

§7 УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПРАВО

Д.В. Некрасов

ПРОГРАММА УПОЛНОМОЧЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОПЕРАТОРА КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЕГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА

Исследование института уполномоченного экономического оператора (далее - УЭО), а также административно-правового статуса УЭО в контексте отечественного и зарубежного таможенного законодательства, а также передовой правоприменительной практики, приводит к выводу, что совершенствование административно-правового статуса субъекта административных правоотношений, которому предоставлено право на применения специальных упрощений (УЭО), должно основываться на самостоятельной концепции, основополагающих направлениях, стандартах, учитывающих национальную, региональную, международную специфику таможенного регулирования. По нашему мнению, этим правовым инструментом является программа уполномоченного экономического оператора, которая разрабатывается таможенной администрацией при активном участии бизнес-сообщества.

На сегодняшний день эксперты Всемирной таможенной организации (далее – ВТамО) считают, что на пространстве СНГ не существует соответствующих программ УЭО. По их мнению, законодательство в этой области только развивается. С такой позицией можно согласиться, но с определенными оговорками. В Таможенном союзе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – ТС) создан институт УЭО. Однако программа УЭО, направленная на совершенствование административно-правового статуса УЭО, отсутствует. Это является одной из причин, ввиду которой, на наш взгляд, дальнейшее системное развитие института УЭО в ТС сдерживается. В этом контексте рассмотрим отдельные подходы зарубежных исследователей в части раскрытия такого правового явления, как программа УЭО, рассмо-

трим его содержание, основные элементы и принципы построения¹.

Следует отметить, что понятие программа упоминается в разных контекстах. Программа рассматривается как содержание или план какой-либо деятельности, работы и т. п.; предварительно разработанная совокупность действий и мероприятий для осуществления чего-либо². Например, экономическая, социальная программа - это совокупность взаимоувязанных мер, план действий, направленных на достижение единой цели, решение одной проблемы³.

В различных руководствах и информационных материалах, посвященных исследованию института уполномоченного экономического оператора, используется понятие программа УЭО, однако на теоретическом уровне оно не имеет однозначного определения.

Термин «программа УЭО» упоминается в различных значениях. Так, под программой УЭО понимают, программу, которая предоставляет возможность бизнес-операторам, которые соответствуют установленным требованиям, осуществлять быстрые и простые таможенные операции, рассматриваемые в качестве преимуществ в связи с экспортом или импортом това-

¹ См.: Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции. – Домодедово, 2013. – С. 12.

² Епишкин Н. И. Исторический словарь галлицизмов русского языка. М., 2010. Электронный ресурс: www.gallicismes.academic.ru

³ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М., 1999. 479 с. Электронный ресурс: www.dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/19117

ров.⁴ Майкл Доннер и Комелис Крук обозначают программу УЭО как план, разработанный Европейской комиссией в целях обеспечения надежных торговцев, мерами упрощения торговли.⁵ В свою очередь Р. Холлер и Д. Шрэнк считают, что партнёрство бизнес-таможня может быть усилено посредством программ УЭО, которые идентифицируют и предоставляют преимущества бизнесу, соответствующему стандартам ВТамО и эквивалентным стандартам безопасной цепи поставки.⁶ Программы безопасной цепи поставки товаров рассматриваются ими как предшественники программ УЭО. Считается, что программы безопасной цепи поставки товаров должны иметь хорошо разработанные критерии безопасности, быть полностью рабочими, а таможенные органы располагать процедурами по контролю соблюдения обязательств УЭО.⁷ Программа УЭО является частью многоуровневого подхода к безопасной цепи поставки, состоящего из таких элементов как: (1) раннее выявление, (2) сертификация и аккредитация, (3) технология сканирования, (4) целостность контейнеров.

