

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ ПОСРЕДСТВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ АНАЛИЗА И УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ

В.А. Некрасов

Рассматриваются вопросы модернизации таможенной службы Кыргызской Республики посредством внедрения прогрессивных технологий с использованием системы анализа и управления рисками.

Ключевые слова: модернизация налоговой службы; система управления рисками.

Стремление Кыргызстана соответствовать современным мировым стандартам международной торговли предписывает ему соблюдение основных принципов Киотской конвенции, направленных на ускорение внешнеторгового оборота и создание условий, благоприятствующих законной торговле. Соблюдение этих принципов ведет к снижению допустимых объемов таможенного контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Кыргызской Республики. В этой связи возрастает риск пропуска через таможенную границу Кыргызстана не декларированных или недостоверно декларированных товаров. В конечном счете, это может привести к снижению уровня экономической безопасности государства. Следовательно, возникает важная практическая задача обеспечения требуемой достоверности таможенного контроля

при существенном снижении его допустимых объемов.

В интересах обеспечения требуемой достоверности таможенного контроля, прежде всего, необходимо усовершенствовать существующую систему управления им. С этой целью в таможенных органах Кыргызской Республики внедряется система управления рисками (СУР). Правовую основу ее внедрения заложили положения ныне действующего Таможенного кодекса, который ввел понятие принципа выборочности таможенного контроля товаров и транспортных средств¹. Однако от введения принципа до его рациональной практической реализации длинный путь.

¹ Таможенный кодекс Кыргызской Республики. Закон КР от 12 июля 2004 года №88 // Эркинтоо. 2004. 23 июля. №56–59.

В настоящее время управление таможенным контролем основывается на профилях риска, определяющих частоту и глубину контроля за товарами, перемещаемыми участниками внешнеэкономической деятельности (ВЭД).

Анализ опыта построения СУР стран Евросоюза и США показывает, что данная система должна быть автоматизирована. Это позволяет принимать решения в оперативном режиме, анализировать внешнеэкономическую деятельность участников ВЭД, обеспечивать единство исполнения Таможенного кодекса на всей территории страны, исключать негативное влияние субъективного фактора при проведении отбора товаров для таможенного контроля. Любой проводимый контроль должен обеспечивать заданный уровень надежности.

В развитых странах выборочный контроль, основанный на СУР, применяется достаточно давно и довольно успешно. Например, в США 72% внешнеторговых сделок обслуживается по “зеленому” коридору, 26% – по “желтому” коридору и только 2% – по “красному”, т.е. только 2% перемещаемых товаров подпадают под достаточно детальный таможенный контроль. По мнению специалистов, это с учетом СУР обеспечивает 95%-ный уровень надежности таможенного контроля. В странах ЕС уровень надежности таможенного контроля составляет 97%.

В Кыргызской Республике в настоящее время под профили риска подпадает не более 10% перемещаемых товаров. Анализ работы Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики показывает, что официальные данные об уровне надежности таможенного контроля и методика их оценки в Кыргызстане в настоящее время практически отсутствуют. Вместе с тем сравнительный анализ кыргызстанского и зарубежного опыта управления таможенным контролем в условиях риска дает основания предполагать, что уровень надежности таможенного контроля в Кыргызстане существенно ниже, чем в США, странах ЕС и Российской Федерации. Следовательно, простое увеличение объема контрольных мероприятий не обеспечивает достаточный рост надежности таможенного контроля. Необходимо эффективно

управлять объемом контроля в конкретных условиях обстановки.

Проблема совершенствования управления таможенным контролем с учетом факторов риска являлась предметом исследований многих зарубежных ученых.

Ученые США, Швеции, Германии активно занимаются разработкой теории управления таможенными рисками, которая предполагает дифференциацию участников ВЭД по степени соблюдения ими существующего законодательства, с целью уменьшения нагрузки на таможенные службы, профилактики нарушений таможенных правил, повышения надежности таможенного контроля. Однако эти методики являются государственной тайной и широкой общественности неизвестны.

