

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

Р.Х.ХИЛОУ

E.mail. ksucta@elcat.kg

Учурда бажылык көзөмөлдү башкаруу тобокелчиликтин профилдерине негизделет. Тобокелчиликтин профилдери тышкы экономикалык ишмердүүлүктүн катышуучулары тарабынан бир жерден экинчи жерге ташылып жаткан товарларды көзөмөлдөөнүн тездигин жана кенендигин аныктайт. Евробиримдикке кирген өлкөлөрдүн жана АКШнын тобокелчиликти башкаруу тутумун (ТБТ) түзүү тажрыйбасын талдоо бул тутум автоматташтырылуусу керектигин көрсөттү. Ар бир жүргүзүлгөн көзөмөл ишенимдүүлүктүн белгиленген деңгээлин камсыздашы керек.

В настоящее время управление таможенным контролем основывается на профилях риска. Профили риска определяют частоту и глубину контроля за товарами, перемещаемыми участниками внешнеэкономической деятельности. Анализ опыта построения СУР стран Евросоюза и США показывает, что данная система должна быть автоматизирована. Любой проводимый контроль должен обеспечивать заданный уровень надежности.

At present customs control management is based on risk profiles. Risk profiles determine frequency and depth of control over goods transferred by participants of foreign economic activity. Analysis of experience of resources management system formation in the European Union and USA shows that this system should be automatized. Any control held should provide specified reliability level.

Бурное развитие экономики, заключающееся в вовлечении стран в глобальные организации и интеграционные группировки, неразрывно связано с расширением международных экономических отношений, большая часть из которых реализуется через внешнюю торговлю. Вместе с тем, неравномерность развития стран в экономическом плане приводит к тому, что некоторые страны становятся зависимыми от более преуспевающих, что, несомненно, приводит к торговым конфликтам и способствует возникновению таможенных рисков.

Согласно тенденциям увеличения товарооборота между странами, например, рассмотрим следующие страны. Более детально рассмотрим показатели внешней торговли стран (табл/ 1 и 2) /4//

Таблица 1

Импорт стран 2001–2010 гг. (млрд долл. США)

Страна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
США	1259,3	1200,2	1303,1	1525,4	1735,1	1918,1	2020,4	2169,5	1605,3	1968,1
Китай	225,0	295,2	412,8	561,2	660,2	791,8	956,2	1131,6	1004,2	1394,7
Германия	495,5	490,2	604,7	715,9	780,5	922,4	1056,0	1186,7	926,2	1068,1
Япония	379,5	337,2	383,1	454,6	515,0	579,6	619,7	762,6	550,6	692,6
Франция	310,8	311,9	370,1	442,6	490,6	546,5	631,4	715,0	556,6	599,2
Великобритания	334,6	335,5	380,9	451,9	483,1	547,5	622,1	641,3	485,2	561,5
Канада	238,8	222,0	239,1	273,1	323,4	349,0	379,8	407,2	320,3	390,5
Россия	33,9	46,2	57,3	75,6	98,7	137,8	199,8	267,1	167,4	229,7
Австралия	71,5	72,7	89,1	109,4	125,3	139,3	165,4	200,6	165,5	201,6

Статистические данные по экспорту и импорту стран показывают, что за 10 лет объем внешней торговли претерпел немалые изменения. Так, с каждым годом наблюдается постепенное увеличение показателей по основным странам практически в

1,5 раза. Вместе с тем, экономический кризис 2008 г. наложил отпечаток и на торговлю. Это наглядно видно из рассмотрения данных, приведенных в табл/ 1 и 2. Однако уже в 2010 г. показатели внешней торговли у большинства стран увеличились и даже превысили показатели докризисного периода. Это свидетельствует о том, что постепенно страны начали искать пути выхода из сложившейся ситуации, заключающиеся в активном применении антикризисных мер.

Безусловными лидерами как по импорту, так и по экспорту являются США, Китай и Германия. Далее следуют такие страны, как Япония, Франция и Великобритания. Позиция Российской Федерации, согласно статистическим данным, варьируется. Так, по импорту она занимает срединное положение между Канадой и Австралией, зато показатели экспорта выделяют ее на первый план среди этих двух стран. Внешнеторговый оборот России в 2010 году составил 627,4 млрд долларов США, что является довольно неплохим показателем по сравнению с 2009 г. (469,1 млрд долларов США), когда страна еще переживала кризисное время.