Рамочные стандарты по безопасности и упрощению мировой торговли (далее - Рамочные стандарты) устанавливают шесть стандартов для программ УЭО: партнерство, безопасность, авторизация, технология, коммуникация, упрощение. В соответствии с упомянутыми стандартами (1) УЭО вводят в свою деловую практику разработанные программой лучшие практики по безопасности, (2) стороны, вовлеченные в организацию и контроль за перемещением товаров, обеспечивают целостность (сохранность) грузов и контейнеров посредством использования современных технологий, (3) таможенные администрации регулярно обновляют стандарты безопасности, а также лучшие практики безопасной цепи поставки товаров, установленные в программе УЭО. При этом на таможенную администрацию возлагается обязательство (4) сотрудничать с УЭО для обеспечения максимальной безопасности и упрощения международной цепи

поставки товаров, происходящих или перемещаемых через ее таможенную территорию.⁸

В мировой практике Рамочные стандарты определяют границы большинства будущих национальных программ обеспечения безопасной цепи поставки товаров. При планировании текущего статуса обеспечения безопасной цепи поставки, эксперты сталкиваются с мозаикой «инициатив», программ, кодексов, «решений», технологических приложений, правил (положений), которые могут быть международными, национальными, региональными, секторальными, обязательными, добровольными, односторонними, многосторонними, взаимно дополняющими или совпадающими.⁹ Основное выбранное направление при создании программы УЭО призывает к многоуровневому подходу, состоящему из важных (неотъемлемых) регулятивных, концептуальных, технологических, прагматичных и процедурных компонентов.¹⁰

С учетом зарубежной правоприменительной практики таможенного администрирования можно выделить следующие основные элементы безопасной цепи поставки товаров: предварительная электронная информация о грузе, управление рисками, неинтрузивный контроль, сертификация операторов (УЭО). По нашему мнению, административно-правовой статус УЭО нельзя рассматривать вне упомянутых элементов безопасной цепи поставки товаров. Присвоение статуса УЭО - один из ее элементов. В связи с этим, при разработке направлений совершенствования АПС УЭО приоритет должен отдаваться правовой конструкции «статус УЭО – безопасная цепь поставки товаров», а не «статус УЭО – специальные упрощения» (последнее характерно для таможенного администрирования в Таможенном союзе).

На современном этапе развития таможенного администрирования существует множество программ безопасной цепи поставки товаров, которые формируют многоуровневый подход, взаимно дополняются, а в некоторых случаях перекрывают друг друга, обеспечивая, таким образом, эффективный таможенный контроль. К ним относятся программы предварительного электронного декларирования (фиксирующие

⁴ AEO.YusenLogisticsCo. Электронный ресурс: www.yusenlogistics.com/eng/support/quality/aeo/

⁵ Michel Donner, Cornelis Kruk. Supply chain security guide// The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2009. // www.siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/SCS_Guide_Final.pdf

⁶ Robert Holler, Jeremy Shranck. Customs modernization Handbook «Authorized economic operators programs». USAID. March, 2010. P.1.

⁷ Там же. P.27.

⁸ Robert Holler, Jeremy Shranck. Customs modernization Handbook «Authorized economic operators programs». USAID. March, 2010. P. 3.

⁹ Michel Donner, Cornelis Kruk. Supply chain security guide// The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2009. P.3.

¹⁰ Там же.

информацию на ранней стадии поставки товаров, позволяющие заинтересованным правительственным службам просматривать и анализировать их посредством методов управления рисками) и программы по сертификации или предоставления права на применение таможенных преимуществ (преследующие цель подтвердить надежность, легитимность участников поставки товаров).

На основе «Руководства по безопасной цепи поставки товаров» (авторы М. Доннер и К. Крук) приведем следующую классификацию программ УЭО в зарубежной правоприменительной практике: по степени охвата (мировые, региональные, национальные, секторальные); по кругу участников (многосторонние, двусторонние, односторонние); по исполнению (обязательные, добровольные). В контексте исследования программы УЭО как разновидности программ безопасной цепи поставки отметим, что под безопасной цепью поставки товаров понимают концепцию, которая охватывает программы, системы, процедуры, технологии и решения, применяемые к угрозам цепи поставки, а также последствиям угроз экономике, социальному и физическому состоянию граждан и обществу¹¹. При этом цепь поставки товаров - система ресурсов, организаций, людей, технологий, деятельности и информации, вовлеченных в процесс перемещения товаров от продавца к потребителю / пользователю¹².