В последние годы управление рисками активно практикуется таможенными службами государств-членов таможенного союза, особенно Российской Федерации.

Ведущая роль в разработке теоретических и методологических проблем управления рисками в таможенных органах принадлежит ученым Российской таможенной академии. Теоретические и практические аспекты формирования системы управления рисками в Российской Федерации рассматривались в работах С.В. Барамзина¹, В.Е. Новикова², Л.А. Поповой³, С.Н. Гамидуллаева⁴, Э.П. Купринова⁵. Кыргызстанскими учеными исследования в этой сфере не проводились. Несмотря на имеющиеся российские исследования, круг вопросов, требующих

¹ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности: учебник. М.: РИО РТА, 2004.

² Новиков В.Е. Таможенная пошлина как инструмент государственного регулирования экономики / В.Е. Новиков и др. М.: РИО РТА, 2006.

³ Попова Л.А. Налоговые системы зарубежных стран. М.: Дело и сервис, 2011.

⁴ Афонин П.Н., Гамидуллаев С.Н. Таможенные риски: интеллектуальный анализ, управление. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2007.

⁵ Купринов Э.П. Таможенная политика; моделирование показателей внешнеэкономической деятельности // Теория, методология и практика таможенного дела: Сборник научных трудов: В 2 ч. М.: РИО РТА, 1998.

научного исследования, постоянно расширяется и углубляется. Так, например:

↳ в настоящее время частота и глубина контроля, определяемая профилями риска, не имеет глубокого научного обоснования. Это, в частности, подтверждается огромным различием объемов таможенного контроля товаров (2% в США и более 70% в Кыргызстане);

↳ нет научно-методического аппарата для формирования обоснованных предложений по построению системы управления рисками и рациональной организации ее функционирования;

↳ не решены вопросы оценки эффективности функционирования СУР и т.д.

Следовательно, в настоящее время имеет место острое **противоречие** между требуемым и существующим уровнями развития научно-методических основ совершенствования управления таможенным контролем.

В последние десять лет в мире, и в том числе в Кыргызстане, происходит изменение модели управления таможенным делом в целом и таможенным контролем в частности (рис. 1).

Одной из тенденций трансформации современного менеджмента в таможенной службе Кыргызской Республики является необходимость более широкого применения экономических методов управления, а также использования технологий и приемов, доказавших свою

эффективность в коммерческих структурах или в иностранных таможенных администрациях.

Внедрение международных норм и правил позволит перейти к практике применения единых стандартов в области таможенного дела.

Анализ направлений совершенствования управления в таможенных службах ЕС и США показал, что аналогом внедряемой в деятельность кыргызстанских таможенных органов модели управления таможенных рисков правомерно признать европейскую модель.

Внедрение системы управления рисками (СУР), как компонент общей программы модернизации таможенной службы, ГТС при ПКР начала сравнительно недавно.

В ходе ее использования было выявлено, что действующая модель системы, наряду с явными преимуществами перед концепцией “тотального” таможенного контроля, имеет ряд существенных недостатков, являющихся сдерживающим фактором ее эффективного развития. К ним относятся:

1. Низкая оперативность рассмотрения проектов профилей риска и реагирования на обратную связь из таможенных органов.

2. “Длинные” управленческие связи. Координирующее подразделение отдельных региональных таможенных управлений не имеет прямой возможности повлиять на скорость рассмо-

