

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОПЕРАТОРА

Варвара Кунавич

Статья посвящена анализу международной практики взаимного признания института уполномоченного экономического оператора (УЭО). Автор подробно рассматривает рекомендации Всемирной таможенной организации по разработке соглашений о взаимном признании. Также по данному вопросу изучен опыт США. Значительное внимание уделено проблеме взаимного признания национальных программ УЭО между странами-участницами Евразийского экономического союза.

Введение. Современный этап развития международных экономических отношений характеризуется процессами либерализации торговли, устранения торговых барьеров, обеспечения свободного перемещения товаров. В то же время осуществленные террористические акты в США 11 сентября 2001 г. ускорили давно назревшую необходимость осуществления государственно-частного партнерства в сфере таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД). В связи с этим в США была разработана Программа таможенно-торгового сотрудничества по борьбе с терроризмом — С-ТРАТ (Customs-Trade Partnership Against Terrorism), направленная на повышение безопасности перевозок товаров путем ужесточения контроля за прибывающими контейнерами благодаря предварительному информированию [1], которая впоследствии стала основой концепции института уполномоченного экономического оператора (далее — УЭО) — Authorised Economic Operator (АЕО). Это было сделано после принятия в 2005 г. Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли (далее — Рамочные стандарты) на ежегодно проводимой сессии Совета в штаб-квартире Всемирной таможенной организации (далее — ВТамО) в Брюсселе.

В соответствии с определением Рамочных стандартов, УЭО — это участник ВЭД, задействованный в международном перемещении товаров, выступающий в любом из видов деятельности, которая была одобрена национальной таможенной

администрацией или от ее имени, как деятельность, соответствующая стандартам безопасности цепи поставок товаров ВТамО или эквивалентным стандартам. УЭО могут включать производителей, импортеров, экспортеров, брокеров, перевозчиков, консолидаторов, посредников, порты, аэропорты, операторов терминалов, интегрированных операторов, склады, дистрибьюторов и экспедиторов. Данным документом определено, что одним из направлений развития института УЭО является взаимное признание его статуса таможенными администрациями договаривающихся стран [2].

Основная часть. В структуре Рамочных стандартов под *взаимным признанием* понимается общая концепция, согласно которой предпринятое действие или принятое решение или надлежащим образом предоставленные одной из таможенных администраций полномочия признаются другой таможенной администрацией.

В контексте Рамочных стандартов понятие «взаимное признание» относится к трем разным областям:

- *«Опора» 2, Стандарт 3 — Предоставление полномочий:* Таможенным администрациям следует прийти к согласию в отношении взаимного признания статуса УЭО.

- *«Опора» 1, Стандарт 6 — Предварительная электронная информация:* Экономические операторы также должны выиграть от взаимного признания цифровых сертификатов, что позволит экономическим операторам подавать все электронные сообщения тем таможенным администрациям, которые согласились признавать такой сертификат.

- *«Опора» 1, Стандарт 7 — Целевой отбор и коммуникация:* Таможенные администрации должны предусмотреть возможность совместного целевого отбора, проверки и использования стандартных наборов критериев целевого отбора, а также создавать совместимые механизмы для коммуникации и/или обмена информацией; эти элементы будут способствовать созданию в будущем системы контроля взаимного признания.

При этом ВТамО на пути к взаимному признанию статуса УЭО подчеркивается необходимость выполнения следующих условий:

1. Программы УЭО должны быть совместимы с Рамочными стандартами и соответствовать стандартам и принципам, указанным в них.

2. Должен существовать согласованный набор общих стандартов, включающий достаточно устойчивые положения по действиям, как для таможенных администраций, так и для УЭО.

3. Стандарты должны применяться в единообразной манере, чтобы одна таможенная администрация могла быть уверена в предоставлении полномочий другой таможенной администрацией.

4. Если процесс сертификации делегирован назначенному таможенной администрацией органу власти, должен существовать согласованный механизм и стандарты для таких полномочий;

5. Необходимо разработка законодательства, позволяющего внедрить систему взаимного признания [2].

В развитие данного положения в 2011 г. ВТамО было принято Руководство по разработке соглашения о взаимном признании. В данном документе подробно рассмотрен процесс взаимного признания между таможенными администрациями, который обычно включает в себя, но не ограничивается следующими мероприятиями:

1) Создание высокого уровня заинтересованности в достижении такого рода соглашения на соответствующем уровне.