Таблица 2

Экспорт стран 2001-2010 гг. (млрд долл. США)

Страна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
США	249,2	325,6	438,2	593,3	762,0	969,4	1217,8	1428,7	1201,8	1578,3
Китай	781,9	693,1	724,8	818,5	907,2	1038,3	1163,0	1301,1	1056,8	1277,6
Германия	550,2	615,7	751,8	909,5	978,0	1122,1	1323,8	1451,4	1120,7	1271,4
Япония	479,2	416,7	472,0	565,7	595,0	649,9	714,2	782,1	580,7	770,0
Франция	298,8	308,6	362,6	418,3	443,6	490,7	550,5	608,5	474,8	519,7
Великобритания	281,8	276,3	304,4	341,7	371,4	428,3	434,8	468,2	356,5	410,2
Канада	103,1	106,7	133,7	181,7	241,5	301,2	351,9	467,6	301,7	397,7
Россия	276,6	252,4	272,7	304,6	359,4	389,5	416,4	452,2	314,0	386,0
Австралия	63,9	65,0	71,6	86,4	105,8	123,3	141,1	187,2	153,9	212,4

Среди стран СНГ Российская Федерация в экспорте товаров занимает лидирующее положение по сравнению с другими странами, входящими в данную интеграционную группировку.

Таблица 3

Экспорт стран СНГ 2001-2010 гг. (млрд долл. США)

Страна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Россия	103,09	106,71	133,66	181,66	241,47	301,24	351,93	467,58	301,66	397,67
Казахстан	8,81	10,03	13,23	20,60	28,30	38,76	48,35	71,97	43,20	57,24
Украина	14,57	17,96	23,07	32,67	34,23	38,37	49,30	66,95	39,70	51,43
Белоруссия	7,33	8,02	9,95	13,77	15,98	19,73	24,28	32,57	21,30	25,23
Азербайджан	1,75	2,17	2,59	3,62	4,35	6,37	6,06	47,76	14,70	21,33
Узбекистан	2,82	2,51	3,19	4,28	4,75	5,62	8,03	10,37	10,74	11,59
Таджикистан	0,78	0,74	0,80	0,92	0,89	1,40	1,47	1,41	1,01	2,31
Грузия	0,32	0,35	0,46	0,65	0,87	0,99	1,24	1,51	1,14	1,58
Кыргызстан	0,51	0,49	0,58	0,72	0,67	0,79	1,13	1,62	1,44	1,49
Армения	0,29	0,51	0,69	0,72	0,95	1,00	1,22	1,06	0,70	1,01

Как видно из табл. 3, следом за Россией с большим отрывом в рейтинге идут Казахстан и Украина. Затем следует Белоруссия, которая больше чем в 2 раза отстает от двух предыдущих стран в экспорте, данную тенденцию можно представить на рис. 1.

