

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОПЕРАТОРА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Варвара Кунавич

Статья посвящена различным аспектам функционирования института уполномоченного экономического оператора (УЭО) в США. Автор подробно рассматривает процедуру присвоения статуса УЭО. Значительное внимание уделено также вопросу взаимного признания национальных программ УЭО США с другими странами.

Введение. Свободная международная торговля – важнейший фактор мирового экономического развития. Но в современных условиях усиления процессов глобализации, всемирная торговая система оказалась под прицелом международного терроризма, стремящегося подорвать экономическое благосостояние ведущих государств мира. Осуществляя контроль над международными грузовыми потоками, таможенные администрации несут свою часть ответственности за обеспечение безопасности транснациональной цепи поставок товаров.

Еще совсем недавно трудно было предположить, что сотрудничество между таможенной и бизнесом в принципе возможно из-за диаметральных интересов обеих групп. Однако осуществленные террористические акты в США 11 сентября 2001 г. ускорили давно назревшую необходимость осуществления государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности. Одна из важнейших целей, объединившая таможенную и бизнес-сообщество при осуществлении ГЧП – обеспечение максимально возможного уровня безопасности всей цепи поставок товаров. Сегодня это сотрудничество происходит в форме постоянного диалога между таможенными органами и предпринимательскими кругами [1]. Позднее, в 2005 г., Всемирной таможенной организацией (ВТамО) были разработаны Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, в которых принцип дифференциации участников ВЭД был осуществлен через создание института уполномоченного экономического оператора (Authorised Economic Operator).

Эквивалентом европейской системе в США выступает 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.

С-ТРАТ является развитием действовавших с 1984 г. программ, таких как Инициатива перевозчиков (Carrier Initiative Program – CIP), Инициатива перевозчиков на границе (Land Border Carrier Initiative Program – LBCIP), Объединение бизнеса против контрабанды (Business Anti-Smuggling Coalition – BASC), Инициатива «Америка против контрабанды» (Americas' Counter Smuggling Initiative – ACSI).

С-ТРАТ также имеет подпрограммы, например «Программа свободной и безопасной торговли» (Free and Secure Trade Initiative – FAST) – при ввозе товаров из Канады и Мексики автотранспортом. В данной подпрограмме по данным на май 2012 г. участвуют 2300 компаний, 100 тыс. грузовиков, т.е. около 10% грузов перемещаются в рамках FAST.

Программа С-ТРАТ предусматривает совмещение всех четырех элементов, участвующих в перемещении товаров: производитель, перевозчик (экспедитор), импортер и продавец товара на территории США. Для участников программы С-ТРАТ устанавливаются 3 уровня безопасности, которые они должны соблюдать и которые контролируются сотрудниками СВР – специалистами по безопасности цепочек поставок. Для выполнения третьего (высшего) уровня необходимо использовать при перемещении контейнеров специальные устройства, обеспечивающие контроль над вскрытием контейнеров, а также иметь безупречную практику таможенного оформления [2].

Основная часть. Таможенно-торговое партнерство по борьбе с терроризмом является добровольной совместной программой правительства и бизнес-сообщества по обеспечению эффективности контроля за цепями поставок и обеспечению безопасности границ. Программа была запущена в ноябре 2001 г. под опекой Бюро таможенно-пограничной охраны США (U.S. Customs and Border Protection – СВР) с участием других государственных учреждений, а также основных крупнейших американских компаний [3].

С-ТРАТ стремится защищать мировую торговлю от террористических угроз, поддерживая экономическое благосостояние США. Программа разрабатывает и принимает меры, которые гарантируют бе-

зопасность, однако в то же время не производят сковывающий эффект на торговлю, достигая баланса интересов таможни и торгового сообщества [4]. Основная цель С-ТРАТ состоит в том, чтобы предотвратить допуск в США оружия массового уничтожения и лиц, которые бы могли подвергнуть риску международную систему поставок [5].

Важнейшим принципом С-ТРАТ является признание того, что таможенные органы могут обеспечить высокий уровень безопасности только путем тесного сотрудничества с торговым сообществом. Преимуществом этой программы является то, что она не ограничивается предоставлением статуса УЭО только крупным импортерам. Таможенная администрация США признает, что и малые, и средние предприятия должны быть также задействованы в поддержании безопасности границ государства.

