

РАЗДЕЛ 2 – ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ СТАНДАРТОВ ВТАМО

JEL Classification: H21, H71

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ТАМОЖЕННАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ¹

Лотар Геллерт

Федеральный университет прикладных административных наук, Германия

E-mail: Prof.Dr.L.Gellert@gmx.de

Аннотация

Статья посвящена предварительной таможенной декларации как эффективному средству таможенного контроля и ее роли в анализе рисков в рамках Европейской политики безопасности. Предварительная таможенная декларация дает возможность таможенным службам получать все необходимые данные о товарах, ввозимых на территорию ЕС до их прибытия и, следовательно, позволяет предпринять необходимые меры для обеспечения безопасной транспортировки и торговли. В статье было проанализировано влияние нововведений на таможенные службы и торговых операторов.

Ключевые слова: предварительная таможенная декларация, Евросоюз, политика безопасности, анализ рисков, Таможенный Кодекс ЕС, Имплементирующие положения, таможенная администрация, уполномоченный экономический оператор, номера документа перевозки (НДП).

Введение

11 сентября 2001 в 8:46 дыхание мира замерло, когда самолет американской авиакомпании, следовавший рейсом 11 из Бостона в Лос-Анджелес, врезался в северную башню Всемирного торгового центра. Наверное, в этот момент люди подумали о величайшей катастрофе в истории авиации. В 9:03, когда второй самолет атаковал южную башню, пришло горестное осознание того, что это был террористический акт. Впервые после Второй мировой войны США атаковали.

Последующие террористические акты в Лондоне и Мадриде продемонстрировали, насколько уязвимым может быть современное европейское общество. Результатом этих атак стало радикальное переосмысление проводимой политики. Учитывая возможность угроз новых террористических актов, проблема обеспечения безопасности людей стала приобретать все большую и большую значимость. В политике нового формата появилась проблема, как создать эффективную систему для того, чтобы обезопасить инфраструктуру и торговлю, и, в то же время, сохранить преимущества существующей системы, максимально сократив неизбежные для внутренней экономики негативные последствия, связанные с

¹ Автор обязан г-ну М. Дженриху, бывшему студенту Федерального университета прикладных административных наук в Мюнстере, за идею в написании данной статьи.

введением новшеств.

При имплементации такой системы именно работа таможенных органов стала главным предметом дискуссий. Принимая во внимание растущие потребности безопасности как глобального, так и внутриевропейского общества, основные действия таможенной администрации неуклонно менялись: от сбора доходов до защиты местного населения. Следовательно, сейчас помимо сбора доходов внедрение новых созданных механизмов защиты является наиболее важным заданием таможенной администрации. В то же время таможне необходимо обеспечить бесперебойную законную торговлю и, насколько это возможно, способствовать ей.

В Европе ведется линия внедрения единой системы путем создания внутреннего рынка Европейского сообщества в контексте Таможенного союза и других структур, таких как Общая внешняя политика, политика безопасности, а также Европейская политика в области безопасности и обороны. Вследствие этого, таможенные администрации должны сформировать единое направление деятельности внутри Европейского Союза. Право первоочередного доступа к вопросам, связанным с организованными преступлениями и терроризмом, получают таможенные администрации.

Как часть таможенного проекта безопасности Евросоюза была проведена разработка и внедрение мер по удовлетворению потребностей защиты. Единой заданной целью являлось обеспечение общественной безопасности с помощью превентивного модернизированного типа таможенного контроля. Это означает создание улучшенной формы контроля. Для ее введения необходимо было внести поправки в Таможенный кодекс. Отныне торговцы обязаны были заранее извещать таможенные власти государства-члена Евросоюза о любом предполагаемом импорте или экспорте. Следовательно, таможенные власти уже проинформированы о том, что ввезли или, что вывезут еще до прибытия товара на таможенный досмотр.

С целью защиты интересов экономических операторов для надежных торговцев были созданы многочисленные пути упрощения процесса, например, создание статуса УЭО (Уполномоченного экономического оператора).

