

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОПЕРАТОРОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В ТАМОЖЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ

Игорь НЕСТОРИШЕН

*Научно-исследовательский центр таможенного дела Научно-исследовательского института фискальной политики Университета государственной фискальной службы Украины, Украина
E-mail: nestor_nema@ukr.net*

Виталий ТУРЖАНСКИЙ

*Научно-исследовательский центр таможенного дела Научно-исследовательского института фискальной политики Университета государственной фискальной службы Украины, Украина
E-mail: turzhansky81@gmail.com*

Аннотация

Повышение уровня экономической и политической нестабильности в мире обуславливает необходимость реформирования правил осуществления международной торговли с целью повышения уровня обеспечения национальной безопасности путем поиска оптимального баланса между уровнем контроля на границе и упрощением процедур торговли. В частности, повышение террористической угрозы в мире предусматривает необходимость пересмотра условий взаимодействия всех участников международной торговой цепи поставок, выдвигая на первый план необходимость максимального контроля за движением товаров в процессе внешнеэкономической деятельности в условиях минимального вмешательства контролирующих органов в деятельность экономических операторов. Отметим, международная торговая цепь поставок включает все этапы, которые проходят в рамках трансграничного движения товаров от места происхождения до места конечного назначения. Авторами статьи отмечена высокая актуальность указанных проблем для Украины, о чем свидетельствуют данные Всемирного банка по ведению бизнеса по показателям трансграничной торговли.

В статье исследованы международный опыт обеспечения безопасности международной цепи поставок товаров, возможность соблюдения которой возникает только при условии выполнения всеми участниками международной торговой сделки установленных стандартов безопасного обращения с грузами. Это обусловило возникновение в международных конвенциях, соглашениях и национальных законодательствах рекомендаций о необходимости разработки и введения понятия “уполномоченные лица” (authorized persons), которые были формализованы в концепции Всемирной таможенной организации (далее – ВТамО) как уполномоченные экономические операторы (далее – УЭО).

Авторами статьи указано, что концептуальные основы функционирования института УЭО были определены Киотской конвенцией по гармонизации и

упрощению таможенных процедур, которая предусматривает возможность введения специальных упрощений для уполномоченных лиц. Кроме того отмечено, что подробно вопросы внедрения и функционирования института УЭО определены Рамочными стандартами обеспечения безопасности и облегчения международной торговли ВТамО, в обновленный вариант которых была включена третья опора – Сотрудничество таможен с другими правительственными и межправительственными учреждениями (Pillar 3 – Customs to Other Government and Inter-Government Agencies) с целью содействия более тесному сотрудничеству между таможенными органами и другими государственными органами, а также обеспечения эффективного и действенного реагирования правительств на вызовы безопасности цепи поставок.

Авторами статьи проанализировано актуальное европейское законодательство, регламентирующее функционирование УЭО в Европейском Союзе (далее – ЕС), а именно во вступительной части Таможенного кодекса ЕС (Регламент ЕС 952/2013, который вступил в силу с 01.05.2016) определено, что экономические операторы могут иметь статус “УЭО” при выдаче им разрешения на таможенные упрощения или по надежности и безопасности, или их сочетание. В зависимости от вида предоставленного разрешения УЭО должны иметь возможность максимально использовать преимущества таможенных упрощений или воспользоваться упрощениями, касающимися надежности и безопасности. При этом они получают более благоприятный режим в отношении фактического и документального таможенного контроля. Кроме этого, авторами проанализированы преимущества УЭО в зависимости от типов сертификата.

В заключение авторами проанализирован процесс обсуждения проекта Закона Украины “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины (относительно уполномоченного экономического оператора и упрощения таможенных формальностей)”, разработанный Министерством финансов Украины, Государственной фискальной службой Украины совместно с рядом экспертных и общественных организаций с целью практической реализации УЭО и приближения отечественного таможенного законодательства к стандартам ЕС в рамках выполнения Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: уполномоченный экономический оператор, Киотская конвенция о гармонизации и упрощении таможенных процедур, Рамочные стандарты обеспечения безопасности и облегчения международной торговли ВТамО, Регламент ЕС, Компендиум программ УЭО, Таможенный кодекс Украины.

Введение

В современных условиях перед таможенными органами возникает проблема одновременного обеспечения содействия экономическим операторам в международной торговле и соблюдения необходимого контроля в обеспечении национальной безопасности. С целью достижения оптимального баланса в этой сфере таможенные процедуры и методы контроля должны постоянно совершенствоваться путем повышения эффективности сотрудничества между различными службами, задействованными в процессе обеспечения безопасности в сфере внешнеэкономической деятельности, модернизации инструментов таможенного контроля, разработки и предоставление системы упрощений экономическим операторам, которые системно придерживаются действующего законодательства.

Отметим, вопросы внедрения и функционирования института УЭО исследовались многими учеными и экспертами в сфере таможенного регулирования, а именно: Х. Шрамм изучал преимущества получения предприятиями сертификатов в

зависимости от его размеров и роли в международной цепочке поставок [14]; Л. Геллерт анализировал особенности аннулирования и приостановления сертификатов УЭО [9]; О. Павленко с коллективом авторов исследовала инновационные механизмы и инструменты по созданию благоприятных условий и обеспечению безопасности международной торговли [11]. Однако сегодня актуальным является исследование вопросов имплементации европейского опыта функционирования института УЭО в таможенное законодательство Украины.

Актуальность указанных вопросов для Украины подтверждается данными Всемирного банка по ведению бизнеса по показателям трансграничной торговли (табл. 1) [8].