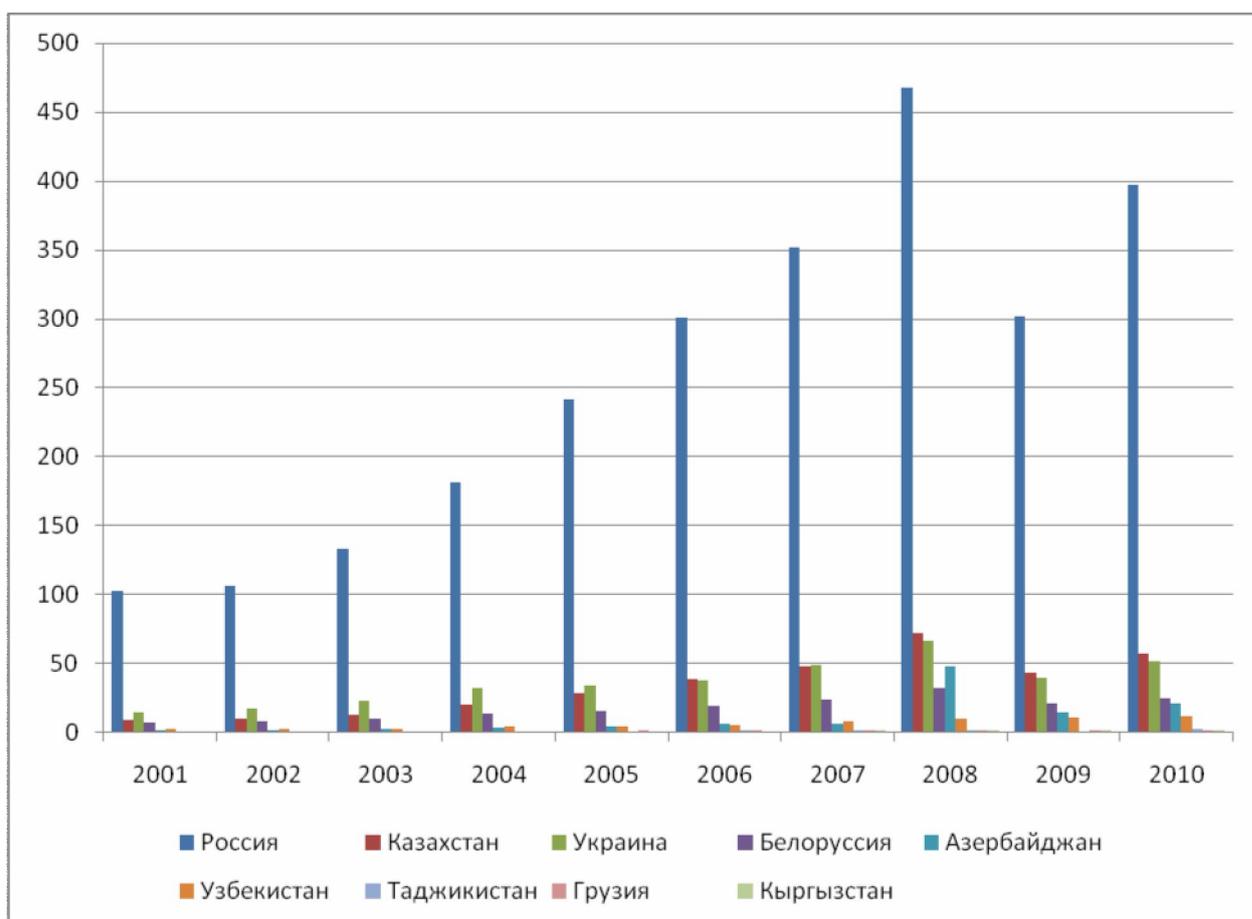


Рис. 1. Динамика экспорта стран СНГ 2001-2010 гг. (млрд долл. США)

Как было отмечено ранее, рост объемов международной торговли, наряду с положительной динамикой, имеет характерную особенность – возрастает нагрузка на таможенные органы. Опыт многих стран показал, что даже с увеличением численности сотрудников невозможно справиться с возрастающим объемом товаропотоков. Более того, в соответствии с международными нормами и правилами таможенные службы должны, с одной стороны, использовать защитные механизмы от некачественных товаров и тем самым действовать в интересах всего населения страны, а с другой стороны, соблюдать интересы бизнес-сообщества, обеспечив им снятие лишних административных барьеров. Традиционные методы таможенного контроля, которые заключались, например, в 100%-ном таможенном досмотре, не позволяли эффективно выполнять данную задачу. В связи с этим необходимо было использовать совершенно новые подходы, одним из которых является система управления рисками (далее – СУР).

Безусловно, как видно из проведенного анализа, было бы логично рассмотреть опыт работы таможенных служб США, Китая, Японии, Великобритании и других стран, но он достаточно широко освещен в литературных источниках /8/.

В то же время заслуживает определенного внимания опыт применения современных таможенных технологий в Германии и Австралии. Рассмотрим более подробно, как функционирует система управления рисками при таможенном контроле в этих странах. Германия входит в Европейский союз (далее – ЕС), а значит применение ею системы управления рисками основано на основополагающих документах ЕС в этой области. Главным образом, СУР в таможенной службе Германии направлена на автоматическую оценку с использованием данных, имеющих цель уменьшить риск налоговых убытков для государства /5/.