На присоединение к С-ТРАТ имеют право:

- американские импортеры;
- иностранные производители;
- лицензированные американские таможенные брокеры;
- американские консолидаторы воздушных грузоперевозок, посредники морской транспортировки и несудовые общественные перевозчики;
- американо-канадские автотранспортные компании;
- американо-мексиканские автотранспортные компании;
- железнодорожные перевозчики;
- морские перевозчики;
- авиаперевозчики;
- операторы американских терминалов [6].

По состоянию на 1 апреля 2013 г. статус УЭО в США получили 10 512 участников (см. рис. 1). В их руках концентрируется более 55% всего американского импорта.

Участники ВЭД для присоединения к Программе должны отвечать Минимальным критериям безопасности С-ТРАТ (Minimum Security Criteria), разработанными СВР. Для кандидатов они являются отправной точкой, позволяющей оптимизировать работу системы поставок и использовать эффективные методы обеспечения безопасности [7]. Заявитель должен провести всестороннюю оценку своей деятельности и международной цепочки 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, обучение работников практическому применению этих мер, умению определения степени рисков возможных угроз и знанию основ информационной безопасности [8].



Рис. 1. – Дифференциация УЭО по видам деятельности.
Примечание – Источник: [9].

Минимальные критерии безопасности С-ТРАТ разработаны для оптимизации функционирования системы поставок и снижению рисков нарушения требований безопасности, таких как воровство и контрабанда [10].

Процесс подачи заявления для присоединения к программе С-ТРАТ происходит онлайн. Представитель компании-соискателя заполняет заявление на веб-сайте портала С-ТРАТ. Заявление состоит из двух частей, обязательных для заполнения: краткая характеристика деятельности компании, в которой запрашивается контактная информация, и профиль безопасности. Раздел профиля безопасности содержит более подробные вопросы, которые рассматриваются специалистом по обеспечению безопасности цепочек поставок (Supply Chain Security Specialist – SCSS), чтобы определить способность компании отвечать Минимальным критериям безопасности С-ТРАТ. Как только заявление будет рассмотрено и принято, фирма будет принята в Программу С-ТРАТ и начнет пользоваться ее специальными преференциями и упрощениями [7].

В случае выявления нарушения положений Программы, руководители С-ТРАТ определяют соответствующие меры в отношении нарушителя в зависимости от каждого конкретного случая. Участники С-ТРАТ могут

быть временно отстранены или исключены от участия в Программе с возможностью восстановления членства. Исключение из членства С-ТРАТ происходит по следующим фактам правонарушений:

- а) конфискация наркотиков;
- б) контрабанда;
- в) несоответствие требованиям С-ТРАТ по обеспечению системы поставок или других мер безопасности;
- г) отказ от предоставления конфиденциальных сведений (или предоставление информации заведомо ложной, либо вводящей в заблуждение); действия или бездействия участников, которые указывают на недостаточную приверженность Программе.

Директор Программы принимает окончательное решение о временном отстранении или исключении участника на основании всей доступной информации, включая отчеты и рекомендации, сделанные местными руководителями С-ТРАТ. При определенных отягчающих обстоятельствах компании могут быть немедленно исключены из Программы, например, когда они предоставили ложную информацию или проигнорировали требования С-ТРАТ. В иных случаях, которые могут не быть столь отягчающими, но не менее существенными, компания может быть временно отстранена от Программы с возможностью возобновления членства, как только инцидент будет исчерпан.

Для восстановления членства в Программе, компания должна согласиться с планом («картой») корректирующих действий, определяющим цели и задачи, реализация которых позволит фирме реабилитироваться. Также определяется срок на реализацию этого плана. Кроме того, компания должна согласиться на внеплановые проверки со стороны сотрудников С-ТРАТ для контроля ее деятельности. Если фирме было отказано в ратификации, в дальнейшем она должна продемонстрировать, что все слабые места были устранены и выполнены другие требования для полного восстановления своего членства.

Компании, которые были временно отстранены или исключены из Программы, могут обжаловать это решение в СВР. При несогласии руководства компании с решением об отстранении или исключении ее из С-ТРАТ, последняя вместе с ходатайством о восстановлении должна предоставить релевантную информацию и отчеты о своей деятельности, которые подтверждают позицию корпорации [11]. Один раз в год участни-

ки С-ТРАТ должны проводить полную оценку рисков своих действий, системы поставок, поставщиков услуг и т.д. [12].