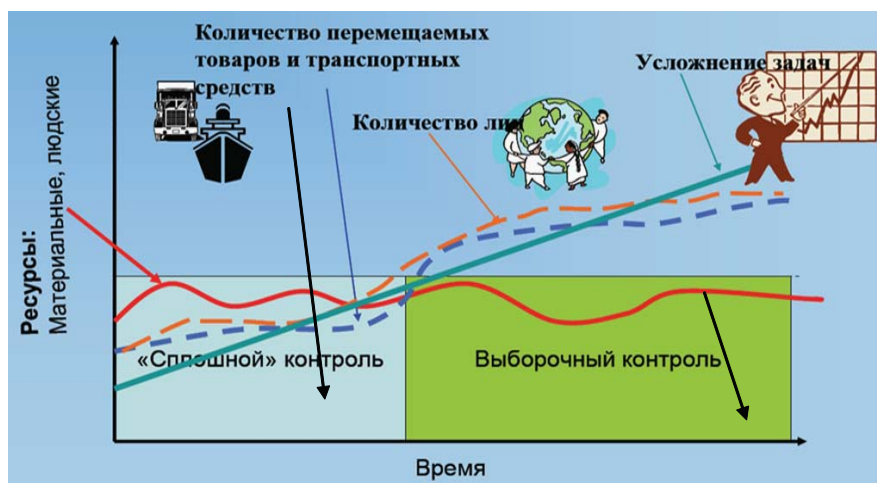


Рис. 1. Причины пересмотра подходов к осуществлению таможенного контроля

тения исполнителем предложений таможенных органов, если он работает в другом функциональном подразделении управления.

3. Разобщенность, отсутствие целостности аналитической работы при выявлении рисков и подготовке проектов профилей риска, отсутствие эффективного программного средства ГТС при ПКР.

4. Сложность обобщения результатов применения профилей риска с целью выработки дальнейшей стратегии таможенного контроля и тактики применения СУР.

Необходимо учитывать, что риски, с которыми сталкивается таможня, включают возможность нарушения таможенного законодательства (например, требований лицензирования, квотирования, сертификации, занижения таможенной стоимости и т.д.), а также потенциальную неспособность облегчить условия для международной торговли. В интересах снижения негативных последствий таможенная система должна уметь управлять этими рисками. Это требует систематического применения процедур, направленных на их снижение, что позволило бы таможенному органу выполнять свои задачи максимально эффективно и производительно. К таким процедурам относятся идентификация, анализ, оценка, режим, мониторинг и обзор рисков, которые могут повлиять на реализацию этих задач.

В рамках общих научно-методических основ управления таможенным контролем товаров и транспортных средств в условиях риска используется выражение “облегчение и контроль”, а не “облегчение торговли *через* контроль”. Широко распространено убеждение, что эти понятия

противоположны друг другу, и неудивительно, что некоторые зачастую видят явный парадокс в одновременном достижении того и другого. Многие полагают, что чем легче условия для торговли, тем слабее контроль над ней. И, наоборот, при ужесточении контроля, по их мнению, страдает рациональность. Но это чрезвычайно упрощенный взгляд, поскольку он предполагает, что единственным путем облегчения процесса может быть только “ослабление повордье” контроля. Подобное утверждение порочно в своей основе, поскольку концепции облегчения торговли и контроля представляют собой две отдельные переменные величины (рис. 2).

Верхний левый квадрант матрицы (высокая степень контроля, низкая степень облегчения) воплощает в себе режим жесткого контроля, при котором таможенные требования строги в ущерб интересам простоты. Его можно назвать “бюрократическим подходом”, часто присущим стилю управления, цель которого избежать всяческих рисков. Подобный подход вызывает массу критики ввиду растущих ожиданий торгового сообщества о снижении таможенного вмешательства в торговлю.

Нижний левый квадрант (низкая степень контроля, низкая степень облегчения) характеризует стиль администрации, которая практикует слабый контроль, но мало что делает для содействия торговле. Такой подход в духе кризисного управления не приносит выгоды ни правительству, ни торговым кругам.

Нижний правый квадрант (низкий контроль, значительное облегчение торговли) представляет подход, при котором повседневные операции



Рис. 2. Матрица соотношения степени контроля и облегчения торговли

не вызывают затруднений, но контроль недостаточен. Подобный стиль **laisser-faire** (“пусть все идет, как идет”) был бы уместен в идеальном мире, где торговое сообщество добровольно соблюдает все требования, так как здесь нет рисков несоответствия.