2) Оценка соответствия программ УЭО с Рамочными стандартами безопасности ВТамО.

3) Рассмотрение и выявление сопоставимых преимуществ и условий, на которых УЭО, сертифицированным одной таможенной службой, будет предоставлен доступ к таким преимуществам на таможенной территории другой стороны.

4) Проведение анализа на основе детального сравнения программ УЭО, основное внимание которых направлено на законодательство, процедуры, стандарты и руководящие принципы данного статуса, для определения совместимости или различий.

5) Осуществление необходимых действий для устранения каких-либо неприемлемых расхождений между институтами УЭО.

6) Совместные проверки на местах для оценки практического осуществления программ УЭО.

7) При необходимости посещение головных офисов таможенных служб для наблюдения за соблюдением программы УЭО.

8) При необходимости обмен передовыми практиками и учебными материалами для повышения качества института УЭО.

9) Урегулирование вопросов по охране и защите данных.

10) Разработка процедур обмена данными, включая создание необходимых ИТ-систем.

11) Создание законодательной базы по соглашениям о взаимном признании в случае ее отсутствия.

12) При необходимости проведение обсуждений пилотного этапа внедрения концепции взаимного признания.

13) Разработка процедур контроля за регулированием, использованием и соблюдением соглашения о взаимном признании.

14) Назначение контактного лица и предоставление его данных стране-партнеру.

15) Реализация циклов анализа с целью оценки влияния соглашения о взаимном признании на согласованные цели. Таможенные службы должны консультироваться с национальными УЭО, чтобы гарантировать, что их мнение отражено в таком анализе.

Кроме этого, в рассматриваемом Руководстве определены примерные элементы и информация, которые являются потенциально полезны и могут быть рекомендованы для включения в тексты соглашений о взаимном признании (назначение ответственных лиц, обмен информацией и консультирование с УЭО, юридический статус договора и др.), изучены выявленные проблемы при применении соглашений о взаимном признании. Кроме того, приведены практические примеры планов действий по взаимному признанию, требований к пользователям по обмену данными об УЭО со странами-партнерами, примеры самих соглашений о взаимном признании, заключенных членами ВТамО (в частности, данные вопросы анализируются на основе опыта США и ЕС) [3].

Целью взаимного признания УЭО является предотвращение фрагментации цепи поставок из-за серии отличающихся программ в сфере безопасности, создание системы безопасности для всей цепи поставок и облегчение торговли на глобальном уровне, а также предоставление существенных, и, по возможности, взаимных преимуществ и упрощений взаимно признанным УЭО.

По состоянию на март 2015 г. заключено 28 соглашений о взаимном признании программ УЭО: Новая Зеландия — США (июнь 2007 г.), Япония — Новая Зеландия (май 2008 г.), Канада — США (июнь 2008 г.), Иордания — США (июнь 2008 г.), Япония — США (июнь 2009 г.), ЕС — Норвегия (июль 2009 г.), ЕС — Швейцария (июль 2009 г.), Канада — Япония (июнь 2010 г.), Канада — Корея (июнь 2010 г.), Канада — Сингапур (июнь 2010 г.), ЕС — Япония (июнь 2010 г.), Корея — Сингапур (июнь 2010 г.), Корея — США (июнь 2010 г.), Андорра — ЕС (январь 2011 г.), Япония — Корея (май 2011 г.), Корея — Новая Зеландия (июнь 2011 г.), Япония — Сингапур (июнь 2011 г.), ЕС — США (май 2012 г.), Китай — Сингапур (июнь 2012 г.), США — Тайвань

(ноябрь 2012 г.), Китай — Гонконг, Китай (октябрь 2013 г.), Индия — Гонконг, Китай (ноябрь 2013 г.), Гонконг, Китай — Корея (февраль 2014 г.), Корея — Мексика (март 2014 г.), Китай — ЕС (май 2014 г.), США — Израиль (июнь 2014 г.), США — Мексика (октябрь 2014 г.), Сингапур — США (декабрь 2014 г.). Однако соглашения между ЕС и Швейцарией, ЕС и Норвегией, и ЕС и Андоррой представляют собой не стандартные договоры по взаимному признанию, а касаются только аспектов косвенного экспорта из этих стран.