Играв центральную роль в перемещении товаров через международные границы, таможенные администрации помогли разработать и внедрить эти программы по безопасности, однако ответственность за обеспечение безопасности международной цепи поставки товаров возлагает обязательства не только на таможенный орган. Следует согласиться с тем, что не один субъект не владеет или управляет международной цепью поставок, а обеспечение безопасности цепи поставок требует участия производителей, импортеров, экспортеров, брокеров, перевозчиков, консолидаторов, операторов морских/авиа портов и терминалов, интегрированных операторов, складов, а также оптовых продавцов¹³. В этом контексте стано-

вится понятным тезис о необходимости расширения круга субъектов, которым может быть предоставлен правовой статус УЭО.

Анализ различных правовых источников позволил сформулировать авторское определение термина «программа УЭО».

По нашему мнению, программа УЭО – это организационно-правовой инструмент, представляющий собой совокупность взаимосвязанных мер, действий, механизмов, и направленный на регулирование таможенных правоотношений в связи с организацией безопасной цепью поставки товаров, участниками которых являются таможенные органы, иные контролирующие органы государственной власти, а также лица, претендующие на применение таможенных преимуществ (специальных упрощений) при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Программа УЭО основана на комплексном сочетании правовых средств, процедур, технологий и решений, применяемых к организации безопасной цепи поставки товаров и эффективного таможенного контроля, содержит описание достигаемых целей, результатов и механизма контроля их достижения.

Добавим, что к правовым средствам мы относим нормы права, регулирующие правоотношения с участием УЭО, права и обязанности УЭО, соглашения, заключаемые между УЭО и таможенным органом, специальные упрощения, предоставляемые УЭО, соглашения между таможенными администрациями о взаимном признании административно-правового статуса УЭО. Что касается процедур, к ним относятся административные процедуры определяющие порядок включения, исключения из реестра УЭО, порядок приостановления и прекращения статуса УЭО. При этом мероприятия, необходимые для развития института УЭО, могут быть сформулированы в т.н. дорожных картах, а также основных направлениях совершенствования таможенного администрирования и т.д. Подробная визуализация программы УЭО как комплексного явления представлена на схеме 1.

Если обратиться к позиции, например, отдельных представителей российского бизнеса применительно к дальнейшему развитию института УЭО, а также административно-правового статуса УЭО в целом, то конкретных направлений по их совершенствованию, бизнесом не обозначено. За исключением предложения о расширении упрощений для УЭО¹⁴, увеличении

¹¹ Michel Donner, Cornelis Kruk. Supply chain security guide// The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2009. P 8.

¹² Там же.

¹³ Robert Holler, Jeremy Shranck. Customs modernization Handbook «Authorized economic operators programs». USAID. March, 2010. P.3.

¹⁴ См., например: Дорожная карта по проекту НИИ «Совершенствование таможенного администрирования» (согласована всеми участниками рабочей группы). 18.04.2012.



Схема. Программа УЭО как комплексное правовое явление

льгот для операторов, особенно для производственного типа¹⁵, иные тезисы в научной среде и на консультативных площадках представителями бизнес-сообщества не позиционируются. При этом необходимость совершенствования условий (требований) в связи с предоставлением статуса УЭО, их модернизация с учетом передовой правоприменительной практики и рекомендациями ВТамО, предусматривающие возложение дополнительных обязанностей на добросовестных участников ВЭД, не озвучиваются. Более того, «до-

рожной карты» по совершенствованию таможенного администрирования недостаточно.