Таможенные органы Германии в своей работе применяют оценку рисков ситуаций в отношении международного движения товаров при торговле со странами, не входящими в ЕС. Специальным подразделением, занимающимся менеджментом риска, является Центр анализа рисков в Германии (Riskoanalyse Zoll – ZORA), цель которого состоит в разработке профилей рисков для проведения таможенного контроля. Структура СУР имеет трехуровневую систему – центральный, региональный и местный уровни. Стратегии управления риском принимаются на первом уровне и связаны с налоговыми операциями. На региональном уровне осуществляется непосредственно оценка схемы СУР, ее доработка и, если требуется, пересмотр на федеральном уровне. На местном уровне управление рисками применяется налоговыми органами, которые могут проверить дела, выбранные для внешнего налогового аудита /7/.

Помимо централизованного анализа рисков, существует децентрализованная оценка участника ВЭД (Dezentrale Beteligtigenbewertung – DEBBI), который может вынести суждение о только что появившемся участнике торговли. Данная оценка существенно влияет на обработку информации о нем и может быть пересмотрена в лучшую либо в худшую сторону. Вместе с тем, такая работа может дополнительно сформировать указания для профиля риска.

Децентрализованная оценка участника ВЭД производится отдельно по специальным областям: импорт (E), экспорт (A), прочие (S). Оценка риска имеет 3 цифры, которая в области S не ставится: 1 – незначительный риск, 2 – средний риск, 3 – высокий риск. Предметом децентрализованной оценки участника торговли не являются товары, подлежащие особому контролю с точки зрения налогового обложения. Оценка риска происходит посредством унифицированного каталога оценок в электронном виде, содержащего определенные критерии. Особый случай представляет область S (прочие), в которой нет цифровых оценок, а значит, нет и градаций риска. Если оценка риска в DEBBI невозможна по каким-либо причинам, а контроль участника ВЭД необходим, то осуществляется связь с ZORA для получения разрешения на проверку.

Структурно СУР в таможенной службе Германии представлена на рис. 2 и носит название «Четыре глаза» /7/.

Сущность данной структуры заключается в оценке участника ВЭД по принципу участия 4-х должностных лиц, прежде чем итоги оценки будут занесены в DEBBI и направлены в ATLAS, являющийся системой оформления товаров. Для реализации этого принципа на децентрализованном уровне назначаются 2 ответственных лица: контролер высокого уровня и ответственный исполнитель. Их задача заключается в выражении собственного мнения об оценке участника ВЭД и направлении этого мнения на вышестоящий уровень. В свою очередь, на централизованном уровне имеются руководитель области и ответственный исполнитель, которые принимают решения по оценке. Следует отметить, что назначение лиц децентрализованного уровня осуществляет централизованный уровень (ZORA). Таким образом, в процессе установления риска участвуют «четыре глаза».

Таможенная и пограничная служба Австралии является одной из передовых таможенных администраций в мире благодаря современным технологиям в области таможенного дела, основным из которых можно назвать систему управления рисками в процессе таможенного контроля.

Применение СУР на отдельных таможенных постах в Австралии берет начало в 1994 г., однако, ее официальное внедрение в работу Таможенной и Пограничной службы относится к 1996 г. В основе работы по СУР лежит австралийско-новозеландский стандарт AS/NZS 4360:1994, положения которого впоследствии были включены в содержание Рекомендаций по риск-менеджменту Всемирной таможенной организации пересмотренной в 1999 году Киотской конвенции /6/.



Рис. 2. Структура СУР «Четыре глаза»

В целях определения приоритетов, а также более тщательного анализа каждой из областей хозяйствования в августе 1996 г. на базе таможенной службы были учреждены Национальные бизнес-центры. Предметом их деятельности стала координация действий таможенной службы в рамках каждой области, анализ и мониторинг динамики товарооборота, а также участие в разработке Национальной концепции развития таможенных органов.

Важным шагом на пути к совершенствованию СУР стало принятие в 2003 году рамочных принципов бизнес-планирования и текущей деятельности на таможне с целью согласования вопросов по управлению рисками и бизнес-планирования в масштабах предприятия и отрасли в целом. Данный шаг можно охарактеризовать тем, что Таможенная служба Австралии оказывает содействие участнику ВЭД, учитывая его торговые потребности, а также обеспечивает доступ к необходимой информации, касающейся лиц, грузов и отраслей через основные связи с импортерами, экспортерами, таможенными брокерами, перевозчиками и другими заинтересованными сторонами.