С введением новой системы, основанной на электронной базе, появилась возможность легко проверить информацию о риске груза, хранящегося в базе, с помощью соответствующих единых параметров риска. Таможенные власти теперь имеют доступ к товару на самых ранних стадиях его перевозки. С помощью этого опасные грузы регистрируются раньше, и соответственно, необходимые меры также можно предпринять заранее.

В чем заключается влияние предварительной таможенной декларации и анализа рисков на поставку товара из третьих стран и на экономических операторов? Какие требования политики безопасности были выполнены?

1. Предварительная таможенная декларация

1.1 Общие требования

В отношении споров и дискуссий по вопросам безопасности Еврокомиссия разработала ряд мер для обеспечения интересов безопасной международной торговли. Перечень этих мер был опубликован в документе комиссии COM (2003) 452 от 24.07.03 как поправка к Таможенному кодексу Европейского Союза. В особенности, существующая

Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (ИБК) Соединенных Штатов Америки послужила моделью осуществления автоматизированного таможенного контроля в Европе, что позволили существенно минимизировать расходы на создание собственной системы. Однако, реализация предложенных мер зависела также от поправки к Таможенному кодексу ЕС и имплементирующих положений Таможенного кодекса. В процессе реализации мер из программы, предоставленной Комиссией, экономическим операторам необходимо было до импорта товаров на территорию Евросоюза отправлять уведомление в соответствующие таможенные органы.

Концепция управления рисками, относящаяся к импорту, экспорту и транзиту товаров, подразумевает, что компетентные органы получают информацию о предполагаемом потоке товаров настолько рано, насколько это возможно. Такое уведомление называется предварительная таможенная декларация или предварительное информирование, и для таможенных органов является средством обеспечения эффективного управления рисками.

1.2 Концепция, цели, реализация

Как мы уже говорили, имплементация новой системы позволит таможенным органам эффективно управлять рисками еще до прибытия товаров. В статье 13 Таможенного кодекса ЕС предусматривается осуществление таможенного контроля соответствующими органами на основе анализа рисков и использования информационных технологий. С этой целью Регламентом Евросоюза были созданы базовые условия имплементации.

В зависимости от того, какой оператор какие товары ввозит на территорию ЕС, будут применяться временные периоды принятия уведомлений. Необходимо также принимать во внимание международные соглашения, гарантирующие меры безопасности. В качестве поправок к Таможенному кодексу и имплементирующим положениям были включены ст. 36а–36с как новые правовые нормы. С принятием этих норм в соответствии со ст. 36а и 36б Таможенного кодекса ЕС предварительная таможенная декларация стала обязательной при поступлении товаров из третьих стран на таможенную территорию Евросоюза. Определение термина “предварительная таможенная декларация” приведено в ст. 1.1 Имплементирующих положений Таможенного кодекса ЕС.

В силу необходимости обеспечения безопасности предполагается практическое применение анализа рисков согласно ст. 4№26 Таможенного кодекса ЕС.

С внедрением этой системы некоторые проблемы стали очевидными. Возникла трудность, состоящая в том, что не все государства-члены ЕС могли в установленные сроки согласовывать все моменты в столь сложной компьютеризованной системе. Следовательно, необходимый обмен информацией не мог осуществляться надлежащим образом. Чтобы это исправить переходный период для членов ЕС был продлен до 01.07.2009. На протяжении этого периода некоторые страны-члены Евросоюза могли принимать предварительную таможенную декларацию, но это было не обязательным условием. Учитывая тот факт, что введение новых требований является сложным процессом, даже по истечению этого периода не все экономические операторы были способны предоставить органам таможенного контроля необходимую информацию посредством своих внутренних технологий обработки данных. В связи с этим переходный период был продлен еще на 18 месяцев.