Большая заинтересованность компаний в присоединении к программе Таможенного-торгового сотрудничества по борьбе с терроризмом обусловлена рядом моментов:

- членство в С-ТРАТ обеспечивает компании более упрощенный таможенный контроль, а следовательно, сокращение временных и финансовых издержек на выпуск грузов. По статистике, поставки С-ТРАТ подвергаются таможенной проверке с вероятностью в 4–6 раз меньшей, чем поставки импортеров, не участвующих в Программе;

- поставщики из Канады и Мексики (партнеры США по Североамериканской ассоциации свободной торговле – НАФТА), являясь сертифицированными членами С-ТРАТ, имеют право на участие в Программе свободной и безопасной торговли (FAST), что позволяет им использовать обозначенные полосы упрощенного таможенного контроля в пунктах пересечения границы. При закрытии границ США в случае объявления чрезвычайного положения в стране или террористических актов, статус С-ТРАТ учитывается в первую очередь, когда импортный ввоз в страну будет возобновлен. Данная программа удостоверяет, что у ее участников имеется приоритетный доступ на американский рынок;

- при прохождении таможенного контроля контейнеры участников С-ТРАТ помещают в начало очереди перед грузами импортеров, неприсоединившихся к Программе, независимо от того, сколько времени они уже ожидают экспертизы. Проведение таможенного контроля у участников С-ТРАТ осуществляется значительно быстрее, чем у тех, кто не имеет статуса УЭО.

Несомненным преимуществом также является конкурентоспособность компании через причастность к С-ТРАТ. Членство в Программе способствует повышению репутацию фирмы и доказывает ее способность обеспечить безопасность бизнеса [7]. Участвуя в этой первой международной «инициативе» обеспечения безопасности системы поставок, компании гарантируют более эффективную цепь поставок товаров для своих партнеров и потенциальных клиентов.

Что касается выгод развития С-ТРАТ для таможенной администрации США, то, в первую очередь, стоит отметить, что Программа обеспечивает подробный обзор всей цепи поставок, а также позволяет осуществлять эффективное перераспределение ресурсов и кадров и акцентировать

внимание на поставках с высоким риском нарушения таможенного законодательства [6].

С-ТРАТ имеет совместные программы с другими правительственными учреждениями, работающими в сфере национальной безопасности, например, Американским управлением по контролю за продуктами и лекарствами, Американской береговой охраной и др. Кроме того, СВР разрабатывает законодательную основу по взаимному признанию статуса УЭО с другими странами. Цель этих мер – связать различные международные торговые программы сотрудничества, чтобы вместе они сформировали единую и жизнеспособную организационно-правовую основу по обеспечению безопасности [10].

Взаимное признание статуса УЭО (Mutual Recognition Arrangements) относится к тем действиям, которые связаны с подписанием соглашений между СВР и зарубежной таможенной администрацией, в первую очередь предусматривающих обмен информацией. Соглашения указывают на то, что требования безопасности или стандарты зарубежных программ, так же как и их процедуры проверки, являются эквивалентными или подобными тем, которые проводятся для участников программы С-ТРАТ. Это, в свою очередь, означает, что таможенные администрации устанавливают стандартный набор требований безопасности, который позволяет одной программе УЭО признавать результаты ратификации участников ВЭД другой программы. Это приводит к ряду существенных выгод как для таможен, так и для бизнес-сообщества.

Прежде чем СВР начинает переговоры по разработке соглашений о взаимном признании статуса УЭО, таможенной администрацией государства-партнера должны быть выполнены следующие условия:

1. Зарубежной таможенной администрацией должна быть разработана и введена в действие полноценная работающая программа УЭО (т.е., это не должна быть только развивающаяся программа или ее пилотная версия).

2. Программа должна иметь надежный процесс ратификации.

3. В программе УЭО большое внимание должно уделяться вопросу обеспечения безопасности.

Если зарубежная таможенная администрация не имеет равнозначных со С-ТРАТ критериев безопасности в своей программе УЭО, подписание соглашения с этой страной не будет выгодно для СВР, так как ставит под потенциальную угрозу систему цепочек товаров. Национальная безопасность всегда будет одной из ключевых позиций политики США, и СВР не

подпишет соглашения с зарубежными партнерами, в должной мере не обеспечивающими безопасность перемещения товарных потоков.

