАТТ 1994¹. Проте на основі узагальнення багаторічного досвіду та практики країнам – членів СОТ було визначено декілька нових принципово важливих для торгівлі сфер. У 2004 р. країни домовились розпочати переговори² та створили Переговорну групу зі сприяння торгівлі, куди увійшли всі країни – члени СОТ³.

Порядок денний переговорів відповідно до погоджених країнами – членами СОТ модальностей включав наступні питання:

- вдосконалення та уточнення статей V, VIII, X ГАТТ-1994;
- посилення технічної допомоги та розвиток інституційної спроможності;
- забезпечення ефективної співпраці між митницями та іншими органами, задіяними у питаннях спрощення торгівлі;
- визначення потреб та пріоритетів щодо сприяння торгівлі, а також проблем, пов'язаних з наслідками реалізації запропонованих заходів сприяння торгівлі;
- співпраця з відповідними міжнародними організаціями.

Переговори щодо Угоди СПТ були завершені на 9-й Міністерській Конференції в грудні 2013р, ставши частиною Балійського пакету домовленостей, а 27 листопада 2014р країни-члени СОТ узгодили Протокол про внесення нової угоди у Додаток ІА Угоди про заснування Світової організації торгівлі. Парламенти країн здійснюють свої національні процедури для набуття чинності, проте Угода СПТ вступить в силу після її ратифікації двома третинами країн-членів СОТ.

Усвідомлюючи амбітність цілей та визнаючи виклики, які можуть постати перед країнами - членами при виконання Угоди, країни – члени СОТ домовились зокрема про необхідність забезпечити інституційне підґрунття через створення національних комітетів зі сприяння спрощенню торгівлі. Створення НК не є новелою, яку вводить Угода СПТ, у багатьох країнах світу ще з 1960-х були засновані такі національні органи. На міжнародному рівні за цей період була втілена ідея в рамках ЄЕК ООН та її перших рекомендаціях для урядів країн – членів. За даними

¹ ГАТТ 1994 - стаття V. Свобода транзиту, стаття VIII. Збори та формальності, пов'язані з імпортом та експортом, стаття X. Публікація та застосування правил торгівлі

²Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, (Annex D)
https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm#fntext4

³ Після набуття членства в СОТ у 2008 р Україна також долучилась до цих переговорів.

ВМО станом на березень 2016р. З прикладами міжнародного досвіду створення НК можна ознайомитись зокрема в документах МТЦ (ІТС)⁴.

Загальними принципами діяльності у сфері сприяння торгівлі за визначенням Центру ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій⁵ є спрощення, стандартизація, гармонізація процедур та прозорий процес.

«2. Національний комітет з питань спрощення процедур торгівлі

Кожен член засновує та/або підтримує роботу національного комітету з питань спрощення процедур торгівлі або визначає вже наявний механізм для сприяння як внутрішній координації, так і імплементації положень цієї Угоди.»

(http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_053/page2)

Актуальність цих принципів для розвитку торгівлі України сьогодні беззаперечна. Зрозуміло, що результативність роботи по впровадженню в життя цих принципів неможлива без організації консультацій і каналів взаємодії між приватним та державним сектором.

Створення Національного комітету в Україні

Україна ратифікувала Угоду СПТ у 2015р., проте ще до її ратифікації було здійснено певні кроки з боку неурядових структур з метою опрацювання бачення та підходів до реалізації зазначеного положення Угоди СПТ щодо створення та функціонування Національного Комітету зі сприяння торгівлі (НК).

В 2011р. за ініціативи Українського національного Комітету Міжнародної торгової палати в Україні була створена Міжвідомча робоча група зі спрощення процедур міжнародної торгівлі та логістики в Україні⁶. На сьогодні це активно діюча структура, яка у тому числі безпосередньо опікується питанням створення та запуску роботи НК.