При этом на сегодняшний день идут переговоры по достижению такого соглашения между следующими странами и союзами: Китай — Япония, Япония — Малайзия, Гонконг, Китай — Сингапур, Индия — Корея, Израиль — Корея, Новая Зеландия — Сингапур, Норвегия — Швейцария, ЕС — Канада [4; 5; 6].

В соответствии с концепцией о взаимном признании институтов УЭО, от заключения подобных договоров выигрывают как сами таможенные администрации, так и углубляется государственно-частное партнерство на уровне «таможенная администрация — бизнес-сообщество». Усиливая сотрудничество между таможенными службами и признавая УЭО друг друга, взаимное признание позволит таможенным службам более эффективно определять как объекты для проверки грузов высокой категории риска, так и ускорить оформление грузов низкой категории риска.

Для самих участников ВЭД — УЭО — ощутимыми будут следующие преимущества:

- повышение экономической эффективности за счет сокращения времени и затрат, связанных с трансграничными таможенными мерами контроля в связи с приоритетным оформлением товаров;
- снижение затрат и времени задержки при помощи приоритетного досмотра, если груз отобран для проверки, что способствует доставке товара точно в срок;
- повышение уровня прогнозируемости и точности перемещения товаров с собственной территории на территорию торгового партнера с одновременным повышением конкурентоспособности бизнеса;
- снижение уровня краж и хищения грузов благодаря повышению уровня безопасности двусторонней цепочки поставок;
- определение объектов для проверок таким образом, чтобы отправить неотобраный для проверки груз одного и того же торгового предприятия к месту назначения без задержек;
- взаимные или сопоставимые преимущества от соблюдения требований всякий раз, когда предоставляются равноценные программы [3].

Таким образом, за счет сокращения издержек и времени на таможенное оформление УЭО получают конкурентные преимущества по сравнению с другими участниками ВЭД. При этом расширяя полномочия, предусмотренные данным статусом на несколько стран-партнеров, заключивших соглашения о взаимном признании, эти преимущества отражаются не только на национальном рынке, но и на международной арене.

В контексте изучения международной практики взаимного признания интересен опыт США, как страны, которая первая инициировала заключение таких соглашений, а соответственно, разработала типовой алгоритм мероприятий, которые позволяют странам унифицировать и гармонизировать национальные программы УЭО.

В основе соглашений о взаимном признании лежит идея о том, что таможенные администрации устанавливают стандартный набор требований безопасности, который позволяет одной программе УЭО признавать результаты ратификации участников ВЭД другой программы [6].

Для получения статуса УЭО в США участники ВЭД должны отвечать Минимальным критериям безопасности С-ТРАТ (Minimum Security Criteria), разработанными Таможенно-пограничной службой США (далее — СВР) [7]. Заявитель должен провести всестороннюю оценку своей деятельности и международной цепи поставок. УЭО должны проводить тщательную проверку своих бизнес-партнеров, обеспечивать безопасность контейнерных перевозок и контроль физического доступа к грузам. В данные Критерии также включены перечень мер по обеспечению безопасности персонала, обучению работников практическому применению этих мер, умению определения степени рисков возможных угроз и знанию основ информационной безопасности [8].

При этом прежде чем СВР начинает переговоры по разработке соглашений о взаимном признании статуса УЭО, таможенной администрацией государства-партнера должен быть выполнен ряд условий (соответствие Минимальным критериям безопасности), и если зарубежная таможенная администрация не имеет равнозначных с С-ТРАТ критериев безопасности в национальной программе УЭО, подписание соглашения с этой страной не будет выгодно для СВР, так как ставит под потенциальную угрозу систему цепочек товаров, что противоречит политике, проводимой таможенной администрацией США.

Процесс взаимного признания национальных программ УЭО США и других стран включает в себя 4 стадии:

- 1) Сравнение требований программ по вопросу обеспечения безопасности. Таким образом, на данном этапе сопоставляются базовые принципы программ

УЭО. На этой стадии таможенной службой США запрашиваются такие данные, как, например, квалификационные требования к сотрудникам компании; статистика ее деятельности; численность персонала, проводящего аудит УЭО; и любые другие сведения, которые могут помочь С-ТРАТ определить, действительно ли совместимы эти две программы.

