

РАЗДЕЛ 2 - ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ СТАНДАРТОВ ВТАМО

JEL Classification: F01

**ОБЩИЙ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД
В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ СТРАН ЕВРАЗЭС**

Александр Ершов

Санкт-Петербургский филиал Российской таможенной академии, Российская Федерация

Ольга Завьялова

Санкт-Петербургский филиал Российской таможенной академии, Российская Федерация

Аннотация

В статье рассмотрена эволюция управленческих подходов в области таможенного контроля, выполнена систематизация этапов развития системы управления рисками при таможенном контроле в международном аспекте.

Ключевые слова: система управления рисками; функциональный, структурно-организационный, процессный, системный, субъектно-ориентированный и синергетический подходы; актуальные тенденции совершенствования таможенной деятельности.

Введение

Современный этап развития мировой экономики характеризуется процессами интеграции и интернационализации мировой экономики, приводящими к созданию целостной глобальной системы регулирования внешней торговли, например, среди стран Евразийского экономического сообщества (далее - ЕврАзЭС), таких как: Россия, Казахстан, Беларусь. Международные экономические отношения вышли на новый качественный уровень – это либерализация торговли, устранение торговых барьеров, обеспечение свободного перемещения товаров, конкуренция в области иностранных инвестиций. Решить столь масштабную задачу невозможно без модернизации таможенных служб, создания новых средств и методов таможенного регулирования, отвечающих современным требованиям.

В настоящее время одной из ключевых целей Всемирной таможенной организации (далее – ВТАМО) является создание системы упрощения и ускорения процесса таможенного

оформления и системы снижения таможенных рисков. Новая система предполагает создание рамочных стандартов по безопасности и содействию торговли, единой информационной платформы, а также позволяет таможенным службам работать более эффективно, организовывать оперативный контроль и мониторинг, сокращать время на таможенное оформление, что, в конечном счете, должно обеспечить переход всемирной торговли на более качественный уровень [3]. Новая система управления рисками как уникальный инструмент интегрально-целостного таможенного контроля позволит перейти на новые принципы безопасности международных цепей поставки товаров, знаменует собой начало принципиально нового подхода к взаимодействию таможни и бизнеса на основе государственно-частного партнерства и доверия. Разработка и внедрение интегрированной системы управления рисками в рамках Таможенного союза стран ЕврАзЭС является одним из актуальных направлений развития общего экономического пространства.

Таблица 1.1. Базисная матрица развития управления рисками в таможенном деле

| Название этапа | Период (годы) | Доминанты объектов контроля | Методологическое обеспечение | Технология систем |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| <i>Этап 1. Управление рисками в условиях полного и детализированного контроля</i> | 1960-1990 | Товар | Функциональный подход | «человек-человек» |
| <i>Этап 2. Управление рисками в условиях функционально-выборочного контроля</i> | 1991-2000 | Товар, транспортное средство | Функциональный и структурно-организационный подходы | «человек-человек», «человек-машина» |
| <i>Этап 3. Управление рисками в условиях процессно-выборочного контроля</i> | 2001-2010 | Товар, транспортное средство, международная цепь поставки товаров, субъекты внешнеэкономической деятельности | Процессный, системный и функциональный подходы | «человек-машина», «человек-человек» |
| <i>Этап 4. Система управления рисками в условиях интегрально-оперативного контроля и мониторинга</i> | 2011-2020 | Международная цепь поставки товаров, субъекты внешнеэкономической деятельности | Субъектно-ориентированный, синергетический, системный, процессный подходы | «машина-машина», «машина-человек» |

Управление рисками в таможенном деле прошло определенные этапы в своем развитии, в условиях, когда доминировали одни или другие объекты контроля, методологического обеспечения и технологии систем. В таблице 1.1. показаны основные этапы развития системы управления рисками в таможенном деле.

Этап 1. Управление рисками в условиях полного и детализированного контроля (1960-1980 гг.). Вплоть до 80-х годов XX столетия специфика работы таможенных служб заключалась в «практическом» мониторинге и «тщательном» контроле всех поставок товаров. Доминирующий функциональный подход в управлении рисками выразился в последовательной реализации обязательного многоступенчатого таможенного контроля с участием многих структурных подразделений таможенной службы.