Таблица 1

Индикаторы Украины по данным Всемирного банка (Международная торговля)

Индикатор	Украина	Европа/ Средняя Азия	ОЕСР
Время для экспорта: контроль на границе (часов)	26	28	15
Стоимость экспорта: контроль на границе (долл. США)	75	219	160
Время для экспорта: документарное оформление (часов)	96	31	5
Стоимость экспорта: документарное оформление (долл. США)	292	144	36
Время для импорта: контроль на границе (часов)	52	23	9
Стоимость импорта: контроль на границе (долл. США)	100	202	123
Время для импорта: документарное оформление (часов)	168	27	4
Стоимость импорта: документарное оформление (долл. США)	292	108	25

Международная практика показывает, что обеспечение высокого уровня безопасности международной цепи поставок товаров возможно только при условии соблюдения всеми участниками международной торговой сделки принятых стандартов безопасного обращения с грузами. Это определило возникновение во многих международных конвенциях, соглашениях и национальных законодательствах рекомендаций о необходимости разработки и введения понятия “уполномоченные лица” (authorized persons), которые были формализованы в концепции Всемирной таможенной организации (далее – ВТамО) как уполномоченные экономические операторы (далее – УЭО).

1. Концептуальные основы функционирования УЭО в соответствии с Киотской конвенцией о гармонизации и упрощении таможенных процедур

Концептуальные основы функционирования института УЭО были определены Киотской конвенцией по гармонизации и упрощению таможенных процедур (далее – Киотская конвенция), обновленный вариант которой был одобрен Советом ВТамО в июне 1999 года с целью повышения уровня прогнозируемости и эффективности

международной торговли [9]. Пересмотренная Киотская конвенция определяет основные принципы осуществления таможенного дела:

- выполнение программ, преследующих цель непрерывного совершенствования таможенных процедур и практики и тем самым повышения их эффективности и действенности;

- применение таможенных процедур и практики предсказуемым, последовательным и транспарентным образом;

- предоставление заинтересованным сторонам всей необходимой информации, касающейся таможенных законов, нормативных актов, административных рекомендаций, процедур и практики;

- применение современных методов, таких как контроль, на основе управления рисками и методов аудита, и максимальное практическое использование информационных технологий;

- взаимодействие во всех надлежащих случаях с другими государственными органами власти, другими таможенными администрациями и торговыми сообществами;

- выполнение соответствующих международных стандартов;

- предоставление сторонам, которых это касается, беспрепятственного доступа к обзорам административной и судебной практики.

В разделе 3 “Очистка и другие таможенные формальности” Генерального приложения Киотской конвенции определена необходимость введения специальных процедур для уполномоченных лиц (*authorized persons*). В частности, Стандартным правилом с переходным сроком (3.32) для уполномоченных лиц, отвечающих установленным таможенными органами критериям, включая соблюдение требований таможенных органов и использование удовлетворительной системы ведения коммерческой документации, предусмотрена возможность [10]:

- выпуска товаров при условии представления минимума данных, необходимых для идентификации товаров, что в дальнейшем позволит заполнить окончательную декларацию на товары;

- оформления товаров на объектах декларанта или в другом месте, разрешенном таможенными органами;

- предоставления, по возможности, других специальных процедур, а именно:

- a) разрешения на подачу единой декларации на товары при их ввозе или вывозе за период времени, в течение которого товары неоднократно ввозятся или вывозятся одним лицом;

- b) использование такими уполномоченными лицами данных их коммерческой документации для самостоятельного начисления пошлин и налогов, подлежащих уплате этими лицами, а также в некоторых случаях, для обеспечения соблюдения других требований таможенных органов;

- c) разрешения на подачу декларации на товары в форме внесения данных в коммерческую документацию уполномоченного лица с последующей подачей дополнительной декларации на товары.

Кроме этого, Специальным приложением Е (Транзит) Киотской конвенции определена возможность определения национальным законодательством лиц, ответственных перед таможенными органами за соблюдение обязательств, вытекающих из режима таможенного транзита, в том числе по обеспечению представления товаров в таможенный орган назначения в неизменном состоянии в соответствии с требованиями [10]. То есть, в этом приложении дано четкое определение понятий “уполномоченный грузополучатель” (*authorized consignee*) и “уполномоченный грузоотправитель” (*authorized consignor*), а именно:

– уполномоченный грузополучатель – лицо, уполномоченное таможенными органами получать товары непосредственно на своих объектах без представления этих товаров в таможенный орган назначения;

– уполномоченный грузоотправитель – лицо, уполномоченное таможенными органами отправлять товары непосредственно со своих объектов без предъявления этих товаров в таможенный орган отправления.

При этом отмечено, что таможенные органы предоставляют статус уполномоченных грузоотправителей и уполномоченных грузополучателей только после проверки соблюдения требований, предусмотренных законодательством.

2. Международная модель УЭО согласно Рамочным стандартам обеспечения безопасности и облегчения международной торговли ВТамО

Более подробно вопросы внедрения и функционирования института УЭО определены Рамочными стандартами обеспечения безопасности и облегчения международной торговли ВТамО (далее – Рамочные стандарты ВТамО) [13], обновленный вариант которых был принят в 2015 году. Заметим, что в обновленный вариант была включена третья опора – Сотрудничество таможни с другими правительственными и межправительственными учреждениями (Pillar 3 – Customs to Other Government and Inter-Government Agencies) с целью содействия более тесному сотрудничеству между таможенными органами и другими государственными органами, а также с целью обеспечения эффективного и действенного реагирования правительств на вызовы безопасности цепи поставок. В соответствии с Приложением 1 Рамочных стандартов ВТамО, УЭО – это сторона, задействованная в международном перемещении товаров и выступающая в любой из функций, которая была одобрена национальной таможенной администрацией или от ее имени, как функция, что соответствует стандартам безопасности цепи поставки товаров ВТамО или эквивалентным стандартам. УЭО могут включать производителей, импортеров, экспортеров, брокеров, перевозчиков, компании, объединяющие несколько партий грузов в одну отправку, посредников, порты, аэропорты, операторов терминалов, интегрированных операторов, склады, дистрибьюторов и экспедиторов.