После обязательного принятия предварительной таможенной декларации 01.01.2011 действующие ранее нормы ввозного декларирования были заменены. Однако концепция общей декларации не была отвергнута полностью. Она, скорее, была существенно расширена. Согласно ст. 4 № 4а Таможенного кодекса предварительная таможенная декларация должна быть предоставлена на пограничном пункте пропуска, что означает возможность получить доступ к товарам заранее. Наиболее существенным преимуществом является то, что необходимые меры теперь можно предпринять до прибытия товара. Ранее органы таможенного контроля имели доступ к импортируемым товарам только на момент их поступления на территорию ЕС (согласно ст. 37(1) Таможенного кодекса ЕС). Согласно ст. 40 Таможенного кодекса, подробная информация, которая могла быть использована для анализа рисков, часто до прибытия товара не была доступна. Следовательно, во многих случаях немедленно предпринять эффективные меры было просто невозможно. Новые поправки расширили сферу действия ст. 13 Таможенного кодекса. Основная ее идея теперь заключается не в правильном использовании таможенного законодательства, а скорее в “надлежащем применении таможенного права и других регулирующих факторов во время ввоза, вывоза и транспортировки товаров...”.

1.3 Общее содержание Предварительной таможенной декларации

Согласно ст. 36b Таможенного кодекса ЕС и ст. 183 Имплементирующих положений Таможенного кодекса, предварительную таможенную декларацию в электронном виде начали применять с 01.01.2011. Согласно ст. 36a (2) Таможенного кодекса предварительная таможенная декларация должна быть предъявлена на пограничном пункте пропуска той страны, где товар пересек границы территории ЕС. Это таможенное управление занимается анализом рисков и осуществляет контроль импорта при перевозке товаров согласно ст. 38 (1) Таможенного кодекса. Следовательно, предварительная таможенная декларация является также средством контроля в соответствии со ст. 4 №13 Таможенного кодекса. Ее содержание было согласовано на заседании Комитета.

Дополнение 30А содержит подробный перечень данных, необходимых для осуществления грузоперевозок из третьих стран. Каждый груз получает индивидуальный номер, так называемый номер документа перевозки (НДП), который регистрируется оператором в электронной базе данных. В ст. 36 b (3), (4) Таможенного кодекса содержится полный список людей, ответственных за принятие предварительной таможенной декларации. Как правило, это человек, ввозящий товары на таможенную территорию Евросоюза или ответственный за перевозку (экспедитор).

1.4 Обработка предварительной таможенной декларации

Оформление предварительной таможенной декларации в каждом отдельном случае зависит от следующих параметров:

- I. Крайние сроки.
- II. Содержание предварительной декларации.
- III. Упрощение процедуры для уполномоченных экономических операторов.
- IV. Исключения и особенности.

1.4.1 Крайние сроки

Термин “предварительное уведомление” подразумевает, что декларация должна быть подана заблаговременно до прибытия товара. В ст. 184а Таможенного кодекса содержатся крайние сроки подачи декларации, в зависимости от различных видов транспорта.

1.4.2 Содержание Предварительной таможенной декларации

Как уже было сказано, целью предварительной таможенной декларации является получение более полной картины. Для определения рисков на ранних стадиях необходимы данные, которые не были доступны при старой системе декларирования. Согласно ст. 36 b Таможенного кодекса, решение о содержании информационного пакета принимается на заседании комитета. Дополнение 30А к Имплементирующим положениям Таможенного кодекса содержит подробную информацию относительно данных, которые необходимо предоставить с учетом вида транспорта и типа таможенной декларации.

В контексте анализа рисков кроме информации, предоставляемой до вступления в силу предварительной таможенной декларации, важными также являются следующие пять пунктов. Прежде всего, информация о первом пункте назначения товара должна подаваться в виде особого кода. Вторым важным нововведением является запрос об изменении маршрута в процессе поставки товара. Следующим дополнением было введение индивидуального номера, так называемого единого номера грузовой партии (ЕНГП), под которым груз зарегистрирован в системе экономических операторов и должен определяться во всех странах, через которые он следует. Последней существенной поправкой является обязательное указание кода ООН при обозначении различных видов опасных веществ. Поправки, относящиеся к кодированию места прибытия и запроса об изменении маршрута прямо взаимосвязаны.