Постепенно зарубежные таможенные службы развитых стран осознали сложность и недостаточную эффективность проводимых тщательных проверок каждой партии товаров, при быстро растущем мировом товарообороте. По данным Всемирной торговой организации, в 1980-ом году общемировой импорт составил 2 075 млрд долл. США, в 1990-ом году – 3 550 млрд долл. США, в 2000 году – 6 724 млрд долл. США, в 2010 году – 15 464 млрд долл. США, в 2011 году – 18 438 млрд долл. США. Из содержания таблицы 1.2 видно, что за каждые десять лет объемы торговли по регионам увеличивались значительно.

Таблица 1.2. Динамика объемов мирового импорта товаров в 1970-2010 годах по регионам, млн. долл. США

| Регион | 1970 г. | 1980 г. | 1990 г. | 2000 г. | 2010 г. |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Африка | 14700 | 97500 | 99600 | 129700 | 468200 |
| Азия | 46500 | 351600 | 761500 | 1678700 | 4860800 |
| Европа | 173330 | 1012490 | 1750925 | 2774855 | 5871350 |
| Ближний Восток | 7800 | 101600 | 101300 | 167400 | 580700 |
| Северная Америка | 59300 | 342025 | 684460 | 1684340 | 2683075 |
| Южная и Центральная Америка | 16000 | 101300 | 85900 | 207400 | 584600 |

Источник: составлено по статистическим данным Всемирной торговой организации, <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/>

Негибкие, административно пересыщенные таможенные процедуры оказали мощное негативное воздействие на конкурентоспособность бизнеса. Впервые таможенная служба оказалась ответственна не только за осуществление торгового регулирования, но и стала рассматриваться в качестве фактора обеспечения конкурентоспособности бизнес-структур. Экстраординарное увеличение международных потоков товаров, услуг и капитала стало причиной реформы и модернизации в принципах и правилах таможенного оформления и контроля.

Несмотря на преобладание технологии системы «человек-человек», постепенно таможенная служба стала восприниматься как система взаимосвязанных элементов. Решение проблемы повышения эффективности взаимодействия сопровождалось развитием и внедрением в начале 70-х годов первых специализированных автоматизированных систем

обработки грузов как будущей технологической системы «человек-машина».

Впервые законодательно была закреплена необходимость содействия прохождению грузов через границы в 1982 году в Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах, целью которой явилось «сокращение требований в отношении соблюдения формальностей, а также видов и продолжительности контроля для облегчения международной перевозки грузов» [1].

В начале 80-х годов начали формироваться и постоянно пополняться банки данных, информация которых стала активно использоваться. При этом все внимание при выборе объекта таможенного контроля уделялось исключительно *товару*. Первоначально информация о предварительных операциях или деятельности субъектов внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) не имела принципиального значения.

Этап 2. Управление рисками в условиях функционально-выборочного контроля (1991-2000 гг.). В данный период времени методология управления рисками основывалась на функциональном и структурно-организационном подходах. Происходило становление общенациональных методов выборочных проверок на основе случайного отбора или определения процента досмотров, обеспечивающего приемлемую пропускную способность. В этом подходе проявилось содержание управления рисками.

Структурно-организационный подход проявился в агрегировании таможенного контроля в отношении объекта контроля – транспортного средства. Например, именно в этот период в России появились организационные структуры таможенных органов, привязанные в своей деятельности к конкретным видам транспорта – морские таможни (морской и речной транспорт); многосторонние автомобильные пункты пропуска (автомобильный транспорт); таможни, обслуживающие воздушный транспорт; энергетические таможни (трубопроводный транспорт и линии энергопередач) и т.д.

Многовариантность решений при таможенном оформлении и контроле обусловила появление понятия многоканальной системы принятия решений, введенной в действие с 1997 года. В течение 90-х годов зарубежные таможенные службы постепенно стремились вводить отдельные фрагменты управления рисками в свои методы реализации данного процесса. Например, путем разработки высокотехнологичных таможенных процедур «оценки рисков» в области контроля за перемещением пассажиров с 1996 года разрабатывается совместный проект таможенных служб общей электронной структуры сообщения на основе UN/EDIFACT-стандарта (обмен электронными данными между таможенной службой, торговлей и транспортом). Это позволило каждой из таможенных администраций параллельно иметь информацию об импорте и экспорте между ними. В этот период складывалась система соглашений между таможенными администрациями, основанная на информационных технологиях. Единый электронный формат данных повлек за собой стандартизацию содержания данных, а значит и благоприятное для участников внешнеэкономической деятельности упрощение требований к ним. Таким образом, в период 1991-2000 гг. была заложена модель таможенных данных Всемирной таможенной организации (далее – ВТамО) [2].