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

1. Сравнение требований программ к вопросу обеспечения безопасности. Руководство СВР определяет, схожи ли программы по своим базовым принципам. На этой стадии переговоров погранично-таможенная служба США запрашивает о своем партнере различную информацию (квалификационные требования, статистику, численность персонала, проводящего ревизии для программы и т.д.), которые могут помочь С-ТРАТ определиться с окончательным решением о сотрудничестве.

2. Разработка рабочей версии соглашения о взаимном признании для определения, возможно ли применение договора на практике. На этой стадии также проходят встречи руководителей С-ТРАТ с их зарубежными коллегами для изучения программы УЭО государства-партнера: то, как она была разработана, как ею управляют; для оценки уровня экспертизы по обеспечению безопасности системы поставок товаров.

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

4. Развитие программ по взаимному признанию статуса УЭО, прежде всего в сфере информационного обеспечения, внедрение автоматизированного механизма обмена данными [13].

К апрелю 2013 г. США подписали 7 международных соглашений о взаимном признании статуса УЭО с Новой Зеландией (июнь 2007 г.), Канадой (июнь 2008 г.), Иорданией (июнь 2008 г.), Японией (июнь 2009 г.), Кореей (июнь 2010 г.), Европейским союзом (май 2012 г.) и Тайванем (ноябрь 2012 г.). В настоящее время проходят переговоры о взаимном признании национальных программ института УЭО с Израилем, Сингапуром, Китаем, Мексикой и Швейцарией. Проекты по линии технической взаимопомощи разрабатываются совместно с Малайзией, Филиппинами, Гватемалой, Колумбией, Перу, Вьетнамом, Доминиканской Республикой, Коста-Рикой и Индией. Кроме того, с Ганой и Кенией США созданы обучающие программы по наращиванию потенциала в сфере таможенного дела, а с таможенной администрацией Китая активно идет процесс ратификации национальных программ УЭО [14, 9, 13].

Соглашения о взаимном признании статуса УЭО способствуют развитию внешнеэкономических связей между странами и регионами. Очевидные преимущества этих двухсторонних соглашений видятся:

- в низких рисках нарушения таможенного законодательства и создании единого инструмента их оценки;
- в отсутствии дублирования в ратификации;
- в наличии единого стандарта при осуществлении таможенного регулирования ВЭД;
- в обеспечении прозрачности международной торговли.

Взаимная ратификация национальных программ УЭО позволяет компаниям соответствовать только одному набору требований безопасности. Установленные минимальные критерии безопасности С-ТРАТ постепенно становятся мировыми стандартами безопасности в сфере таможенного регулирования. Большая прозрачность в международной торговле, которая обеспечивается данными соглашениями, благодаря активному обмену служебной информацией между таможенными администрациями, ускоряет и облегчает движение торговых потоков.

Однако С-ТРАТ имеет на сегодня ряд недостатков, что заставляет СВР уделять большое внимание вопросам дальнейшего совершенствования и развития Программы. Ахиллесовой пятой С-ТРАТ является сам процесс ратификации компании, так как обычно специалистами по обеспечению безопасности цепочек поставок проводится лишь поверхностная проверка профилей безопасности фирмы. Это, в свою очередь, приводит к тому, что компании должным образом не занимаются обеспечением безопасности системы поставок. В результате может возникнуть потенциальная угроза крушения «парадигмы партнерства», установленная между СВР и бизнес-сообществом. Во-вторых, с увеличением количества сертифицированных членов С-ТРАТ в глазах участников ВЭД постепенно нивелируются привлекательность статуса УЭО. Так как все американские импортеры проверяются на границе практически с одинаковой интенсивностью, все больше компаний не видит стимулов и преимуществ от присоединения к Программе [8].

Заключение. Сегодня всем очевидна важность государственно-частного партнерства в обеспечении международной безопасности и мировой торговли. В современном мире отношения между таможенной и бизнесом ушли далеко вперед от прежних соперничающих и интервентских подходов. Сейчас основой их взаимоотношений является стремление

к достижению общей цели – содействие расширению внешнеэкономическим связям и обеспечение безопасности системы поставок товаров.