Концепція і рекомендації щодо реалізації діалогу між приватним сектором і державою і створення національного органу для таких консультацій, його задачі та функції викладені у документах Центру ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій,⁷ вивчались та враховувались при опрацюванні питання створення НК в Міжвідомчій робочій групі. Було проведено ряд навчальних семінарів із залученням органів влади за участі експертів ЄЕК ООН. Тобто сьогодні можна говорити проте, що в країні є як усвідомлення задач, так і конкретні

⁴ http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/2014-2015-324%20-%20National%20Trade%20Facilitation%20Committees_Low-res.pdf NATIONAL TRADE FACILITATION COMMITTEES MOVING TOWARDS IMPLEMENTATION

⁵ UN/CEFACT -

⁶ <http://www.singlewindow.org/>

⁷ Перелік Рекомендацій з питань сприяння торгівлі http://www.unecce.org/cefact/recommendations/rec_index.html

пропозиції від неурядового сектору, які обов'язково мають бути враховані органами влади при прийнятті рішення щодо формату, повноважень та функцій НК .

НК - це орган, де позиції всіх зацікавлених сторін від бізнесу та влади будуть презентовані, обговорені, узгоджені, організаційно підтримані на стадії виконання (з постійним моніторингом та оперативним корегуванням у разі необхідності).

В сенсі сприяння розвитку торгівлі НК є незамінним елементом приватно-публічного діалогу в Україні.

Український малий та середній бізнес по-перше, має бути представлений в повній мірі в НК, по-друге, - використовувати НК для адвокації своїх інтересів та посилення впливу на прийняття урядом збалансованих рішень.

НК нестиме колективну відповідальність за ефективність приватно-публічного діалогу не тільки в цілях Угоди СПТ, але й з більш широкого кола торговельних питань дотримуючись принципу прозорості в роботі та залучення всіх учасників процесу⁸ (all-inclusive dialogue).

Зважаючи на кількість та вагомість преференційних угод, які має сьогодні Україна, та переговори щодо укладання інших угод, НК буде компетентним консультативним органом в процесі їх імплементації (включаючи позицію при здійсненні гармонізації із законодавством ЄС), а також для формування і узгодження позиції країни на переговорах.

Всі угоди України щодо зон вільної торгівлі містять прямі (розділи, статті, окремі положення, спеціальні додатки) або через посилання на статті ГАТТ 1994 норми стосовно співпраці учасників угод у сфері сприяння торгівлі, консультацій між державними органами та бізнес-спільнотою, а також між сторонами угод щодо спрощення процедур, усунення торговельних бар'єрів, зменшення витрат на ведення торговельних операцій.

Прискорення створення інституції, яка б опікувалась приватно-публічним діалогом зі сприяння торгівлі, стало для країни вимогою часу, особливо в ситуації постійних змін та реорганізацій органів які відповідають за митну справу.

Ефективність та результативність діяльності НК залежить від :

- політичної волі, відповідальності держави та всіх учасників процесу;
- рівня довіри та відкритості сторін-учасників діалогу (в свою чергу ефективно працюючий НК сприятиме підвищенню рівня довіри);
- фахового та системного («не епізодичного») ставлення до такої роботи держави і бізнесу;
- міжвідомчої співпраці/координації державних структур;
- консолідації бізнес спільноти, здатності бізнесу визначати та презентувати свої системні пріоритети;

⁸ United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT)
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/rec04_ecetrd242e.pdf

- готовності сторін до реалістичних компромісів, узгоджених рішень та їх виконання;
- здатності утримувати фокус на проблемі для недопущення впливу супровідних відволікаючих або політичних факторів (вплив персоналій, застосування права більшості при прийнятті рішення, спротив новим змінам, відсутність ресурсу як причина невиконання рішень, вплив поточного моменту, тощо).

Взаємозалежність торговельних націй одна від одної вимагає від країн постійного вдосконалення механізмів, їх здатності завчасно виявляти можливі точки напруги, реагувати та запобігати їх переростанню в серйозні перешкоди для торгівлі. НК має бути не технічним формальним органом створеним відповідно на вимогу Угоди СПТ, а незабюрократизованим майданчиком постійної роботи на засадах «руху назустріч» між органами влади та бізнесом.