Согласно ст. 184d Имплементирующих положений Таможенного кодекса, в пунктах пропуска до прибытия товаров осуществляется анализ рисков на основании данных, содержащихся в предварительной таможенной декларации. Благодаря тому, что анализ рисков производится согласно единого для Евросоюза принципа и стандартных требований, таможенные службы других стран-членов также могут осуществлять такой анализ. Это делается для того, чтобы уменьшить нагрузки на другие пункты пропуска, а также, чтобы обеспечить беспрепятственное движение товаров без последующей проверки на каждом пункте таможенного контроля.

Однако иногда возникает ситуация, когда оператору, следуя экономической перспективе, необходимо изменить конечный пункт назначения товаров. Следовательно, конечный пункт, указанный в Предварительной таможенной декларации перестает являться таковым. Для осуществления таких изменений, ответственные перевозчики (экспедиторы) получили возможность подавать запрос об изменении маршрута. Этот запрос включает в себя все данные, содержащиеся в предварительной таможенной декларации, включая дополнение 30А к Имплементирующим положениям Таможенного кодекса. В таком случае создается профиль, в котором риск оценивается на основе запроса об изменении маршрута. Первый пункт таможенного контроля на пути следования груза получает результат анализа согласно статье 36с (1), подпункт 1 Таможенного кодекса в соответствии с положениями статьи 183(1), (3) Имплементирующих положений Таможенного кодекса ЕС. Спецификация стран транзита обеспечивает доступность потока товаров. Это позволяет создать профили

рисков для часто используемых маршрутов при опасных грузоперевозках. Благодаря использованию единой компьютеризированной системы возможен постоянный обмен информацией между странами-членами ЕС. Следовательно, можно воссоздать все перемещения груза с помощью номера документа перевозки (НДП), что означает прозрачность перевозки грузов для таможенных служб, делая предварительную таможенную декларацию последним, но далеко не маловажным средством таможенного контроля.

Единый номер грузовой партии (ЕНГП) обеспечивает и упрощает доступ таможенных служб к отдельным грузам, к примеру, если они транспортируются с другими грузами в контейнерах для воздушных или морских перевозок. При необходимости можно легко и без особых усилий идентифицировать необходимый груз и произвести его проверку. Указание кода ООН для опасных материалов считается необходимым условием, так как этот код позволяет определить, какое вещество и в каком агрегатном состоянии перевозится. Следовательно, основываясь на этих данных, можно сделать вывод о том, насколько опасен груз, и какие меры можно предпринять, например, после визуального осмотра. Но не всю информацию можно получить, исходя из кода: только для определенных групп данных и только в тех случаях, когда код доступен. Остальные данные автоматически создаются компьютерной системой. Более того, для получения определенной информации необходимо выполнение определенных условий. Например, обозначение номера таможенной печати необходимо (и возможно) только при наличии такой печати на товарах или транспортных средствах.

1.5 Упрощение процедуры для уполномоченных экономических операторов (АЕО)

Уполномоченные экономические операторы (АЕО) могут воспользоваться различными упрощенными процедурами согласно ст.14b Имплементирующих положений Таможенного кодекса, например:

- предоставление сокращенного пакета данных;
- более низкая степень контроля;
- предварительное информирование о средствах контроля, если они не представляют опасность во время проверки.

Если же возникнет необходимость в контрольных мерах, то возможна стандартная таможенная проверка. Однако уполномоченные экономические операторы группы С могут воспользоваться не всеми упрощенными процедурами.

1.6 Исключения и особенности

В основном для перевозок, которые только проходят через территорию Евросоюза, предварительная таможенная декларация не предоставляется. В таких случаях информация не требуется, так как по предположительным оценкам товары не останутся на таможенной территории. Следовательно, согласно ст. 4 №15 Имплементирующих положений товары не будут подвергаться таможенным процедурам. В результате: не будет необходимости в применении анализа риска или таможенной инспекции. Другие исключения указаны в статье 184 с Имплементирующих положений Таможенного кодекса. В основном они относятся к таким категориям как электричество или энергопродукты, транспортируемые по трубам. Более того, предъявление предварительной таможенной декларации не

требуется для писем, почтовых открыток и других почтовых печатных материалов. Тем не менее, требования, предъявляемые к другим почтовым грузам, остаются неизменными. К личному багажу и товарам, которые импортируются без налогообложения согласно дипломатическим нормам, эти требования не применяются.