Отметим, Стандартом 1 “Комплексное управление цепью поставок товаров” Опоры 1 “Сотрудничество между таможенными администрациями” Рамочных стандартов ВТамО указывается на необходимость использования концепции “уполномоченной цепи поставки товаров”, которая предусматривает, что таможенные органы подтверждают соблюдение всеми участниками международной торговой сделки принятых стандартов безопасного обращения с грузами и соответствующей информацией [13]. Относительно грузовых партий, проходящих от места происхождения до пункта назначения исключительно внутри такой цепи, должны применяться комплексные упрощенные процедуры пересечения границы, согласно которым при экспорте и импорте будет требоваться лишь одна упрощенная декларация, содержащая минимум информации. Основным элементом концепции “уполномоченной цепи поставки товаров” являются УЭО, которые соответствуют критериям, установленным таможенными органами, и имеют право принимать участие в упрощенных и ускоренных процедурах выпуска путем представления минимальной информации. Эти критерии включают наличие подтвержденной истории соблюдения таможенных требований, продемонстрированное стремление способствовать повышению безопасности цепи поставки товаров в качестве участника программы партнерства “таможня-бизнес”, а также наличие удовлетворительной системы управления собственной коммерческой информацией. Конечной целью этого

процесса является взаимное признание статуса УЭО разных стран с целью повышения безопасности цепи поставок товаров и гармонизации таможенных процедур.

Стандартом 1 “Партнерство” Опоры 2 “Партнерство между таможенными органами и бизнесом” Рамочных стандартов ВТамО определено, что УЭО, которые участвуют в международной цепи поставок, проводят самооценку с учетом заранее установленных стандартов безопасности и передовой практики с целью, чтобы их собственные процедуры обеспечивали адекватные гарантии для той части цепи поставки товаров, за которую они отвечают, вплоть до момента, как они будут выпущены из-под таможенного контроля в пункте назначения.

Программа партнерства “таможня-бизнес” должна обеспечить гибкость и индивидуализацию планов обеспечения безопасности, построенных на основе бизнес-модели данного УЭО. Таможенные органы и УЭО должны совместно определить и документально зафиксировать соответствующие партнерские меры по повышению безопасности, которые будут реализовываться, и проводиться УЭО. Совместно подготовленный документ о партнерстве между таможней и экономическим оператором должен содержать конкретно в соответствии с бизнес-моделью УЭО сформулированные цели и контролируемые процессы, и обеспечить, насколько это возможно, чтобы бизнес-партнеры УЭО, включая производителей, поставщиков и продавцов, заявили о своем намерении придерживаться стандартов безопасности, предусмотренных Рамочными стандартами ВТамО. Кроме того, рекомендуется периодически рассматривать методы работы УЭО и принятые меры по повышению безопасности (на основе рисков), причем эти обзоры должны соответствовать процедурам, предусмотренным в соответствующем соглашении об обеспечении безопасности предпринимательской деятельности.

Стандартом 2 “Безопасность” Опоры 2 “Партнерство между таможенными органами и бизнесом” Рамочных стандартов ВТамО предусмотрено, что УЭО будут использовать в своей деятельности наиболее эффективные методы обеспечения безопасности, а именно осуществление мероприятий по обеспечению безопасности зданий, организация наблюдения и контроля за внешним и внутренним периметрами предприятия, установление соответствующего пропускного режима с целью недопущения несанкционированного доступа к сооружениям, транспортным средствам, грузовым докам и зонам размещения груза. Режим допуска к объектам в безопасной цепи поставок должен включать управленческий контроль выдачи и надлежащую проверку идентификационных нагрудных карточек (“сотрудник”, “посетитель”, “продавец” и т.п.), а также других устройств доступа, включая ключи, карты доступа и другие устройства, обеспечивающие беспрепятственный доступ к имуществу и активам компании.

Рамочными стандартами ВТамО четко определены группы требований, при которых экономические операторы смогут получать статус УЭО: подтверждение соблюдения таможенных требований; удовлетворительная система управления коммерческой документацией; финансовая устойчивость; консультации, сотрудничество и коммуникации; образование, обучение и повышение осведомленности; обмен информацией, доступ и конфиденциальность; безопасность грузов; безопасность транспортных средств; безопасность помещений; безопасность работников; безопасность торговых партнеров; антикризисное управление и восстановление после стихийных бедствий; измерения, анализ и совершенствование.

Таким образом, Рамочными стандартами ВТамО предусмотрено процесс предоставления определенных льгот УЭО с целью ускорения таможенного оформления товаров путем снижения доли таможенных осмотров, что, в свою очередь, позволит сэкономить время и сократить расходы экономическим операторам.

Это создает предпосылки, при которых УЭО выгодно вкладывать средства в эффективные системы и меры по повышению безопасности, включая целевой отбор и досмотр грузов невысокого риска, а также ускоренное оформление их грузов. В то же время Рамочными стандартами ВТамО предусмотрена возможность введения института УЭО с учетом особенностей национального законодательства.