Загалом реалізація заходів зі спрощення процедур торгівлі, розробка реалістичних політик, заходів, вдосконалення законодавства та регулювання, у тому числі і робота самого НК мають враховувати наступні фактори:

1. необхідність одночасного поєднання амбіційності зобов'язань країни згідно Угоди СПТ та преференційних угод України з реалістичною оцінкою можливостей та спроможності країни;
2. розробка наступних кроків має ґрунтуватись на послідовності і спадкоємності у баченні мети і стратегії, прагматичному підході до побудови системи, яка мінімально залежить від політичних, адміністративних, персональних або групових впливів;
3. пріоритетність потреб торгівлі (особливо МСП як учасників зовнішньоекономічної діяльності), які не суперечать державним інтересам;
4. усвідомлення сторонами процесу індивідуальної та спільної відповідальності за результат;
5. розробка та реалізація якісної комунікаційної стратегії НК, яка орієнтована своєчасне доведення до відома заінтересованих груп (уряд, парламент, бізнес-асоціації, громадські об'єднання, тощо) інформації про роботу та результати діяльності НК. Коректна комунікаційна стратегія повинна зіграти визначальну роль у побудові довіри між владою та бізнесом в рамках НК.
6. міждисциплінарний характер роботи НК, міжвідомча співпраця в рамках НК, залучення НК до взаємодії на міжнародному рівні - основа підвищення спроможності країни у сфері сприяння торгівлі (у разі необхідності за рахунок залучення міжнародної донорської технічної допомоги).

Склад НК та секретаріат

До складу НК мають увійти:

- Представники ЦОВВ та Урядового Офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (Секретаріат КМУ);
- Представники бізнесу (всіх ланок зовнішньоекономічної діяльності з боку приватного сектору),
- МТП, ТПП;
- Представники громадянського суспільства, експерти, науковці.

Рівень головування має бути високий політичний – Віце-прем'єр, без можливості делегування цієї функції (чим далі делегуються повноваження, тим далі відсторонюється рівень прийняття рішень, або навіть повністю зникає).

Надзвичайно важливим завданням (фактично від цього залежатиме успішність роботи НК) є забезпечити широку представленість МСП, оскільки рівень вивчення глибини проблематики та якість пропонуваніх рішень щодо усунення проблем має задовольняти в першу чергу МСП. Відповідним чином МСП мають усвідомлювати свою частину відповідальності при реалізації заходів.

У разі доцільності можливо розглянути питання статусу спостерігача в НК, який може за необхідності надаватись різним економічним організаціям з міжнародним статусом.

НК повинен мати декілька тематичних комітетів, наприклад:

- з митних питань та «єдиного вікна»,
- транспорту і логістики,
- сприяння зовнішньоекономічним операціям МСП,
- фінансування торгівлі,
- свободи транзиту⁹,
- інформаційного забезпечення,
- співпраці з міжнародними організаціями (СОТ, ВМО, *etc.*) та регіональної співпраці (ГУАМ, ОЧЕС, тощо).

НК повинен мати окремий секретаріат, проте тоді виникає питання його статусу, кадрів та джерел фінансування. Також його функції можуть бути покладені на відповідний департамент МЕРТ або ДФС, оскільки все ж значний обсяг питань спрощення процедур торгівлі знаходяться в межах компетенції митниці. Проте, обмежений кадровий ресурс ЦОВВ, значне бюрократичне навантаження, тривалі процедури, часті адміністративні реформи, і як наслідок, плінність кадрів

⁹ Ст.11.17 Угоди СПТ передбачає призначення спеціального координатора з питань транзиту «до якого можуть надсилатися всі запити і пропозиції інших членів стосовно належного функціонування транзитних операцій».