Целью таких исключений является упрощение товаропотока. Исключения, указанные в ст. 183с Имплементирующих положений Таможенного кодекса относятся к товарам, которые не представляют особого риска или для которых предварительная таможенная декларация не эффективна. Здесь актуален пример поставок электричества. Даже во время поставок энергопродуктов, которые транспортируются по трубам, крайне сложно будет предоставить предварительную таможенную декларацию. С одной стороны, необходимо установить крайние сроки поставок, а с другой стороны, составление декларации по большому счету будет бессмысленным. Вероятность того, что товары нелегально переправляются по трубам крайне низка, поэтому оформление предварительной таможенной декларации будет нецелесообразным.

И последнее, но немаловажное замечание – предварительная таможенная декларация не применяется при торговле с такими странами как Норвегия, Швейцария и другими территориями, принадлежащими к таможенной территории Евросоюза, но, на территории которых Директивы Евросоюза № 112 2006 года и № 118 2008 года не применяются, например Канарские острова, Гельголанд, Ватикан и Сан-Марино.

1.7 Действие на практике

Фактически применение изменений всегда было и будет существенным элементом коммерческой деятельности операторов и работы таможенных органов. В особенности на поток данных решительно повлияло введение крайних сроков для морских контейнерных перевозок. Требование предоставлять предварительную таможенную декларацию до погрузки товара привело к дополнительным расходам, что потребовало изменений в действующих процедурах как со стороны экономических операторов, так и со стороны таможенных органов.

Как уже пояснялось ранее, предварительное уведомление существует для того, чтобы заранее произвести анализ рисков. Имея в какой-то мере первоочередной доступ к товарам еще до их погрузки, органы таможенного контроля могут принять решение о грузовых или транспортных ограничениях на стадии анализа рисков, основываясь на предварительной таможенной декларации, когда речь идет о товарах, относящихся к группе высокого риска. Этот метод уже применялся и будет в дальнейшем использоваться с учётом необходимых изменений сотрудниками таможенной службы США и поэтому послужил моделью для европейской системы.

Накладные для морских контейнерных перевозок должны быть поданы значительно раньше, чем для других видов транспорта. Это связано с риском при перевозке опасных веществ (например, при утечке из контейнера), который для морского транспорта намного выше, чем для других видов транспорта. Если любое возможное повреждение можно часто легко предотвратить в условиях дорожного движения, то в ситуации с морским транспортом последствия могут быть гораздо серьезнее.

С введением предварительной таможенной декларации, контроль, осуществляемый таможенными службами стран-членов ЕС, усилился: необходимо было предоставлять

информацию, которая раньше не требовалась, еще до того, как товар импортировался на территорию Евросоюза.

2. Анализ рисков

2.1 Анализ рисков в целом

Для осуществления квалифицированного анализа рисков необходимы три обязательных условия. Прежде всего, требуемые данные должны быть собраны заранее. С введением предварительной таможенной декларации таможенные службы имеют доступ к информации, необходимой для анализа и оценки рисков. Далее на основе этого анализа принимается решение о необходимости таможенного досмотра и мерах, применение которых может потребоваться. И наконец, что не маловажно, эта оценка производится с целью проверки и повышения эффективности работы. С реформой Таможенного кодекса ЕС в 2005 году была создана общая структура, позволяющая идентифицировать и контролировать товаропотоки согласно единым критериям риска. Это обеспечивает одинаковый уровень таможенного контроля в странах-членах ЕС и соответствие минимальным нормам.