Для достижения конечных целей Рамочных стандартов ВТамО таможенные администрации должны обеспечить прозрачный подход к сбалансированию упрощения таможенных процедур и обеспечения безопасности в глобальной цепи поставок товаров. В Компендиуме программ УЭО [7] по состоянию на март 2016 г. обновлена информация о программах УЭО, разработанных в соответствии с Рамочными стандартами ВТамО. Кроме того, некоторые таможенные администрации ввели различные программы УЭО в соответствии с Соглашением Всемирной торговой организации (далее – ВТО) по содействию торговле. В результате Компендиум программ УЭО был расширен и состоит из основных 5 частей: Рамочные стандарты безопасности и упрощения процедур международной торговли ВТамО (часть I); Программы соблюдения таможенных правил, реализованные таможенными администрациями (часть II); Сотрудничество с другими службами на национальном и международном уровне (часть III); Статус УЭО в соответствии с Соглашением ВТО по содействию торговле (часть IV) и Соглашения / Договоренности о взаимном признании статуса УЭО (часть V). Согласно Компендиуму программы УЭО, разработанные в соответствии с Рамочными стандартами ВТамО, в большинстве развитых стран предусматривают ряд упрощений для различных типов экономических операторов (табл. 2) [7].

При этом Рамочные стандарты ВТамО предусматривают обеспечение безопасности, основанной на анализе рисков и бизнес-модели УЭО. Используя Рамочные стандарты ВТамО, страны вводят собственные программы УЭО, а именно: Бразилия – “Синяя линия” (Blue Line) (ускоренное таможенное оформление), Канада – “Самооценка таможенных процедур”, Сальвадор – “РАСЕ” (Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial – Таможенная программа по соблюдению компаниями таможенных правил), Алжир – УЭО, Объединенные Арабские Эмираты – “Программа золотого списка Объединенных Арабских Эмиратов” (Абу Даби), Камерун – “Контракты по соблюдению операторами таможенных правил” (“Contrat de Performance Opérateurs”), Сенегал – “Программа привилегированного партнерства”, Мадагаскар – “Программа ускоренного таможенного оформления” (“Programme Accélérée de dédouanement”), Маврикий – УЭО, Мозамбик – УЭО, Руанда – Статус законопослушного оператора двух видов: 1. Статус “Золотая карта”; 2. Предварительное оформление; Южная Африка – “Предприятие с предоставленными льготами (аккредитационный уровень 2)”, Танзания – “Статус законопослушного оператора”, Замбия – “Программа таможенной аккредитации клиентов”, Камбоджа – “Механизм поощрения законопослушных операторов”, Фуджи – Система “Золотая карта”, Индия – “Программа аккредитованного клиента”, Индонезия – “MITA” (Mitra Utama; Упрощение таможенных процедур для приоритетных импортеров), Шри-Ланка – “Программа упрощения таможенных процедур для законопослушных операторов”, Грузия – “Золотой список”, Казахстан – УЭО, Россия – УЭО, Сербия – “Упрощенные процедуры таможенного оформления, Ангола – “Программа предприятий с предоставленными льготами”, Монголия – “Программа соблюдения таможенных правил”, Восточный Тимур – “Программа безопасного экономического оператора”. Основные программы разработаны в соответствии с Соглашением ВТО по содействию торговле и обобщены в табл. 3 [7].

Таблица 2

Характеристика программ УЭО в отдельных странах, разработанных в соответствии с Рамочными стандартами ВТАМО

Название программы	Дата введения	Область действия	Тип оператора	Количество УЭО	Направления развития
1	2	3	4	5	6
Канада					
Безопасность партнеров (Partners in Protection – PIP)	1995, обновление 2002, 2008	Импорт, экспорт	Импортеры, экспортеры, экспедиторы, (железнодорожные, морские, воздушные, автомобильные), таможенные брокеры, складские операторы, перевозчики, судовые агенты	1535 (на 30.01.2015)	Упрощение процесса подачи заявок за счет автоматизации и оптимизации процессов. Разработка веб-системы обработки приложений (веб-портал) для упрощения применения программ, администрирования и обмена информацией. Этап 1: Портал запущен в 2014 году. Этап 2: Запланирован на 2016 год – разработать дополнительные преимущества в консультации с частным сектором. Продолжать оказывать помощь УЭО. План дополнительных соглашений о взаимном признании программ УЭО.
США					
Таможенно-торговое общество против терроризма (С-ТРАТ)	11.2001	Импорт, экспорт	Вся цепь поставок, исключая складских операторов, но включая морские порты и иностранных производителей Канады и Мексики	11000 (на 01.2016)	Нет данных
Китай					
Программа УЭО	01.04.2008	Импорт, экспорт	Импортеры, экспортеры, производители, таможенные брокеры, склады, экспедиторы, перевозчики	Аккредитованные предприятия: 36551 (на 31.12.2015)	Нет данных

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6
Гонконг, Китай					
Программа УЭО Гонконга (Hong Kong AEO Programme)	02.04.2012	Импорт, экспорт	Все местные операторы, участвующие в международной цепи поставок	29 УЭО (в том числе два малых и средних предприятия) (на 01.2016)	Заключение соглашений о взаимном признании с другими таможенными администрациями
Япония					
УЭО (AEO)	2006 касательно экспортеров, 2007 – касательно импортеров: постепенное расширение области действия программы УЭО	Импорт, экспорт	Импортёры, экспортеры, складские таможенные брокеры, логистические операторы (перевозчики, экспедиторы, транспортные компании, авиакомпания), производители	Импортёры: 89, экспортеры: 238, таможенные брокеры: 90, складские операторы: 117, логистические операторы: 8. Общее количество: 542 оператора (на 09.02.2015)	Нет данных
Корея					
УЭО (AEO)	15.04.2009	Импорт, экспорт	9 заинтересованных сторон: экспортеры, импортеры, таможенные брокеры, экспедиторы, перевозчики (облигационные транспортные), морские / воздушные перевозчики, наземные погрузчики, складские операторы	292 компаний, из них: 78 экспортеров, 80 импортеров, 60 экспедиторов, 11 складских операторов, 9 перевозчиков, 5 морских перевозчиков, 49 таможенных брокеров	1) Поддержка УЭО; 2) поддержка среднего и малого бизнеса для получения статуса УЭО; 3) разработка дополнительных преимуществ для УЭО, измерения влияния программы УЭО на соглашения о взаимном признании; 4) усиление мониторинга и управления УЭО; 5) расширение соглашений о взаимном признании.