ЦОВВ та втрата інституційної пам'яті матимуть негативний вплив на якість та оперативність роботи такого секретаріату.

Функцію секретаріату можна покласти на Український національний Комітет Міжнародної торгової палати України, за ініціативи якої створено зазначену вище Міжвідомчу робочу групу зі спрощення процедур міжнародної торгівлі та логістики України, і який вже декілька років успішно займається консолідацією зусиль всіх зацікавлених сторін у спрощенні процедур торгівлі, має вагомий напрацювання і організаційний досвід такої роботи.

Широке коло міжнародних зв'язків та партнерів серед членів МПТ надає Україні додаткові можливості доступу до кращого міжнародного досвіду та практик зокрема в сфері вдосконалення процедур торгівлі. Потенційно такі можливості можна використовувати для формування коаліцій та спільних зусиль щодо сприяння розвитку торгівлі та координації впливу на національні уряди.

Міжвідомча робоча група збирається регулярно¹⁰. На засідання запрошуються представники зокрема МЕРТ для обговорення питання створення НК. Міжвідомча робоча група є фактично основою руху по створенню НК та висловлює готовність взяти на себе відповідальну функцію секретаріату НК.

Завдання та сфери діяльності НК

За умови попередньо узгоджених меж компетенції, структури, підзвітності самого НК, починаючи свою роботу НК в першу чергу повинен затвердити оперативний та довгостроковий план/програму своєї діяльності, оскільки без самоорганізації та визначення чітких цілей не можливо говорити про ефективне вирішення питань по суті.

НК, як мінімум, має забезпечити:

- розробку плану імплементації країною Угоди СПТ;
- участь у розробці та реалізації загальнонаціональної стратегії спрощення процедур та сприяння міжнародній торгівлі, оскільки це має бути частиною всеосяжної стратегії розвитку торгівлі (а не лише розвитку експорту), до якої також мають бути включені розділи щодо сприяння розвитку МСП, заходи підтримки конкурентоспроможності та просування українських товарів та послуг, формування привабливого бізнес клімату, тощо;
- в межах своєї компетенції - імплементацію відповідних положень ПВЗВТ (Глава 5 Митні питання та сприяння торгівлі, Глава 12 Прозорість), ЗВТ з ЄАВТ (преамбула, ст. 2.10, ст.2.11 , Додатки V, VI) ЗВТ з Канадою після її ратифікації (Глава 4 Сприяння торгівлі)¹¹ , положень всіх інших преференційних угод України, які містять прямі положення щодо сприяння торгівлі та прозорості або посилання на міжнародні документи у даній сфері;

¹⁰ Документи 22-го та попередніх засідань Міжвідомчої групи можна отримати за посиланням - <http://www.singlewindow.org/>

¹¹ Станом на серпень 2016 Угода не ратифікована сторонами

- посилення роботи в міжнародних організаціях у сфері сприяння торгівлі, залучення технічної допомоги для розвитку спроможності;
- постійну взаємодію, аналітичну, інформаційну підтримку всім учасникам НК та зацікавленим сторонам;
- адвокацію та просування інтересів (з особливою увагою до потреб МПС), навчання зацікавлених сторін.

Реалізація цих завдань у тісній співпраці учасників НК забезпечить максимальне використання прав і переваг, які надають Україні Угода СПТ та преференційні угоди.

Політична координація дій державних органів може бути таким чином значно підсилена позицією НК при просуванні та відстоюванні інтересів країни на міжнародному рівні у тому числі в різних міжнародних організаціях.

Ризики зволікання створення НК

Поточні політичні та економічні виклики, з якими стикається сьогодні Україна, не можуть стати на заваді або використовуватись як привід для відстрочення створення НК.

Наявність в країні НК стане позитивним сигналом торговельним партнерам України та відкриє нові потенційні можливості як залучення Україною фінансових коштів донорів для реалізації заходів сприяння торгівлі, так і можливість залучати міжнародних експертів для надання підтримки в роботі НК та загалом в сфері сприяння торгівлі та спрощення процедур.