Вместе с тем, совершенствование правового статуса УЭО не может ограничиваться только развитием одного из его элементов – таможенных преимуществ (специальных упрощений). Предметом совершенствования могут выступить в комплексе и такие элементы АПС УЭО, как права и обязанности, сфера деятельности УЭО, порядок взаимодействия с таможенными органами, порядок включения в реестр УЭО, порядок приостановления статуса УЭО, полномочия органов государственной власти в отношении УЭО, взаимное признание правового статуса УЭО и т.д. При этом ориентиром совершенствования АПС УЭО должны выступить стандарты ВТамО, современное таможенное законодательство, а также отечественная и зарубежная правоприменительная практика.

Электронный ресурс: http://www.asi.ru/news/1670/?sphrase_id=44364

15 ФТС России подготовлены поправки по упрощению оформления грузов. 14.01.2013. Электронный ресурс: www.asi.ru/smi/7082/?sphrase_id=44364

На наш взгляд, необходимо, прежде всего, разработать программу УЭО, которая станет идеальной моделью, к которой необходимо стремиться, и основой для дальнейшего совершенствования института УЭО в Таможенном союзе Белоруссии, Казахстана и России. Наличие такой программы позволит комплексно и единообразно подходить к вопросу совершенствования таможенного законодательства, регулирующего правоотношения участниками которых являются УЭО и таможенные органы.

В целях обеспечения безопасности цепи поставки и гармонизации таможенных процедур, таможенным администрациям рекомендовано принимать усилия по взаимному признанию статуса УЭО между собой или посредством программ¹⁶. Резолюция Рамочных стандартов по безопасности и упрощению международной торговли предписывает таможенным администрациям работать друг с другом для разработки механизмов по взаимному признанию оценки, авторизации УЭО, результатов таможенного контроля, обеспечения объединения преимуществ упрощения торговли, а также иных механизмов, которые могут быть необходимы для устранения или уменьшения излишних или дублируемых усилий по оценке и авторизации.

Известно, что взаимное признание – это широкая концепция при помощи, которой принятое действие или решение или авторизация, предоставленные одной таможенной администрацией признается и принимается другой таможенной администрацией. Стандартизированный подход к признанию статуса УЭО обеспечивает серьёзную платформу долгосрочного развития международной системы взаимного признания статуса УЭО на двустороннем, региональном, региональном, а в будущем – мировом уровне.

Взаимное признание выгодно, поскольку упрощает процедуры между таможенными посредством признания стандартов друг друга¹⁷. Целью взаимного признания УЭО является то, что одна таможенная администрация признает результаты оценки и авторизацию УЭО другой таможенной администрации, полученные в рамках другой программы, и согласна предоставить существенные, сопоставимые и там, где это возможно - взаимные преимущества/ упрощения для взаим-

но признаваемых УЭО¹⁸. Это означает, что таможенная администрация во второй стране признала и таможенный контроль и таможенную оценку УЭО в первой стране.

Необходимость разработки единой программы УЭО на основе единых для ТС подходов (программа минимум – в каждом государстве-члене ТС; в перспективе – единой программы УЭО на территории ТС) сопряжена с системой взаимного признания. Для того чтобы система взаимного признания работала важно чтобы: (1) программы УЭО были совместимы и соответствовали стандартам и принципам, установленным в Рамочных стандартах; (2) необходимо наличие согласованного набора общих стандартов, которые включают достаточно сильные положения «действий» для таможен и УЭО; (3) стандарты применяются таким единообразным способом, чтобы одна таможенная администрация была уверена в авторизации дугой; (4) наличие законодательства позволяющего внедрение системы взаимного признания¹⁹.

Следует отметить, что оглашение о взаимном признании определяет преимущества, которые взаимно предоставляются УЭО таможенными администрациями, и излагает практические механизмы предоставления таких таможенных упрощений. Согласно рекомендациям ВТамО, для успешного функционирования системы взаимного признания важно выполнение нескольких условий²⁰. В частности, наряду с программой таможен - бизнес необходимо наличие следующих элементов: система автоматизированного управления рисками; возможность получать предварительную электронную информацию о грузах для операций анализа рисков; возможность проверить груз высокого риска с использованием современных технологий перед его погрузкой на экспорт; готовность согласиться на проведение предварительной проверки на основании запроса от другого партнера (ов); правовая возможность, готовность и способность обмениваться информацией о рисках.

