#### СОДЕРЖАНИЕ

[**ВВЕДЕНИЕ** 3](#_Toc190529499)

[**ГЛАВА I. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ И МЕХАНИЗМ ЕГО ДЕЙСТВИЯ** 5](#_Toc190529500)

[1.1. Система управления рисками: понятие, цели и основные задачи 5](#_Toc190529501)

[1.2. Риски, возникающие при таможенном оформлении и их характеристика 9](#_Toc190529502)

[1.3. Элементы системы управления рисками и механизм их действия 12](#_Toc190529503)

[**ГЛАВА II. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ТАМОЖЕННОМ ОФОРМЛЕНИИ ТОВАРОВ И ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ** 19](#_Toc190529504)

[2.1. Роль информационных таможенных технологий в анализе и управлении рисками 19](#_Toc190529505)

[2.2. Меры по совершенствованию системы управления рисками в таможенной службе 24](#_Toc190529506)

[**Заключение** 28](#_Toc190529507)

[**ЛИТЕРАТУРА** 31](#_Toc190529508)

# **ВВЕДЕНИЕ**

Российская таможенная служба играет важную роль в регулировании внешней торговли страны. Ее основной задачей является обеспечение соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также создание условий, способствующих ускорению товарооборота через таможенную границу.

Вступление в силу новой редакции Таможенного кодекса, значительные изменения во внешней торговле, усложнение задач, возлагаемых Президентом и Правительством Российской Федерации на таможенную службу, глобализация экономики, возможность применения современных информационных технологий побуждают российскую таможенную службу изменять свои процедуры и правила проведения таможенного контроля с учетом происходящих перемен и определять стратегию таможенного контроля, исходя из системы мер оценки рисков.

При проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности и, как правило, ограничиваются только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации. При выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками.

Четырехуровневая система администрирования, созданная в российской таможенной службе (ФТС России, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты), объединенная в единую информационную сеть, создает условия для построения эффективной системы управления рисками.

Внедрение системы управления рисками как формы таможенного контроля в таможенных органах основывается на положениях статьи 358 Таможенного кодекса Российской Федерации.

Система управления рисками позволяет сократить время таможенного оформления и повысить эффективность таможенного контроля. С его применением в таможенном деле связывается возможность решения таких задач, как предотвращение нарушений таможенного законодательства РФ, характеризующихся устойчивым характером; уклонением от уплаты таможенных пошлин, налогов в значительных размерах; наличием угрозы конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей; наличием угрозы для других важных интересов государства, обеспечение соблюдения которых возложено на таможенные органы.

Таким образом, системе управления рисками отводится чрезвычайно важная роль, поскольку ставятся задачи высшей степени сложности и значимости для государственных интересов, и актуальность рассматриваемой темы представляется очевидной.

# **ГЛАВА I. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ И МЕХАНИЗМ ЕГО ДЕЙСТВИЯ**

## 1.1. Система управления рисками: понятие, цели и основные задачи

Управление риском – эта систематическая работа по разработке и практической реализации мер по предотвращению и минимизации рисков, оценке эффективности их применения, а также контролю за применением таможенных процедур и таможенных операций, предусматривающая непрерывное обновление, анализ и пересмотр имеющейся у таможенных органов информации.

Управление рисками - это основной базисный принцип современных методов таможенного контроля. Этот метод позволяет оптимально использовать ресурсы таможенных органов, не уменьшая эффективности таможенного контроля, и освобождает большинство участников внешнеэкономической деятельности от излишнего бюрократического контроля. Процедуры, основанные на управлении рисками, позволяют контролировать производство таможенного оформления на участках, где существует наибольший риск, позволяя основной массе товаров и физических лиц сравнительно свободно проходить через таможню.

Цель системы управления рисками (СУР) - создание современной системы таможенного администрирования, обеспечивающей осуществление эффективного таможенного контроля, исходя из принципа выборочности, основанного на оптимальном распределении ресурсов таможенной службы Российской Федерации на наиболее важных и приоритетных направлениях работы таможенных органов для предотвращения нарушений таможенного законодательства Российской Федерации:

-имеющих устойчивый характер;

-связанных с уклонением от уплаты таможенных пошлин, налогов в значительных размерах;

-подрывающих конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей;

-затрагивающих другие важные интересы государства, обеспечение соблюдения которых возложено на таможенные органы.

Основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование СУР, закреплены в Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур Всемирной таможенной организации (Киотская конвенция, ред. 1999 г.):

- таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства;

- при выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками;

- таможенная служба применяет метод анализа рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, подлежащие проверке, и степени такой проверки;

- таможенная служба принимает стратегию, базирующуюся на системе мер оценки вероятности несоблюдения законодательства.