Сложившиеся к концу 90-х годов принципы работы таможенной службы на основе управления рисками в кристаллизованной форме были закреплены в Пересмотренной Киотской Конвенции, принятой в 1999 году. Приоритетной целью было названо удовлетворение потребностей участников международной торговли и таможенных служб в

облегчении, упрощении и гармонизации таможенных правил и процедур. Начиная с этого момента, стала постепенно формироваться единая система технологии управления на основе таможенного риск-менеджмента (рис.1.1).

Были сформированы такие документы, как: Руководство по анализу рисков и таможенному контролю Европейского Союза; Стандартная структура управления риском Европейского Союза; Руководство по управлению рисками Всемирной таможенной организации и др. Появляется технология системы «человек-машина», то есть автоматизированные информационные системы таможенной деятельности.

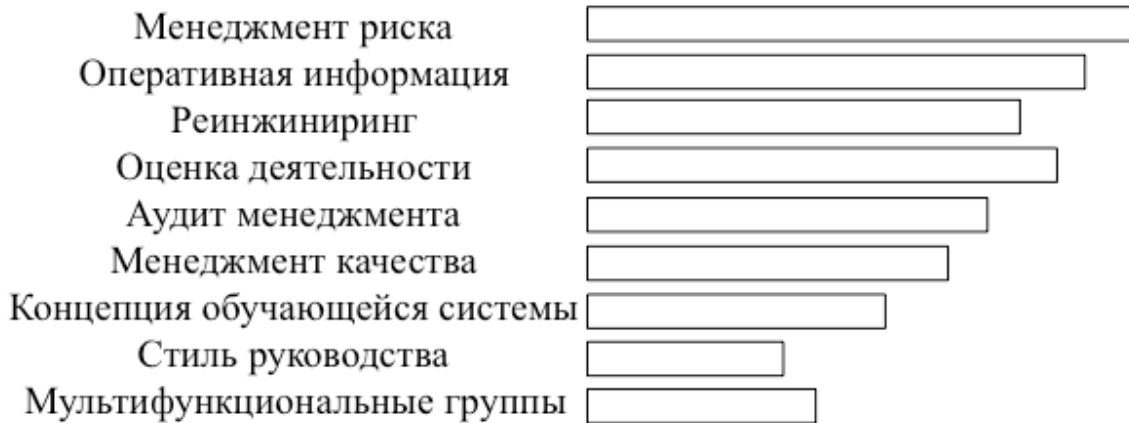


Рис.1.1. Приоритетные тенденции совершенствования таможенной деятельности Всемирной таможенной организации (2000 г.)

В качестве положительных результатов применения управления рисками Всемирная таможенная организация выделила следующие: лучшее использование ресурсов или потенциала в условиях их ограниченного объема; направление ресурсов на области большего риска; усиление содействия развитию торговли, потоку товаров и инвестиций в страну.

Этап 3. Управление рисками в условиях процессно-выборочного подхода (2001-2010 гг.). Отказ от полного (тщательного) контроля и переход на принцип выборочного таможенного контроля неизбежно привел бы к росту таможенных правонарушений. Поэтому новое методологическое обеспечение формируется в новых условиях на основе процессного контроля с учетом системы управления рисками: предварительный контроль (предварительное информирование, предварительные решения); основной таможенный контроль; контроль после выпуска товаров (таможенный пост-аудит). Функциональный подход хоть и остается в системе управления рисками, но постепенно уступает процессному подходу в таможенном контроле на базе новых информационно-технологических систем (АИСТ-РТ-21, АИСТ-М, КАСТО-АИСТ и т.д.), а именно, систем «человек-машина».

В 2005 г. ВТамО принимает важнейший документ, своеобразный «свод таможенных конвенций», под названием «Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли» (далее — «Рамочные стандарты ВТамО»). Эти стандарты позволяют повысить безопасность международных цепей поставок и оказать содействие торговле [3].

Появляются новые доминанты объекта таможенного контроля – *международная цепь поставки товаров*, а также субъекты международной цепи поставки товаров. Становится понятным, что справиться с многопараметрическими данными управления международными цепями поставки товаров в таможенных целях даже с учетом системы управления рисками невозможно без появления новой технологической системы «машина – машина».