Наконец, верхний правый квадрант (строгий контроль, значительное облегчение) представляет собой сбалансированный подход и к регулятивному контролю, и к созданию более удобных условий для торговли, поскольку оба эти элемента имеют высокую величину. Такой подход к управлению соответствием максимизирует выгоды и для государства, и для международных деловых кругов, и именно к нему должны стремиться таможенные администрации.

Рассмотренная матрица управления соответствием обеспечивает удобную концептуализацию взаимосвязей между содействием торговле, регулятивным контролем и риск-менеджментом. Эффективное приложение принципов риск-менеджмента – ключ к созданию нужного баланса между задачами содействия торговле и контроля. По мере того как применение этого метода становится более эффективным, достижение баланса приближается. Для реализации принципов риск-менеджмента создается соответствующая СУР.

Для обеспечения горизонтальной интеграции предлагается внести четыре основных изменения в существующую модель СУР:

1. Создание межведомственных аналитико-координационных центров на базе отделов применения СУР таможен, которые будут представлять собой межведомственную площадку для проведения анализа деятельности участников ВЭД в конкретном регионе на основе системы управления рисками.

2. Актуализация, приостановление и отмена действия профилей рисков осуществляется по территориальному признаку: ГТС при ПКР занимается управлением профилями рисков республиканского значения, т.е. рамочными; межведомственные аналитико-координационные центры (МАКЦ) осуществляют управление профилями рисков регионального значения; локальные профили рисков разрабатываются и апроби-

руются непосредственно на таможенных постах и в центрах таможенного оформления.

3. Комплексный подход к выявлению рисков. Формулирование понятий внутренних и внешних рискообразующих факторов.

4. Основной источник информации для создания профиля риска – профессиональный опыт и анализ текущей ситуации инспектором таможенных органов.

Стоит отметить, что наличие в МАКЦ сотрудников налоговой службы, а также других правоохранительных органов предоставляет им возможность непосредственного доступа к ведомственным базам данных. Это является весьма значимым моментом, поскольку одновременно практически невозможно интегрировать базы данных смежных ведомств в единую БД МАКЦ. Процесс интеграции может занять весьма большой временной период, т.к. информатизация управленческих процессов в органах государственного управления Кыргызской Республики находится практически на начальной стадии формирования. Не являются исключением и таможенные органы.

Развивая идею о формировании комплексной информации об участнике ВЭД на основе межведомственного сотрудничества, стоит отметить, что в рамки данной координационной площадки как нельзя лучше вписывается такая форма таможенного контроля, как таможенная ревизия, называемая в Киотском протоколе постаудитом.

Таким образом, в распоряжении МАКЦ будет вся цепочка движения товара – с момента пересечения государственной границы до момента его реализации на внутреннем рынке, что существенно сократит возможности участника ВЭД для ее искажения с целью уклонения от уплаты налогов и таможенных платежей, а также их занижения.

Внедрение в деятельность таможенной службы Кыргызстана предложенной модели горизонтально-интегрированной СУР позволит:

1. Повысить оперативность и результативность принятия управленческого решения при контроле рискованной ситуации благодаря проведенной частичной децентрализации полномочий таможенных органов.

2. Сформировать и внедрить единую межведомственную информационную базу для оптимальной координации деятельности государственных контролирующих органов (МВД, СНБ, налоговая служба, транспортная инспекция и др.).

3. Значительно упростить процесс осуществления мониторинга ВЭД и повысить достоверность получаемых данных за счет перераспределения компетенции по разработке, утверждению,

анализу и обновлению профилей рисков между всеми уровнями иерархической структуры таможенных органов Кыргызстана.

4. Повысить уровень заинтересованности, ответственности, трудовой дисциплины и самоотдачи сотрудников таможенных органов, занятых в реализации СУР, установив размер их заработной платы в определенном процентном отношении к общей сумме взысканных таможенных платежей.