В дополнение к этому сторонам необходимо иметь согласованный набор общих стандартов, которые

16 SAFE. Framework of standards to secure and facilitate global trade. World customs organization, June 2012. P. 34.

17 Michel Donner, Cornelis Kruk. Supply chain security guide// The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2009. P. 37.

18 Guidelines for developing a mutual recognition arrangement / agreement/ World customs organization. WCO SAFE Package. 2011.

19 SAFE. Framework of standards to secure and facilitate global trade. World customs organization, June 2012. P. 33.

20 Guidelines for developing a mutual recognition arrangement / agreement/ World customs organization. WCO SAFE Package. 2011. P.2.

включают в себя ясные, объективные действующие положения для таможни и УЭО. Программы УЭО должны быть прозрачными и опубликованы, а стандарты должны применяться в единообразной форме, так чтобы одна таможенная администрация была уверена в качестве авторизации другой таможенной администрации. В дополнение к этому стороны должны иметь соответствующее законодательство, допускающее взаимное признание. Более того, положения о безопасности данных и защите данных должны быть совместимыми.

Другими словами, совершенствование административно-правового статуса УЭО посредством реализации концепции системы взаимного признания предполагает не только грамотное «совмещение» института УЭО с институтом системы управления рисками, но также наличие соответствующих правовых инструментов, информационных таможенных техно-

логий, стандартов и процедур в сфере таможенного администрирования.

В современных условиях регулирования внешне-торговой деятельности, таможенные органы должны исходить из принципа максимального содействия торговле при сохранении эффективного таможенного контроля. На наш взгляд, этот баланс можно соблюсти при условии следования передовой правоприменительной практики таможенного администрирования, которая предполагает единообразное применение современных правовых средств и инструментов, разработанных в рамках Всемирной таможенной организации. Проведенный анализ показал, что программа УЭО является необходимым инструментом совершенствования правового статуса уполномоченного экономического оператора, а ее разработка в ТС (государствах-членах ТС) – одно из направлений дальнейшего развития института УЭО.

Библиография

1. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь.-2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М., 1999. 479 с. Электронный ресурс: www.dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/19117
2. Michel Donner, Cornelis Kruk. Supply chain security guide// The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2009.
3. Robert Holler, Jeremy Shranck. Customs modernization Handbook «Authorized economic operators programs». USAID. March, 2010.
4. Дорожная карта по проекту НПИ «Совершенствование таможенного администрирования» согласована всеми участниками рабочей группы. 18.04.2012. Электронный ресурс: http://www.asi.ru/news/1670/?sphrase_id=44364
5. SAFE. Framework of standards to secure and facilitate global trade. –World customs organization, June 2012.
6. Guidelines for developing a mutual recognition arrangement / agreement/ World customs organization. WCO SAFE Package. 2011.

References

1. Raizberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B.. Sovremennyy ekonomicheskii slovar'.-2-e izd., ispr. M.: INFRA-M., 1999. 479 s. Elektronnyi resurs: www.dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/19117
2. Michel Donner, Cornelis Kruk. Supply chain security guide// The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2009.
3. Robert Holler, Jeremy Shranck. Customs modernization Handbook «Authorized economic operators programs». USAID. March, 2010.
4. Dorozhnaya karta po projektu NPI «Sovershenstvovanie tamozhennogo administrirovaniya» soglasovana vsemi uchastnikami rabochei gruppy. 18.04.2012. Elektronnyi resurs: http://www.asi.ru/news/1670/?sphrase_id=44364
5. SAFE. Framework of standards to secure and facilitate global trade. –World customs organization, June 2012.
6. Guidelines for developing a mutual recognition arrangement / agreement/ World customs organization. WCO SAFE Package. 2011.