Таможенно-торговое партнерство, осуществляемое теперь в США – это добровольная программа, основанная на принципе «доверяй – но проверяй». Оно служит как интересам бизнеса, так и государству, которое печется о национальной безопасности страны. Программа С-ТРАТ как комплексная система сотрудничества таможен и предпринимательского сообщества известна в мире в качестве одного из наиболее эффективных механизмов обеспечения высокого уровня безопасности грузопотоков, хотя и обладает некоторыми недостатками.

С введением статуса УЭО в законодательство Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации возникла необходимость дальнейшей гармонизации национального и союзного законодательства в соответствии с международными нормами и рекомендациями ВТамО. Эта необходимость обусловлена также тем, что сегодня активно используется практика взаимного признания статуса УЭО между субъектами международного права. Для Беларуси и ее партнеров по ЕЭП важно всесторонне изучить и учесть американский опыт по институциональному и организационному обеспечению деятельности УЭО и взаимного признания национальных программ УЭО.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Gellet, L. Customs-Business Partnership / L. Gellet // Национальная библиотека Украины им. В.И. Вернадского [Эл. ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_econ/2011_2/Gellert.htm. – Дата доступа: 23.03.2013.
2. Кайков, А. Система управления рисками в таможенной службе Соединенных Штатов Америки / А. Кайков // Провэд [Эл. ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://провэд.рф/about.html?id=632:riski_customs_usa. – Дата доступа: 12.03.2013.
3. Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) Enforcement and Appeal Process [Electr. resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/ctpat_partners/ctpat_enforce_appeal.ctt/ctpat_enforce_appeal.pdf. – Date of access: 14.04.2013.
4. C-TPAT: Program Overview [Electr. resource]. – 2011. – Mode of access: http://www.tranzact.com/pdf/CTPAT_Overview.pdf. – Date of access: 08.04.2013.
5. Customs modernization handbook, AEO Programs Handbook [Electr. resource]. – 2010. – Mode of access:

<http://egateg.usaid.gov/sites/default/files/AEO%20Programs%20Handbook.pdf>. – Date of access: 18.03.2013.

6. Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) // Supply Chain Security Solutions [Electr. resource]. – 2010. – Mode of access: http://www.supplychainsecurity.com/gov_ctpat.html. – Date of access: 16.03.2013.

7. C-TPAT Portal 2.0 // Unified Global Security: The Challenge Ahead [Electr. resource]. - 2013. – Mode of access: http://cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/ctpat_application_material/applying_f_or_ctpat/application_process.ctt/application_process.pdf. – Date of access: 28.03.2013.

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. C-TPAT Program Achievements [Electr. resource]. – 2013. – Mode of access: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/ctpat_news_reports/ctpat_achieve_report13.ctt/ctpat_achieve_report13.pdf. – Date of access: 10.04.2013.

10. Customs Trade Partnership Against Terrorism // Unified Global Security: The Challenge Ahead [Electr. resource]. – 2013. – Mode of access: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/2013_ctpat_conf/ctpat101.ctt/ctpat101.pdf. – Date of access: 01.04.2013.

11. Таможенно-торговое партнерство в борьбе с терроризмом – С-ТРАТ и Инициатива безопасности контейнерных перевозок // Всероссийская академия внешней торговли [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vavt.ru/wto/wto/C-TRAT>. – Дата доступа: 12.03.2013.

12. What we do // Customs-Trade Partnership Against Terrorism [Electr. resource]. – 2013. – Mode of access: <http://www.c-tpat.com/what-we-do/c-tpat-risk-assessment/>. – Date of access: 02.04.2013.

13. Customs-Trade Partnership Against Terrorism, Mutual Recognition [Electr. resource]. – 2012. – Mode of access: http://www.wesccon.com/docs/mutual_recog_faq.pdf. – Date of access: 05.04.2013.

14. 2013 Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) Conference // Customs-Trade Partnership Against Terrorism [Electr. resource]. – 2013. – Mode of access: http://www.c-tpat.com/ctpat_blog/files/5b00026618f49753d716f6e55d00a4eb-23.html. – Date of access: 24.03.2013.

Authorized economic operators’ activity in the United States of America (Varvara Kunavich).

The article is devoted to various aspects of authorized economic operators’ activity in the USA. The author examines in detail the process of the vesting with the AEO status. The issue of the mutual recognition between U.S. and other countries is also considered.

Статья поступила 21 августа 2013 г.

e-mail автора: pro100varenik@yandex.ru