СУР предстоит стать одной из основных составляющих в работе по приведению процедур таможенного контроля в Российской Федерации в соответствие критериям качества таможенного администрирования, предусмотренными стандартами Всемирной торговой организации ВТО:

- сокращение времени таможенного оформления;

- прозрачность и предсказуемость работы таможенных органов для участников внешнеэкономической деятельности;

- партнерский подход в отношениях таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности.

Основными задачами СУР являются:

- создание единого информационного пространства, обеспечивающего функционирование СУР;

- разработка методик (программ) по выявлению рисков;

- определение потенциальных и фиксирование выявленных рисков;

- выявление причин и условий, способствующих совершению таможенных правонарушений;

- оценка возможного ущерба в случае возникновения потенциальных рисков и ущерба при выявленных рисках;

- определение возможности предотвращения или минимизации рисков, а также определение требуемых ресурсов и разработка предложений по их оптимальному распределению;

- разработка и применение методик оценки эффективности применяемых мер;

- разработка и практическая реализация мер по предотвращению или минимизации рисков;

- контроль за практической реализацией мер по предотвращению или минимизации рисков;

- оценка эффективности применяемых мер по управлению рисками и корректировка управленческих решений;

- накопление и анализ информации о результатах применения отдельных форм таможенного контроля либо их совокупности, а также о причинах и условиях, способствующих совершению таможенных правонарушений, с целью выработки предложений по модернизации стратегии таможенного контроля.

СУР основывается на базовых принципах, обеспечивающих решение основных задач таможенной службы:

- принцип целевой направленности, заключающийся в подчинении всех задач таможенной службы и способов их решения в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации;

- принцип целостности, заключающийся в разработке и использовании структурными подразделениями ГТК России функциональных подсистем управления рисками, как элементов единой системы таможенной службы Российской Федерации;

- принцип информационного единства, заключающийся в совместимости информационных источников и единых подходов к процедурам их обработки и анализа, а также взаимосвязи информации, как по вертикали, так и по горизонтали, на всех уровнях таможенного администрирования (ГТК России, РТУ, таможня, таможенный пост);

- принцип законности, заключающийся в соответствии принимаемых мер по предотвращению или минимизации рисков действующему законодательству Российской Федерации;

- принцип единства управления рисками, заключающийся в определении единых подходов к принятию управленческих решений по принимаемым мерам по предотвращению или минимизации рисков.

Основываясь на указанных принципах, СУР обеспечивает организацию эффективного таможенного контроля, осуществляемого на основе выборочности.

Выборочность таможенного контроля позволяет таможенным органам:

- сосредоточить внимание на наиболее важных и приоритетных направлениях работы и, следовательно, обеспечить более эффективное использование имеющихся ресурсов;

- увеличить возможности по выявлению и прогнозированию нарушений таможенного законодательства Российской Федерации;

- оказать благоприятные условия лицам, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность и соблюдающим таможенное законодательство Российской Федерации;

- ускорить перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации.

- сформировать единое информационное обеспечение функциональных подсистем управления рисками структурных подразделений ГТК России и объединить их в единую систему таможенной службы Российской Федерации.

Управление рисками основывается на принципах стратегического, оперативного и тактического управления.

Стратегическое управление - определение областей риска с наибольшей вероятностью потенциально возможного нарушения таможенного законодательства и наибольшей величиной ущерба в случае возникновения рисков (тенденции, закономерности), а также разработка и внедрение соответствующих мер по их предотвращению или минимизации на уровне всей таможенной службы Российской Федерации;

Оперативное управление - определение локальных областей риска с наибольшей вероятностью потенциально возможного нарушения таможенного законодательства и наибольшей величиной ущерба в случае возникновения рисков, характерных для отдельных лиц, товаров и (или) таможенных органов, в том числе распределение компетенции таможенных органов по принятию решений.

Тактическое управление - определение областей риска, характерных для краткосрочных ситуаций, конкретных лиц, партий товаров.