Применение СУР в Таможенной и Пограничной службе Австралии основано на стандарте AS/NZS ISO 31000:2009 и включает в себя следующие этапы (рис. 3):

Первый этап (процесс установки контекста) включает 2 подэтапа:

- идентификация участников ВЭД путем обработки информации об импортируемых товарах с учетом величины его налогообложения;
- анализ сведений о состоянии отрасли, к которой относятся импортируемые товары, а также обзор государственной политики в данной отрасли хозяйствования с целью определения стратегии контроля.

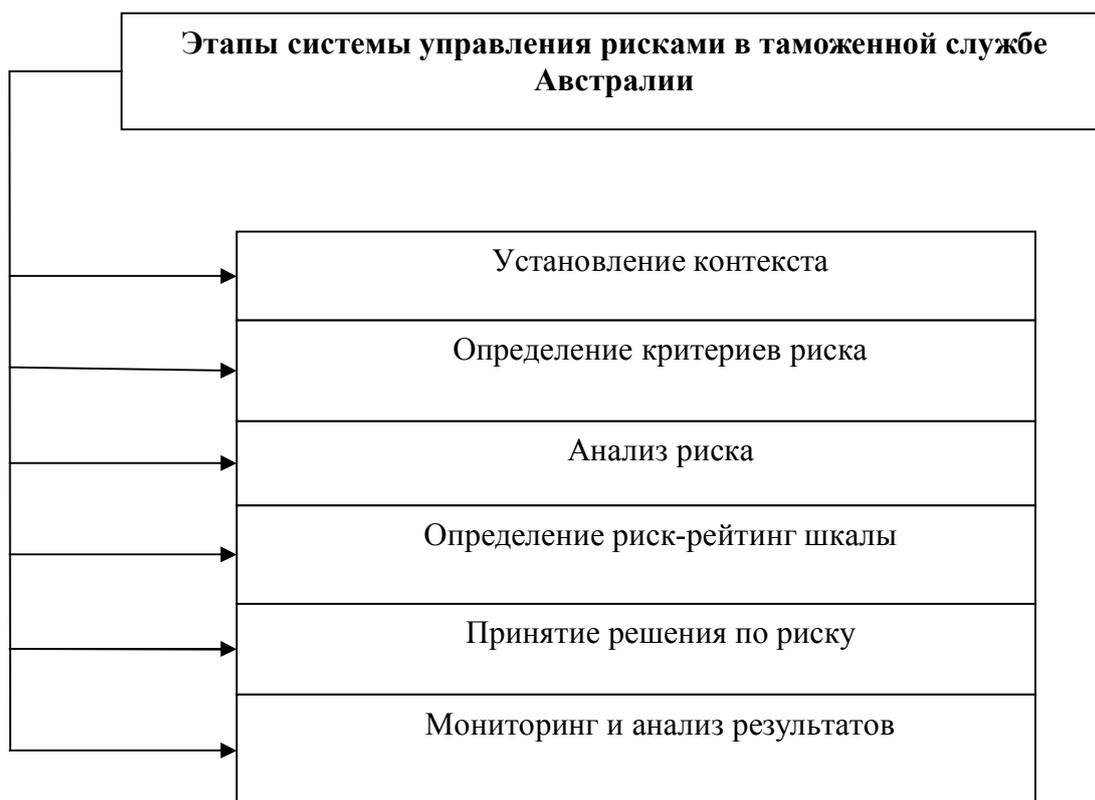


Рис. 3. Этапы системы управления рисками в таможенной службе Австралии

Второй этап (установка критериев риска) проводится для правильного принятия решений о выборе объектов контроля. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что уже в процессе формулировки критериев следует руководствоваться возможностью измерить риск и оперативно его устранить. По мнению австралийских экспертов, наиболее важными критериями риска являются угроза человеческой жизни (социальный аспект), объем налогообложения участника ВЭД (фискальный аспект), сбой при доставке товара (торговый аспект). Учитывая данные критерии, в итоге идентификации рисков предполагается четкое определение подозреваемого риска в виде конкретной формулировки (например, занижение таможенной стоимости и т.п.). Далее формируется шкала для определения вероятности и тяжести ущерба от риска.

На третьем этапе, заключающемся в анализе риска, австралийская таможенная служба учитывает возможность оказания содействия участнику ВЭД исходя из его торговых потребностей. Анализ риска также предполагает оценку вероятности и тяжести ущерба посредством проведения количественного и/или качественного анализа.