В этот период таможенные службы устанавливают и поддерживают официальные отношения консультационного характера с участниками внешней торговли в целях развития сотрудничества и содействия их участию во внедрении наиболее эффективных методов работы, согласующихся с национальным законодательством и международными договорами. С другой стороны, появление данного подхода оказалось обусловленным непосредственно принципами управления рисками в обслуживании международной торговли.

Применение критериев, основанных на прошлом опыте, усвоенных наработках и статистических результатах досмотра теперь не представлялось достаточным эффективным подходом. Вместо обычного обмена информацией о совершенных нарушениях новая философия управления выявила необходимость развития сотрудничества с бизнесом. Западные специалисты в области таможенного менеджмента пришли к выводу, что, на самом деле, необходим подход, основанный на государственно-частном партнерстве, в том числе, на добровольном допуске таможенных служб в сферу коммерческой информации торговых предприятий. Также необходимо появление нового статуса участников ВЭД – «уполномоченный экономический оператор», которому передается часть функций таможенных органов. Это приведет к быстрому и абсолютно «прозрачному» таможенному оформлению товаров путем применения упрощенных процедур. Поэтому компании, которые проявляют подлинную готовность повышать безопасность цепи поставок товаров, оказываются в выигрыше. Минимизация рисков, таким образом, позволяет таможенным службам выполнять свои функции по обеспечению безопасности и по облегчению законной торговли.

Этап 4. Управление рисками в условиях интегрально-оперативного контроля и мониторинга (2011-2020 гг.). В нынешних условиях в центре внимания правительств большинства стран мира находятся вопросы повышения конкурентоспособности внешней торговли (подразумевающей такие составляющие как: затраты, скорость сделок и качество импорта/экспорта, безопасность международных цепей поставки товаров, а также инвестиции и эффективность поставок из-за рубежа ресурсов для российских или совместных предприятий). Отсюда необходимость стратегической направленности совершенствования таможенного регулирования на основе модернизации таможенных процедур и таможенного контроля, на основе новой методологии системы управления рисками, где доминантами являются субъектно-ориентированный, синергетический и системно-процессный подходы.

В данный период *упрощение* как процесс устранения всех излишних и дублирующих элементов в формальностях и процедурах будет включать такие инструменты как: сокращение количества необходимых документов; совместная обработка на основе реализации принципов интегративно-оперативного контроля, «единого окна» и «единой остановки».

Принцип «единого окна» (single window) связан с оформлением всей документации внешнеторговых сделок и представляет собой систему, позволяющую перевозчику предоставлять всю необходимую информацию в электронном виде или на бумаге лишь одному ведомству для соблюдения требований, предъявляемых ко всей экспортно/импортной документации. Методология Всемирной торговой организации предлагает следующие варианты «единого окна»:

а) *единый орган*, таможенным органам делегируется ряд полномочий других государственных ведомств, осуществляющих контроль импорта/экспорта (например, в Голландии и Швеции);

б) *единая система*, интегрирующая сбор, обработку и самораспределение информации в электронном виде по заинтересованным государственным ведомствам (например, в США);

в) *автоматизированная система*, при которой субъекты ВЭД подают электронную торговую декларацию, оформленную в одном документе, для получения разрешения на сделку со стороны различных контролирующих органов. При этом ответы государственных ведомств на одобренные заявки отсылаются в электронном виде на компьютер отправителя декларации (например, в Сингапуре).

Принцип «единой остановки» (one-stop-shop) связан с физическим движением транспортных средств в пограничной зоне и заключается в устранении дублирования действий, т.е. в снижении числа остановок при пересечении границ посредством комбинированных действий пограничных структур двух стран на одном общем пункте либо одном пункте на каждом из направлений (совмещенные средства обслуживания).

Всемирная торговая организация определяет следующие показатели результатов работы по упрощению процедур торговли:

1) *в частном секторе*: сокращение затрат на обработку торгово-таможенной документации; сокращение времени на утверждение торговых документов; сокращение численности персонала, необходимого для обработки документов и выполнение таможенных формальностей; ускорение таможенной очистки; сокращение ресурсов, которые необходимо иметь предприятиям;

2) *в государственном секторе*: сокращение численности сотрудников ведомств, обрабатывающих документы; рациональное размещение ресурсов; сохранение прежней численности сотрудников, занимающихся правоприменением, даже при увеличении объемов торговли и грузооборота; строгое соблюдение торговых нормативов.