З боку бізнесу, неурядових організацій, експертів існує воля та розуміння нагальності питання створення НК, проте інертність з боку органів влади значно гальмує процес, що посилює такі ризики:

- втрата довіри до владних структур. Відсутність співпраці з боку органів державної влади, сприймається як недостатність політичної волі.
- зростання рівня некерованості систем та процесів, хаотичність та спорадичність дій замість сталого планомірного процесу;
- втрата впливу на міжнародному рівні внаслідок відставання у формуванні достатньої інституційної та кадрової спроможності у сфері сприяння та розвитку торгівлі;
- неефективне використання торговельного потенціалу країни, зокрема як країни-транзитера, втрати для економіки внаслідок незалученості до глобальної торгівлі;
- зростання вартості ведення торговельних операцій для бізнесу та корупційні ризики (зростання невизначеності, низька передбачуваність дій та політики уряду у відповідних сферах - митниця, адміністративні вимоги, документація, контролюючі органи).

Висновки та рекомендації :

1. В сенсі сприяння розвитку торгівлі НК є незамінним елементом приватно-публічного діалогу в Україні. З боку органів влади питанню створення НК та сприяння торгівлі має бути негайно здійснено низку практичних кроків, які забезпечать запуск роботи НК. Подальші зволікання не прийнятні ані бізнесу, ані міжнародним торговельним партнерам України. Це послаблює спроможність країни управляти спрощенням процедур торгівлі як системою сприяння та розвитку торгівлі на національному рівні, формуванням та відстоюванням позиції країни в різних міжнародних організаціях, які опікуються торгівлею.
2. Незважаючи на те, що НК є консультативним органом, його створення і існування у тому чи іншому вигляді, є міжнародним зобов'язанням України, ухилення від нього не допускається.
3. НК повинен мати дві функції:
 - координація дій всіх зацікавлених гравців у формуванні політики та реалізації заходів сприяння торгівлі та спрощення процедур на національному рівні, в першу чергу забезпечивши спільне розуміння задач, запобігання дублюванню, координація заходів різних органів на кордоні;
 - імплементація Угоди СПТ, формування/посилення впливу у відповідному Комітеті СОТ з метою забезпечення дотримання положень Угоди країнами – членами СОТ, у той же час сприяючи дотриманню Україною міжнародних зобов'язань (недотримання може стати предметом ініціювання процедур врегулювання суперечок по відношенню до України).
4. Принципи діяльності – прозорість, залучення **всіх учасників процесу**, системність і відповідальність за рішення. Тільки так можна уникнути хаотичності та спорадичності дій в сфері сприяння торгівлі.
5. НК- майданчик для адвокації та консультацій з бізнесом щодо спрощення процедур торгівлі, опрацювання системних рішень не тільки в рамках імплементації Угоди СПТ, але й угод про вільну торгівлю та інших суміжних з міжнародною торгівлею питань.
6. Врахування органами влади рекомендацій та пропозицій НК дозволить забезпечити синергію всіх інших політик (дерегуляція, підтримка МСП, бізнес клімат та інвестиції, сталий розвиток, тощо).
7. Слід врахувати готовність Міжвідомчої робочої групи зі спрощення процедур міжнародної торгівлі та логістики України/Українського Національного комітету МТП взяти на себе відповідальну функцію секретаріату НК. Оптимальним рішенням для країни було б використати вже існуючу структуру, досвід її роботи, авторитет, вагомий внесок зроблений в становлення НК в Україні для забезпечення якісної роботи секретаріату НК.
8. Оскільки МТП безпосередньо опікується питаннями сприяння торгівлі, розвитку бізнесу на міжнародному рівні та є органом, який розробляє правила та добровільні стандарти з метою сприяння торгівлі, можливості МТП через Український Національний комітет можна використовувати для формування коаліцій та спільних зусиль щодо сприяння розвитку торгівлі та координації впливу на національні уряди.