2.2 Правовые основы

Статья 13(2) Таможенного кодекса, которая была пересмотрена в соответствии со статьей 1(№3) измененного Регламента, служит для таможенной администрации основой для управления рисками. Внесенные изменения показывают, что теперь таможенный контроль будет осуществляться не в форме выборочных проверок, а с использованием автоматизированных информационных технологий. В ст.4 (№26) Таможенного кодекса ЕС, управление рисками определяется как “систематическое определение степени риска и применение всех необходимых мер для ограничения подверженности рискам”. Это показывает взаимосвязь между анализом и управлением рисками.

Анализ риска – это часть комплексного процесса, который может быть описан как управление рисками. Таможенные службы производят контроль, основываясь на анализе риска. Подробные правила, касающиеся функций и реализации управления рисками, содержатся в ст. 4f-4j Имплементирующих положений Таможенного кодекса. Осуществление анализа рисков происходит до фактического прибытия товаров на территорию ЕС в случае, когда крайние сроки выполнения анализа соответствуют тем, которые указаны в статье 184a Имплементирующих положений Таможенного кодекса. (Исключение – ст. 184d)

2.3. Применение анализа риска

2.3.1 Анализ полученных данных. Идентификация риска

Согласно ст. 4f Имплементирующих положений Таможенного кодекса ЕС, таможенные органы используют процесс управления рисками для определения уровня риска относительно товаров, подлежащих таможенной проверке. Результатом данного процесса становится решение о необходимости таможенного контроля, а также, о том, где и как будет проходить проверка. С целью адекватной и квалифицированной оценки рисков на уровне Евросоюза был создан общий перечень идентификаторов риска. Во время проведения анализа учитываются все собранные и доступные данные.

Иногда нельзя определить опасные товары, основываясь только на очевидных индикаторах риска, например, на коде ООН. Довольно неприметные, на первый взгляд, детали могут указывать на риск, проявляющийся в различных формах. В случае с опасными товарами класса 7 (или X) существует риск для окружающей среды.

Наличие риска может также существовать в случае неполного примитивного описания товаров. Особую роль здесь могут играть вопросы защиты брендов и Конвенция по международной торговле вымирающими видами дикой фауны и флоры (СИТЕС). Более того, согласно правил ведения внешней торговли необходимо обращать внимание на использование товаров по назначению, что является одним из важных моментов при идентификации рисков. Так, компоненты авиационного электронного оборудования могут быть совершенно безопасны, если они установлены в самолетах гражданской авиации. Но они также могут быть использованы в военных целях и, соответственно, представлять опасность. Этот пример демонстрирует, насколько важным является анализ всех данных.

Выводы

Основанием для введения предварительной таможенной декларации стала всемирная потребность в безопасности, возросшая из-за терроризма. Эта декларация играет важнейшую роль: она является средством таможенного контроля и, как следствие, средством управления рисками. Без данных из предварительной таможенной декларации осуществлять анализ рисков в таком виде, как он есть сейчас, было бы крайне сложно, если вообще возможно. Особое значение декларация имеет для определения риска на раннем этапе. Таможенная служба имеет дело с предварительной таможенной декларацией на начальной стадии сбора данных, которые необходимы для обеспечения эффективной защиты внутреннего европейского рынка от мошенничества, организованной преступности и терроризма.

Дополнительная нагрузка, появившаяся с введением предварительной таможенной декларации, была минимизирована как для таможенной администрации, так и для экономических операторов. Благодаря уступкам для уполномоченных экономических операторов, надежным поставщикам теперь гораздо проще. Что не маловажно, не все операторы могут соответствовать новым требованиям. Особо с проблемой – как получить статус уполномоченного экономического оператора – столкнулись представители малого бизнеса. Следовательно, теперь можно говорить о балансе между беспрепятственным движением товаров через границы, содействием торговле и интересами безопасности. С началом свободной циркуляции товаров таможенные службы перестали получать к ним доступ, и таможенный контроль на этом заканчивался, а введение предварительной таможенной декларации позволило эффективно управлять рисками на Европейском уровне. Эта декларация стала существенным вкладом в обеспечение безопасности не только внутриевропейской, но и мировой торговли. Более того, уровень коммуникации и кооперации между таможенными службами стран-членов ЕС значительно возрос.