На четвертом этапе сотрудники аналитического отдела, определив риск и тяжесть ущерба, должны принять оперативное решение по его устранению с минимальными материальными затратами. Существенно и то, что постоянный мониторинг процесса применения СУР обеспечивает целевой выбор объектов контроля с минимальными издержками /3/.

Одним из преимуществ управления рисками таможенной службой Австралии считается то, что она использует при таможенном контроле Автоматизированную информационную систему (Automated Customs Information System, ACIS) и Интегрированную грузовую систему электронного декларирования (Integrated Cargo System, ICS). Основным программным продуктом данных систем является Customs Connect Facility (CCF) – уникальная разработка Службы и сторонних разработчиков, а именно ImprexDocs. Интересно отметить, что эта программа в достаточно короткие сроки и с минимальными затратами обеспечивает доступ к информации об участнике ВЭД и

отрасли, в рамках которой она осуществляет свою деятельность, с привлечением тех таможенных органов государств, к которым относится тот или иной субъект. Существенно и то, что дальнейшее совершенствование СУР входит в Концепцию развития таможенных органов Австралии до 2015 года, в рамках которой планируется и далее углублять сотрудничество с таможенными службами других стран в области информационного обмена с целью ускорения принятия решений, а также обмена передовым опытом.

Что касается СУР в Российской Федерации, то ее функционирование основано на принципах Киотской конвенции, которые, главным образом, направлены на упрощение и ускорение таможенных процедур, а также содействие участникам ВЭД.

Существуют, кроме того, нормативные и ведомственные акты общего пользования, в соответствии с которыми должностные лица таможенных органов применяют СУР согласно своему профилю деятельности дифференцированно.

Что касается системы администрирования, созданной в российской таможенной службе, то она представлена в виде четырех составляющих, а именно: ФТС России, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты, объединенные в единую информационную сеть, которая, в свою очередь, создает условия для построения эффективной СУР.

Технология применения СУР основана на 4 элементах (рис. 4) /2/:

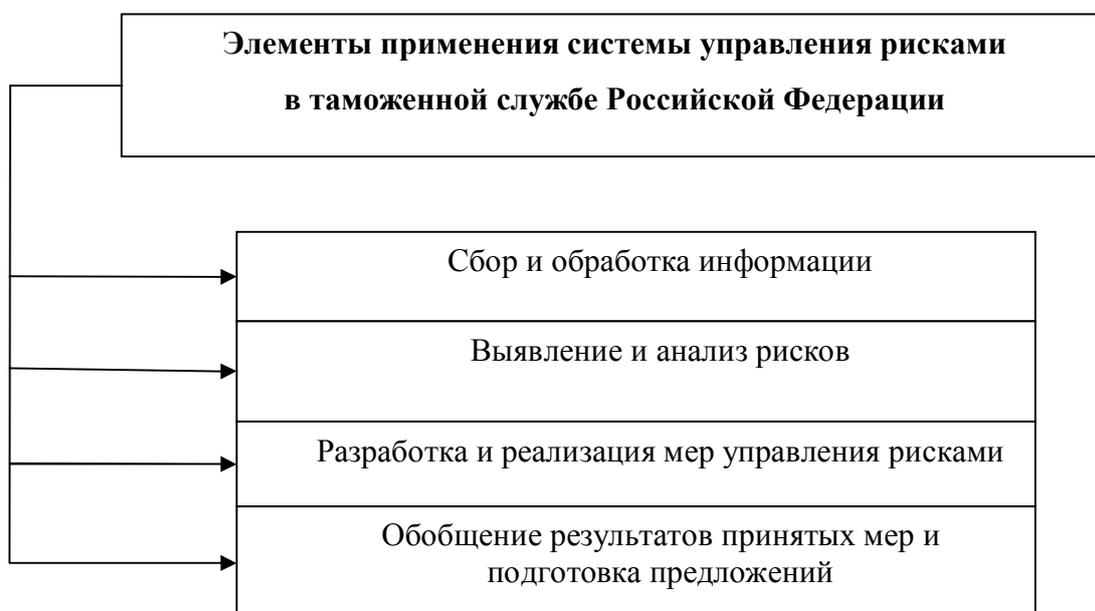


Рис. 4. Элементы применения системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации

Первый элемент предусматривает сбор и обработку всей существующей информации о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации.