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6
ЕС					
УЭО (АЕО)	01.01.2008	Импорт, экспорт	Полная цепь поставок	17402 заявок, 15116 сертификатов (на 12.02.2015)	В результате более 5 лет практической реализации программы: предоставлен статус во всех 28 странах – членах ЕС, получен опыт во время переговоров о взаимном признании с третьими странами, обновлено Рекомендации ЕС по УЭО (на 17.04.2012)
Израиль					
УЭО (АЕО)	2011	Экспорт	Экспортеры, таможенные брокеры, международные экспедиторы, складские операторы, аэропорты и морские порты	Экспортеры: 31. Таможенные брокеры, международные экспедиторы: 20. Склады: 7. Аэропорты: 2. Морские порты: 2.	Расширение программы дополнительных звеньев цепочки поставок; увеличение количества операторов; расширение соглашений о взаимном признании
Норвегия					
УЭО (АЕО)	03.03.2009	Импорт, экспорт	Все операторы, участвующие в между-народной поставке товаров	29	Нет данных
Швейцария					
УЭО (АЕО)	01.06.2011	Импорт, экспорт	Вся цепь поставок	65 сертификатов, 140 заявок (на 01.2015)	Нет данных
Турция					
УЭО (АЕО, турецк. – YÜ Yetkilendirilmiş Yükümlü)	10.01.2013	Импорт, экспорт	Экспортеры, импортёры, международные перевозчики	20 сертификатов (на 01.2015)	Расширение сферы применения программы ко всей цепи поставок, включая импортные упрощения и развитие сотрудничества с другими таможенными администрациями

Таблица 3

Характеристика программ УЭО в отдельных странах, разработанных в соответствии с Соглашением ВТО по содействию торговле

Название программы	Дата введения	Область действия	Тип оператора	Количество УЭО	Направления развития
1	2	3	4	5	6
Канада					
Программа по таможенной самооценке (Customs Self Assessment)	2001	Импорт	Импортёры, перевозчики	Импортёры: 98, перевозчики 930 (на 17.02.2015)	Разработать соглашения о взаимодействиях с другими совместимыми программами. Расширить зону действия Программы по таможенной самооценке на другие режимы и партнёров. Увеличить количество льгот и ускорить оформление в портах въезда. Сотрудничать с другими правительственными ведомствами и учреждениями, чтобы расширить возможность Программы по таможенной самооценке и количество выгод, получаемых импортёрами при ускоренном / упрощённом таможенном оформлении.
Объединённые Арабские Эмираты					
Программа золотого списка (Golden list programme (Abu Dhabi))	2007	Программа разработана с целью предоставления статуса золотого списка доверенным компаниям, что позволяет им импортировать и экспортировать товары с минимальными требованиями бумажной работы и в кратчайшие сроки	Доверенные компании, которые имеют определённый порог объёма торговли импорта и экспорта, а также имеют минимальное количество нарушений или несоответствий в работе с таможней	В настоящее время 26 операторов присоединились к программе	Предполагается, что общее количество бенефициариев этой программы будет достигать 200 компаний
Индия					
Программа аккредитованного клиента (Accredited Client Programme – ACP)	24.11.2005	Упрощение процедур для импортёров, которые продемонстрировали способность и готовность соблюдать законы	Импортёры	362 (на 01.02.2016)	Нет данных

Continued table 3

1	2	3	4	5	6
Грузия					
“Золотой список” (“Golden List”). Предыдущее название “Таможенно-торговое сотрудничество” (“Customs-Trade Cooperation”) использовалось с 15.07.2008 по 31.12.2010	15.07.2008	Импорт, экспорт	Импортёры, экспортёры	156	Периодическая декларация
Казахстан					
УЭО (АEO)	2013	Внешнеэкономическая деятельность	Импортёры, экспортёры, производители	В Реестр УЭО включены 111 компаний, из них действующих компаний 63; приостановлено 35 компаний; аннулировано 13 компаний	Развитие института УЭО с учетом международных требований и в соответствии с критериями международных стандартов. Создание рамочного партнерства с целью развития и поддержки партнерских отношений между государственными фискальными органами и УЭО
Россия					
УЭО (АEO)	14.09.2011	Российская Федерация	1. Юридические лица, осуществляющие производственную деятельность; 2. Юридические лица, не осуществляющие производственную деятельность	145	Осуществляется разработка новой главы “УЭО” в проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза

Таким образом, главное отличие между программами, разработанными в соответствии с Рамочными стандартами ВТамО, и программами, разработанными в соответствии с Соглашением ВТО по содействию торговле, является выполнение требований безопасности, определенных в Приложении III Рамочных стандартов ВТамО. Поэтому концепция УЭО является международной таможенной моделью, которая поддерживается ВТО и ВТамО. Она направлена на повышение качества осуществления таможенных формальностей, включая повышение доверия и прозрачности, а также уменьшение торговых ограничений и отсрочек. Ее уже внедрили или выразили намерение внедрить подавляющее большинство таможенных администраций по всему миру.