Ключевой целью мировой таможенной системы на ближайшую перспективу остается результативное *содействие* внешнеторговой деятельности, подразумевающее, прежде всего, ускорение совершения таможенных процедур наряду с обеспечением эффективной реализации правоохранительных задач. Поэтому, на первый взгляд парадоксальная фраза «содействие торговле и контроль не должны противостоять друг другу» [4] рассматривается в качестве единственно верной и приемлемой в целях развития торговли и защиты экономического благосостояния.

Ключевым в этом отношении является категория «*интегрировано-комплексное управление цепью поставок товаров*», подразумевающая следующие элементы:

получение предварительной информации до фактического прибытия груза (от субъекта ВЭД);

развитие системы обмена информацией между таможенными органами разных стран на основе единых для всех таможен мира стандартов электронного документооборота;
сотрудничество с компетентными органами;
совершенствование компьютеризированных систем обработки информации, предоставляемой в электронном виде; безбумажное таможенное оформление;
сокращение бюрократических формальностей (концепция «единого окна»);
определение стратегии контрольных мероприятий;
целевой выбор объектов контроля на основе применения системы управления рисками, предполагающей обработку всей имеющейся информации о грузе;
использование современных технологий контроля (неинтрузивный досмотр, досмотр при отправке по запросу импортирующей страны);
смещение акцента контроля с товара на субъект ВЭД, внедрение контроля после таможенного оформления (таможенный аудит);
внедрение упрощенных и ускоренных процедур для уполномоченных экономических операторов, авторизованных в таможне (статус партнера по поддержанию безопасности).

Одним из важных нововведений в таможенной службе России в предстоящий период является применение на практике модели таможенных данных – стандартизированного набора данных, необходимых для представления в таможенные органы при оформлении таможенных процедур с целью использования при информационном обмене между автоматизированными системами таможенных служб, участников ВЭД и органов государственного контроля в странах - членах Таможенного союза.

Выводы

Таким образом, широкое применение технологической системы «машина – машина» предполагает полную автоматизацию процессов таможенного контроля, связанных с принятием решения о выпуске товаров в автоматическом режиме, без участия должностных лиц таможенного органа. Это направление должно обеспечиваться применением автоматизированных программных средств в системе управления рисками, таких как: анализ информации, обеспечивающий возможность оценки и прогнозирования рисков несоблюдения таможенного законодательства; выявление и оценка риска с использованием комплекса инструментов системы управления рисками; применение комплекса программных средств по сбору информации, по выявлению рисков, по ведению базы данных профилей риска и т.д.

В период до 2020 г. должна получить дальнейшее развитие система управления рисками с учетом необходимости формирования нормативно-правовой, методологической и информационно-технической основы единой системы управления рисками Таможенного союза. Развитие доминантного субъектно-ориентированного подхода в рамках системы управления рисками путем категорирования участников внешнеэкономической деятельности в целях реализации принципа выборочности при проведении таможенного контроля позволит повысить эффективность применения системы управления рисками в целом.

Литература

1. Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах. Совершено в Женеве 21 октября 1982 года. Организация объединенных наций. Европейская экономическая комиссия. Комитет по внутреннему транспорту.
2. Модель таможенных данных Всемирной таможенной организации: воздействие на инициативу по обмену данными Региональной программы по облегчению торговли и таможенному сотрудничеству. Азиатский банк развития, 2002.
3. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли. Всемирная таможенная организация. Женева, 2005.
4. Руководство по управлению рисками Всемирной таможенной организации, 2003
5. Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: утверждена в качестве распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-п
6. Таможенный кодекс Таможенного союза: приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза (принят постановлением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17) (издание 16.04.2010), Кодекс Российской Федерации 2010, № 50, ст. 6615

JEL Classification:

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ПРОЕКТАМИ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ

Игбал Бабаев

*Главное управление статистики и информационных технологий, Государственный
Таможенный Комитет Азербайджанской Республики*

Аннотация

В статье анализируются вопросы развития таможенной системы в контексте модернизации. В этой связи автором рассматриваются инновационные проекты в таможенной сфере в качестве инструментов модернизации и упрощения международной торговли. Акцентируется на управлении проектами как общепринятой методологии инновационной деятельности. Автором описаны области применения инновационных проектов в таможенной сфере, объекты модернизации и типичные модели реализации инновационных проектов в таможне. Определены основные критерии в управлении