Второй элемент СУР предполагает систематическое использование имеющейся у таможенных органов информации для определения причин и условий возникновения рисков, их идентификации и оценки возможных последствий несоблюдения таможенного законодательства. Анализ проводится с помощью традиционных математико-статистических методов, а также целевых методик выявления рисков, которые по необходимости разрабатываются структурными подразделениями таможенных органов по каждому критерию. По результатам анализа уполномоченные должностные лица определяют наличие взаимосвязей индикаторов и области риска.

Анализ риска не может быть полным без его оценки. Оценка риска предполагает не только систематическое определение вероятности наступления риска, но и оценку

возможных потерь от него, то есть оценку меры или степени последствий нарушения таможенного законодательства в случае его возникновения. Как правило, риск оценивается по трехбалльной системе: «высокий», «средний», «низкий». Определение степени риска позволяет выделить риски, при которых затраты на применение мер по их минимизации превышают возможные потери от их воздействия.

Третий элемент СУР предполагает прогноз результатов и определение возможных последствий планируемых мер, вероятности наступления этих последствий, а также анализ возможных мер по предотвращению или минимизации рисков, а по результатам – выбор оптимальных, предусмотренных действующим законодательством РФ.

Результатом выполненного анализа является создание нормативно-правового документа – профиля риска, в котором указывается совокупность сведений об области риска, индикаторе риска, а также о мерах по предотвращению или минимизации риска.

Четвертый элемент СУР невозможен без отлаженной системы «обратной связи», которая на сегодняшний день не налажена технически и организационно, что непосредственным образом влияет на оценку эффективности СУР и принятие решения об актуализации или отмене профилей рисков. Одним из недостатков, присущих отечественной СУР, является несогласованность взаимодействия между таможенными постами и подразделениями, занимающимися реализацией СУР.

Стоит заметить, что на данный момент действующие механизмы минимизации рисков не совершенны и требуют значительной доработки в материально-технической оснащенности некоторых таможенных постов в области применения новейших программных средств, а также имеет место финансовая сторона данного вопроса.

В заключение необходимо отметить, что зарубежные таможенные администрации применяют современные технологии в процессе таможенного контроля – систему управления рисками, соответствующую международным стандартам в области риск-менеджмента и рекомендациям Всемирной таможенной организации. Развитие партнерских отношений между таможней и бизнес-сообществом намного облегчает торговлю ввиду снятия лишних административных барьеров. Использование максимально упрощенных процедур для добросовестных участников ВЭД способствует быстрому и своевременному поступлению таможенных платежей в государственный бюджет.

Эффективность применения СУР также зависит от компаний – разработчиков данной системы, которые используют опыт информационных технологий и применяют его на практике, тем самым способствуя достижению максимального результата, когда содействие торговле и таможенный контроль не противостоят друг другу. Этот же принцип лежит в основе отечественной СУР. Примечательно, что российская СУР использует похожий алгоритм действий, что и австралийская и немецкая таможенная служба. Вместе с тем, недостаточно хорошо развиты такие составляющие, как нормативная, техническая и организационная. Несмотря на это, можно с уверенностью сказать, что отечественная СУР во многом ориентирована на международные стандарты, а значит, эффективность от применения данной системы будет только увеличиваться.

Список литературы

1. Communicating Electronically With Customs. Режим доступа: World Wide Web. URL: http://www.customs.gov.au/webdata/resources/files/communicating_electronically_with_customs.pdf.
2. Report_6.pdf.
3. Risk Management in Commercial Compliance. Режим доступа: World Wide Web. URL: http://www.anao.gov.au/uploads/documents/1997-98_Audit_

4. The 2010 *International Trade Statistics Yearbook*. Режим доступа: World Wide Web. URL: <http://comtrade.un.org/pb/Default.aspx>.
5. Бойко А.П. Совершенствование управления таможенным контролем с учетом факторов риска: Дис. ... канд. экон. наук. – М.: РИО РТА, 2008.
6. Официальный сайт Австралийской таможенной и пограничной службы. Режим доступа: World Wide Web. URL: <http://www.customs.gov.au>.
7. Официальный сайт Немецкого таможенного управления. Режим доступа: World Wide Web. URL: <http://www.zoll.de>.
8. Ткаченко И.Е. Анализ практики применения системы управления рисками в зарубежных таможенных администрациях / Отчет о НИР. – М.: РИО РТА, 2009.