3. Европейское законодательство, регламентирующее институт УЭО

Во вступительной части (пп. 24–25) Таможенного кодекса ЕС (Регламент ЕС 952/2013, который вступил в силу с 01.05.2016, далее – ТК ЕС) [12] определено, что экономические операторы могут иметь статус “УЭО” при выдаче им разрешения на таможенные упрощения или по надежности и безопасности, или в их сочетании. В зависимости от вида предоставленного разрешения, УЭО должны иметь возможность максимально использовать преимущества таможенных упрощений или воспользоваться упрощениями, касающимися надежности и безопасности. При этом они получают более благоприятный режим в отношении фактического и документального таможенного контроля. Кроме этого, экономические операторы должны получить выгоду от международного взаимного признания статуса УЭО. В разделе 4 “Авторизованный экономический оператор” МК ЕС определены типы сертификатов, критерии для предоставления статуса, процедура получения, приостановления и аннулирования статуса УЭО. Статьей 38 ТК ЕС определены следующие типы сертификатов УЭО:

- УЭО С, предусматривающий таможенно-правовые упрощения – предоставляется экономическим операторам, которые стремятся получить доступ к упрощенным процедурам при таможенном оформлении;

- УЭО S, сертификат по надежности и безопасности – предоставляется экономическим операторам, которые стремятся облегчить условия по предоставлению обеспечения уплаты таможенных платежей при ввозе / вывозе и транзите товаров.

При этом статьей 33 Имплементационного Регламента ЕС 2015/2447 (далее – ИР ЕС) [6] предусмотрено сочетание сертификатов УЭО С и УЭО S, а в ст. 24–28 детализируются условия выполнения критериев для УЭО. Преимущества УЭО в зависимости от типов сертификатов обобщены в табл. 4 [4].

Таким образом, институт УЭО предусматривает ряд преимуществ как для экономических операторов, так и для таможенных администраций. Экономические операторы, которые получили сертификат УЭО, имеют следующие преимущества:

- критерии УЭО вступают в действие, когда подается заявление на таможенно-правовое упрощение (ст. 38 пар. 5 УЭО);

- возможно осуществление планового контроля (ст. 38 пар. 6 МК ЕС и ст. 24 пар. 2 делегированных регламентом ЕС 2015/2446, далее – ДР ЕС) [5], что не исключает дальнейшей проверки на наличие рисков;

- упрощенные проверки (ст. 38 пар. 6 МК ЕС и ст. 24 пар. 1 ДР ЕС), что не исключает дальнейшей проверки на наличие рисков;

- сертификат УЭО S дает преимущество первоочередного прохождения контроля (ст. 25 ИР ЕС);

- возможно осуществление планового контроля (ст. 24 пар. 2 и пар. 4 ИР ЕС), что не исключает дальнейшей проверки на наличие рисков;

Преимущества УЭО в зависимости от типов сертификата

Выгода	УЭО С	УЭО S
Предоставление таможенных упрощений	x	
Уменьшение фактического и документального контроля: – связанного с безопасностью; – связанного с соблюдением таможенного законодательства	x	x
Предварительное сообщение в случае фактического осмотра (связанного с безопасностью)		x
Предварительное сообщение в случае осуществления таможенного контроля: – связанного с безопасностью; – связанного с соблюдением таможенного законодательства	x	
Первоочередное осуществление таможенного контроля	x	x
Возможность определять место для осуществления таможенного контроля	x	x
Косвенные выгоды (признание в качестве безопасного и надежного делового партнера, улучшения отношений с таможенными органами и другими государственными органами, уменьшение вероятности кражи и потери, сокращение количества запоздалых грузов, улучшения планирования, улучшения качества обслуживания клиентов, повышение лояльности к клиентам; низкие затраты на осмотр и рост сотрудничества; т.д.)	x	x
Взаимное признание с третьими странами		x

– упрощенные проверки (в 24 пар. 1 ИР ЕС), что не исключает дальнейшей проверки на наличие рисков;

– преимущества для УЭО стран, не являющихся странами-членами ЕС, но с которыми заключен двусторонний договор (ст. 38, пар. 7 МК ЕС);

– конкурентное преимущество (надежность и безопасность, утвержденные таможенными органами).

При этом наличие института УЭО предоставляет следующие преимущества для таможенных администраций:

– низкая оценка факторов риска, уменьшает количество проверок, и соответственно, дает возможность привлечения меньшего количества должностных лиц таможенных органов;

– актуальная информация о динамике экономических показателей;

– лучшее планирование осуществления таможенного контроля, в частности, таможенного досмотра и документальных проверок и т.д.).

4. Имплементация стандартов ЕС по УЭО в таможенное законодательство Украины

В процессе реформирования государственной системы таможенного регулирования в Украине необходимо использовать европейский опыт, который предусматривает упрощение форм таможенного контроля, а также взаимодействие таможни с субъектами ВЭД. Именно такая оптимизация во многих странах мира успешно реализована путем введения института УЭО.

Верховной Радой Украины принят Закон Украины “О ратификации Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации” от 04.11.2015 [3]. Данный Протокол предусматривает включение в Приложение 1А Марракешского соглашения об учреждении ВТамО Соглашения об упрощении процедур торговли, текст которого был одобрен во время Девятой Конференции министров ВТамО (декабрь 2013 года, о. Бали). Ратификация Протокола предусматривает присоединение Украины к Соглашению ВТамО об упрощении процедур торговли с последующей поэтапной имплементацией ее положений. Основные положения данного соглашения предусматривают: использование электронных платежей; гарантии ускоренного выпуска товаров в свободное обращение; система авторизованных экономических операторов; процедуры ускоренной отправки товаров; унификация пограничных процедур; режим временного ввоза товаров; упрощение транзитных процедур; положение о сотрудничестве и координации деятельности таможенных служб.