2) Разработка рабочей версии соглашения о взаимном признании для проверки применения договора на практике. На этой стадии проходят встречи руководителей С-ТРАТ с их зарубежными коллегами для изучения программы УЭО государства-партнера (от вопросов разработки законодательной базы по УЭО до оценки уровня экспертизы по обеспечению безопасности системы поставок товаров).

3) Подписание соглашения о взаимном признании национальных программ УЭО. Договоры подписываются главами таможен государств-партнеров.

4) Развитие программ по взаимному признанию статуса УЭО, прежде всего в сфере информационного обеспечения, внедрение автоматизированного механизма обмена данными [4].

Таким образом, ратификация национальных программ УЭО позволяет компании соответствовать только одному набору требований безопасности. В современном обществе Минимальные критерии безопасности С-ТРАТ становятся мировыми стандартами безопасности в сфере таможенного регулирования. Кроме того, более тесное сотрудничество таможенных администраций стран, имеющих соглашения о взаимном признании статуса УЭО должны привести к большей прозрачности в международной торговле, так как обмен информацией между этими странами ускоряет и облегчает движение торговых потоков.

Относительно перспектив взаимного признания УЭО в ЕАЭС следует отметить, что в Союзе проявлена инициатива по созданию на постоянной основе многосторонней площадки для обсуждения вопросов текущего состояния и дальнейшего совершенствования института УЭО, создается база для ведения переговоров по взаимному признанию институтов УЭО как в рамках евразийского интеграционного объединения, так и с другими национальными программами, в частности, с ЕС.

Различие национальных программ УЭО в ЕАЭС является одним из главных препятствий на пути взаимного признания статуса УЭО [9]. Мы здесь не затрагиваем геоэкономических и геополитических факторов, препятствующим процессу унификации правовых норм по взаимному признанию УЭО в странах-членах ЕАЭС. Эта сложная тема требует отдельного серьезного рассмотрения.

В то же время необходимо отметить, что значительным шагом на пути развития данного института в Союзе стали новации, заложенные в проекте Таможенного кодекса ЕАЭС. Относительно взаимного признания УЭО в странах-участницах Союза предусмотрено, что при сохранении общего принципа «резидентства» УЭО наделены правом пользоваться упрощениями на всей территории Союза. Более того, закладывается возможность взаимного признания УЭО с другими странами, не являющимися членами ЕАЭС [10].

Кроме того, следует добавить, что государствами-членами ведется также параллельная работа по разработке соглашений о взаимном признании с другими странами не в рамках интеграционного объединения, а самостоятельно. Так, например, шведская консалтинговая компания «KGN Border Service», а в частности, международный эксперт Ларс Карлссон, отметил институт УЭО в Казахстане и выразил мнение о необходимости подписания Соглашения о взаимном признании УЭО с другими странами. Так, в настоящее время данный вопрос прорабатывается Казахстаном с такими странами, как Турция и Китай.

Заключение. Институт уполномоченного экономического оператора является современным атрибутом таможенного администрирования. При этом в первую очередь программы УЭО призваны обеспечить безопасность цепи поставок, упростить таможенные формальности для доверенных участников ВЭД и углубить государственно-частное партнерство. Вопросу развития института УЭО в последнее время уделяется большое внимание международным торговым и таможенным сообществами. Все участники этого процесса сходятся во мнении относительно целесообразности внедрения такого института, придания ему импульса и всемерной поддержки.

Учитывая, что таможенно-торговое сотрудничество является приоритетом для таможенных администраций, стимулом к транспарентному диалогу может служить обеспечение серьезных преимуществ для компаний, обладающих статусом УЭО через использование своего статуса по всей международной цепи поставок. Таким образом, взаимное признание — один из ключевых принципов Рамочных стандартов ВТамО. Соглашения о взаимном признании помогают обеспечить взаимное соответствие программ аккредитации двух разных стран. В рамках таких соглашений каждая страна берет на себя обязательство признать статус безопасности компаний, аккредитованных в другой стране. Соответственно, концепция взаимного признания статусов УЭО позволяет повысить привлекательность данного института среди бизнес-сообщества за счет исключения дублирования средств управления безопасностью и упро-

щения таможенных процедур и контроля товаров, перемещающихся в рамках международной цепи поставок.