Статьей 7.7 настоящего Соглашения определены меры по упрощению процедур торговли для УЭО. Они предусматривают разработку необходимых подзаконных актов для реализации программы по УЭО; разработку пилотной программы УЭО; повышение уровня информированности частного сектора о программе УЭО в Украине.

19 ноября 2015 в г. Киеве при содействии Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций для Европы (ЕЭК ООН), Министерства экономического развития и торговли Украины (МЭРТ) Украинского национального комитета Международной Торговой Палаты (УНК МТП) и в сотрудничестве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программой развития коммерческого права Министерства торговли США (CLDP), Агентством США по международному развитию (USAID), Межведомственной рабочей группой по упрощению процедур торговли и логистике в Украине (МРГ), Киевским национальным торгово-экономическим университетом (КНТЭУ) и Ассоциацией транспортно-экспедиторских и логистических организаций Украины “Укрвнештранс” состоялся международный Заключительный семинар “Имплементация положений Соглашения ВТамО об упрощении процедур торговли: вызовы, возможности и потребности” [1], по результатам которого сделаны выводы о статье 7.7. В них отмечается, что институт УЭО предусмотрен в Таможенном кодексе Украины, но реальных шагов по предоставлению специальных упрощений субъектам ВЭД не было осуществлено, что подтверждается отсутствием в Украине выданных сертификатов УЭО. Поэтому нужно сделать гораздо больше для достижения соответствия этому мероприятию с точки зрения функциональной системы УЭО. Эксперты предложили сосредоточиться на имплементации этого мероприятия в три этапа:

1. Разработать процедуру для выбора УЭО в соответствии с положениями статьи 7.7 Соглашения и предоставления льгот УЭО, соответствующих требованиям, как это описано в Соглашении;
2. Разработать дополнительное законодательство (подзаконные акты и инструкции) в поддержку этой процедуры;
3. Определить штрафные санкции для УЭО, которые не придерживаются соответствующих требований.

С целью практической реализации УЭО и гармонизации отечественного таможенного законодательства к стандартам ЕС в рамках выполнения Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, Министерством финансов Украины, Государственной фискальной службой Украины (далее – ГФС) совместно с рядом

экспертных и общественных организаций разработан проект Закона Украины “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины (относительно уполномоченного экономического оператора и упрощения таможенных формальностей)”, который был одобрен на заседании Кабинета Министров Украины от 06.04.2016. Представляя проект закона, министр финансов Украины Н. Ярецько отметила, что введение института УЭО и предоставление украинским предприятиям такого статуса на базе принятых в международной практике критериев станет действенным инструментом борьбы с коррупцией и административным давлением на предпринимателей со стороны таможенных органов. Кроме того, УЭО – это высшая степень доверия таможи к предприятию и, как следствие, наибольший перечень льгот и упрощений таможенных процедур, предоставляемых предприятию государством. По словам министра финансов Украины, введение УЭО поможет улучшить экономические и административные условия для таможенного оформления товаров и станет стимулом для европейского бизнеса до прихода на украинские рынки, что приведет к существенному увеличению товаропотока.

Институт УЭО предусматривает максимальное соблюдение баланса интересов бизнеса и государства по содействию международной торговле путем установления партнерства с предприятиями, которые отвечают критериям законности, прозрачности, профессионализма, надежности и безопасности.

Требования действующего Таможенного кодекса Украины к получению статуса УЭО непонятны, а по определенным требованиям – чрезмерны и не соответствуют законодательству ЕС. В частности, в отличие от действующего ТКУ, законопроектом “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины (относительно уполномоченного экономического оператора и упрощения таможенных формальностей)” [2] предусмотрено: уточнение терминологии, в частности, “предъявление товаров, транспортных средств коммерческого назначения органа доходов и сборов”, “конечный бенефициарный владелец (контролер)”, “короткая ввозная декларация”, “уполномоченный экономический оператор”, “принцип молчаливого согласия”; статус УЭО; специальные упрощения, которые могут предоставляться УЭО; разрешения на пользование специальным упрощением; условия выполнения критериев для УЭО; предоставление статуса УЭО; мониторинг соответствия предприятия критериям для УЭО; приостановление действия сертификата УЭО; аннулирования сертификата УЭО; статус уполномоченного грузополучателя; статус уполномоченного грузоотправителя; короткая ввозная декларация; сроки подачи короткой ввозной декларации; процедура выпуска товаров по местонахождению; упрощенная таможенная декларация; самостоятельное наложение пломб специального типа; проверка документов после выпуска товаров (посттаможенный контроль).

Законопроектом определено, что орган доходов и сборов предоставляет предприятию-резиденту один или два вида сертификатов для получения статуса УЭО. Сертификат “на упрощение таможенных процедур” предоставляется УЭО для упрощения и ускорения проведения таможенных формальностей для выпуска товаров в соответствующий таможенный режим и позволяет предприятию воспользоваться следующими специальными упрощениями:

1. Применение общей гарантии или освобождение от гарантии.
2. Пользование процедурой упрощенного декларирования.
3. Самостоятельное наложение пломб специального типа.
4. Освобождение от необходимости соблюдения требований по обязательному маршруту перемещения.
5. Использование статуса уполномоченного грузоотправителя.

6. Пользование статусом уполномоченного грузополучателя.

7. Использование процедуры выпуска товаров по местонахождению.