Изученный в данной работе международный опыт взаимного признания программ УЭО, а в частности, США, свидетельствует о еще недостаточном внедрении и разработке аналогичного института в странах-участницах ЕАЭС на данном этапе. Однако ожидается, что новеллой законодательства в данном вопросе станет ТК ЕАЭС, который принесет значительный прогресс в развитие института УЭО в Союзе, в частности, станет возможным взаимное признание статусов УЭО как между государствами-членами, так и с другими странами, не входящими в ЕАЭС.

Конечной целью взаимного признания является подписание многостороннего соглашения о взаимном признании для недопущения создания новых барьеров в торговле. Однако в течение ближайшего времени реальность будет такова, что будут заключаться двусторонние соглашения о взаимном признании. С целью максимизации преимуществ и выгод от таких соглашений ВТамО разработала Руководство по соглашениям о взаимном признании, чтобы помочь странам разработать и реализовать такие программы. Стандартизированный подход к предоставлению полномочий УЭО представляет прочную основу для долгосрочного развития международных систем взаимного признания статуса УЭО на двустороннем, субрегиональном, региональном и (в будущем) международном уровне.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Таможенно-торговое партнерство в борьбе с терроризмом — С-ТРАТ и Инициатива безопасности контейнерных перевозок // Всероссийская академия внешней торговли [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vavt.ru/wto/wto/C-TRAT>. — Дата доступа: 12.03.2015.
2. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли ВТамО / Всемирная таможенная организация [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/50518838DCAD4D4B9600B3E94F37C663.ashx> - Дата доступа: 21.02.2015.
3. Руководство по разработке соглашения/договора о взаимном признании / Всемирная таможенная организация [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/4E6442916A3A4685AB43C7B5B8C980D5.ashx>. — Дата доступа: 21.10.2014
4. Customs-Trade Partnership Against Terrorism Mutual Recognition FAQ // U.S. Customs and Border Protection [Electronic resource]. — 2015. — Mode of access: [http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Mutual %20Recognition %20FAQs %20January %202015.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Mutual%20Recognition%20FAQs%20January%202015.pdf). — Date of access: 15.04.2015.

5. AEO Mutual Recognition Arrangements/Agreements / European Commission [Electronic resource]. — 2014. — Mode of access: https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/cc242aa6099748f173563c35ff499d36_6.TAXUDSSt3July2014.pdf. — Date of access: 15.04.2015.
6. Compendium of Authorized Economic Operator Programmes / World Customs Organization [Electronic resource]. — 2014. — Mode of access: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/B8FC2D23BE5E44759579D9E780B176AC.ashx. — Date of access: 15.04.2015.
7. Applying for C-TRAT // U.S. Customs and Border Protection [Electronic resource]. — 2015. — Mode of access: <http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/apply>. — Date of access: 12.04.2015.
8. Laden, M. The genesis of the US C-TPAT Program: Lessons learned and earned by the government and trade // “World Customs Journal”. - 2007. — Volume 1, №2. — P. 75-80.
9. Статус обязывает. Институт уполномоченных экономических операторов развивается / WestTransLine [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа: <http://wtl.by/info/market-news/2014/status-obyazyvaet-institut-upolnomochennykh-ekonomicheskikh-operatorov-razvivaetsya/>. — Дата доступа: 19.10.2015.
10. Майоров, Д. Развитие института УЭО в ТК ЕАЭС в понимании бизнеса / Д. Майоров [Эл. ресурс]. — 2015. — Режим доступа: <https://www.google.by/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDgQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.customsnews.ru%2Fkonf%2Frazvitiie.pptx&ei=5c5mVf7EGcWpsAG9qIK4Cw&usq=AFQjCNFmjFsmWxhcEaqShB5Aof9zEJDYAg&bvwm=bv.93990622.dbGg>. — Дата доступа: 30.04.2015.

International practice of the Mutual Recognition of the Authorized Economic Operators (Varvara Kunavich).

Article is devoted to the analysis of the international practice of the Mutual Recognition of the Authorized Economic Operators (AEO). The author considers in detail the guidelines of the World Customs Organization for the development of agreements on mutual recognition. Besides the experience of the USA on the matter is examined. The close attention is also focused on the issue of the mutual recognition of the national AEO programs between member states of the Eurasian economic union.

Статья поступила 17.07.2015 г.

e-mail автора для контактов: varvarakunavich17@gmail.com