Сертификат “по надежности и безопасности” предусматривает возможность для предприятия минимизации таможенного контроля товаров и сокращения времени пересечения границы. При этом этим законопроектом вводится институт предварительного информирования органов доходов и сборов, а именно: необходимость представления короткой ввозной декларации, детализируется порядок проверки документов после выпуска товаров (посттаможенный контроль). Вводится подача перевозчиком короткой ввозной декларации до момента ввоза товаров в Украину, исходя из международной практики; предоставляется возможность сравнить данные декларанта и перевозчика – это инструмент оценки рисков до прибытия товаров и существенного ускорения процедуры оформления грузов.

Законопроектом детализируются условия выполнения критериев для УЭО, которые соответствуют действующему законодательству ЕС, а также их мониторинг органом доходов и сборов. Среди них:

– соблюдение положений законодательства Украины, в том числе в сфере государственного таможенного дела (владельцы и должностные лица УЭО должны иметь безупречную деловую репутацию);

– удовлетворительная система ведения коммерческой и транспортной документации (УЭО должно обеспечить поддержание системы отчетности, эффективное управление и контроль за операциями);

– платежеспособность (финансовая устойчивость УЭО и положительная история выполнения обязательств должны быть бесспорными);

– обеспечение практических стандартов компетенции или профессиональной квалификации (УЭО определяет профессиональное лицо, ответственное за внутренний контроль и мониторинг);

– соблюдение стандартов надежности и безопасности (УЭО обеспечивает надежность объектов, обслуживающих операции по международной торговле, и деловых партнеров).

Кроме этого, определены УЭО, которые могут быть уполномоченными грузоотправителями и уполномоченными грузополучателями.

Выводы

Отметим, в 2015 году в Департаменте организации таможенного контроля ГФС Украины был создан отдел по работе с УЭО с целью интенсификации процессов по предоставлению статуса УЭО субъектам ВЭД, так как планировался процесс постоянного совершенствования предоставления специальных упрощений. Главная цель этих мероприятий заключается в обеспечении баланса интересов бизнеса и государства путем установления партнерства с бизнесом.

Сегодня остаются нерешенными вопросы в рамках обсуждения указанного законопроекта о введении действенного механизма института УЭО в соответствии с требованиями ВТамО и аналогичного тому, который функционирует в ЕС, а именно: особенности предоставления статуса УЭО субъектам ВЭД как составляющей международной цепи поставок; взаимного признания статуса УЭО таможенными администрациями различных стран; особенности получения статуса УЭО малыми и средними предприятиями и тому подобное. Указанные вопросы будут исследованы во время выполнения Научно-исследовательским центром таможенного дела НИР “Развитие института уполномоченного экономического оператора в контексте имплементации Рамочных стандартов безопасности и облегчения международной торговли ВТамО”. Отметим, отдельные представители творческого коллектива в

рамках выполнения данной НИР при реализации проекта TWINNING UA 45 ENP “Поддержка Государственной фискальной службы Украины в развитии элементов интегрированного управления границами в таможенной сфере”, приняли участие в семинаре, посвященном вопросам внедрения статуса УЭО и упрощению таможенных процедур. Кроме того, подготовлены предложения к законопроекту “О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины (относительно уполномоченного экономического оператора и упрощения таможенных формальностей)”.

Окончательное принятие данного законопроекта и его практическая реализация требуют разработки ряда подзаконных актов. В частности, одним из них, в соответствии с п. 7 ст. 194 [4] предусмотрена разработка формы короткой ввозной декларации в соответствии с требованиями законодательства ЕС [13; 5; 6]. Стоит надеяться, что предложенные изменения в Таможенный кодекс Украины будут поддержаны как исполнительной, так и законодательной ветвями власти, что существенно приблизит отечественное таможенное законодательство к европейскому.

Литература

1. Заклучний семінар “Імплементация положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі: виклики, можливості та потреби” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://singlewindow.org/events/37?lang=ukr>
2. Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей) проект Закону України [прийнято на засіданні Кабінету Міністрів України від 06.04.2016] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/223Lt54>
3. Про ратифікацію Протоколу про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі: Закон України [прийнято Верховною радою 04.11.2015 № 745– 19] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/745-19>
4. Authorised Economic Operators [Guidelines, Approved by the CCC-GEN (AEO subsection) on 11 March 2016], viewed 23 March 2016, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_en.pdf
5. Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015, viewed 25 March 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1460964615220&uri=CELEX:32015R2446>
6. Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015, viewed 25 March 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2447>
7. Compendium of AEO programmes 2016, viewed 15 March 2016, <http://bit.ly/1TBVAb9>
8. Doing Business in Ukraine, *World Bank Group*, viewed 25 March 2016, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#trading-across-borders>
9. Gellert, L. 2011, *Withdrawal, revocation and suspension of AEO certification*, *World Customs Journal*, Volume 5, Number 1, pp. 3-16
10. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), *World Customs Organization*, viewed 15 March 2016, http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx
11. Pavlenko, O., Triakina, O., Garmash, E., Bogdanova, E., Jeifets, V., Babayev, I., & Zafeiropoulos, P. 2013, ‘Facilitation and security of international trade: innovative mechanisms and instruments’, *Customs Scientific Journal CUSTOMS*, Volume 3, Number 1,

pp. 15-45

12. Regulation (EU) No 952/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, viewed 15 March 2016, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:269:0001:0101:EN:PDF>

13. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, *World Customs Organization*, 2015, viewed 17 March 2016, http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx.

14. Schramm, S. 2015, 'Who benefits most from AEO certification? An Austrian perspective', *World Customs Journal*, Volume 9, Number 1, pp. 59-67