## 1.2. Риски, возникающие при таможенном оформлении и их характеристика

Под рисками в соответствии с п.2 статьи 358 Таможенного кодекса РФ понимается вероятность совершения правонарушения. С учетом этого система управления рисками основывается на выявлении, а также систематизации и формализации признаков, обычно указывающих на вероятность совершения правонарушения. Перечень таких признаков может быть чрезвычайно широким, в него включаются любые показатели, которые по мнению таможенных органов обычно свидетельствуют о совершаемом правонарушении. Можно сразу отметить важное значение этой системы с учетом того, что до принятия ТК РФ 2003 г. одним из основных инструментов должностного лица таможенного органа при осуществлении таможенного контроля была его интуиция, личный опыт. При этом предположение таможенника на основе интуиции и опыта о совершаемом правонарушении являлось в соответствии с таможенным законодательством, действовавшим до 2004 г., достаточным правовым основанием для совершения им самых разных действий, направленных на выявление предполагаемого нарушения, например для истребования дополнительных документов, что зачастую могло привести к затягиванию таможенного оформления. Наличие нормативно закрепленной возможности действовать, основываясь только на интуиции, могло создавать предпосылки для злоупотреблений должностными лицами таможенных органов своими полномочиями. При этом доказать факт такого злоупотребления представлялось затруднительным. С другой стороны, сотрудники таможенных органов, имевшие меньший практический опыт и соответственно менее развитую интуицию, оказывались заведомо менее надежными специалистами при осуществлении таможенного контроля.

В свою очередь, при использовании системы управления рисками обобщается, классифицируется и получает нормативное закрепление то, что раньше обозначалось категориями «опыт» и «интуиция». Таким образом, должностные лица таможенных органов, вне зависимости от имеющегося личного опыта, наделяются богатым и качественным инструментарием для надлежащего выполнения своих функций. Кроме того, при разрешении конфликтных ситуаций, возникающих, например, в связи с истребованием дополнительных документов, упрощается задача оценки обоснованности и правомерности действий таможенника.

Риски разделяются на два типа: выявленный и потенциальный. Выявленный риск является фактом, т.е. известным риском, когда нарушение законодательства Российской Федерации уже произошло и таможенные органы имеют информацию о данном факте. Потенциальный риск - это риск который не проявил себя, но условия для его возникновения существуют.

Различают понятия товары риска и товары прикрытия.

Товары риска - товары, перемещаемые через таможенную границу Российской Федерации и в отношении которых выявлены риски либо существуют потенциальные риски.

Товары прикрытия - товары, которые с достаточной степенью вероятности могут заявляться (декларироваться) вместо товаров риска.

Перечень товаров группы «риска» и перечень товаров группы «прикрытия» разрабатываются, обновляются и направляются ФТС в таможенные органы для использования при таможенном контроле товаров.

К примеру, письмом ГТК РФ от 19 мая 2004 г. № 01-06/18051 в таможенные органы направлены следующие перечни товаров групп «риска» и «прикрытия» (Приложения 1 и 2).

Решение о выпуске товаров, указанных в данных перечнях, принимается таможенными органами с учетом следующих особенностей:

1. При декларировании товаров, указанных в таблице 2, либо при заявлении водной грузовой таможенной декларации (ГТД) товаров группы «риска» и товаров группы «прикрытия» одновременно решение о выпуске принимается только после проведения таможенного досмотра в объеме, позволяющем однозначно подтвердить или опровергнуть сведения о товарах, содержащихся в товаросопроводительных и товаротранспортных документах, представленных таможенному органу при декларировании таких товаров;

2. При декларировании в одной ГТД товаров, указанных в таблице 1, или при декларировании таких товаров совместно с товарами, не являющимися товарами группы «прикрытия», решение о выпуске принимается в соответствии с порядком, установленным правовыми актами ФТС России;

3. При декларировании в одной ГТД товаров группы «риска» и товаров группы «прикрытия» либо только товаров группы «прикрытия» таможенному органу, отличному от места их доставки, таможенный орган, расположенный в месте декларирования, требует предъявить такие товары для проведения фактического контроля.

В таможенные органы направляется также перечень товаров группы риска и группы прикрытия, которые могут быть исследованы экспертно-криминалистическими подразделениями ФТС. Указанные товары могут быть исследованы экспертно-криминалистическими подразделениями ФТС в срок не более двух рабочих дней с момента поступления материалов, проб или образцов на исследование (одна экспертиза - один образец). Товары в данном перечне могут быть дополнены по согласованию с руководством ЦЭКТУ и экспертно-криминалистических служб региональных таможенных управлений.

## 1.3. Элементы системы управления рисками и механизм их действия

Элементами системы управления рисками являются:

1. Сбор и обработка информации о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации.

Данный элемент предусматривает сбор и обработку всей существующей информации из различных источников о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, в том числе информации:

-статистической о перемещаемых товарах и транспортных средствах через таможенную границу Российской Федерации, а также сравнение внутренней статистики Российской Федерации со статистикой стран-контрагентов;

-о производственно-экономическом потенциале стран-контрагентов;

-поступающей от иных правоохранительных и контрольных органов Российской Федерации, в том числе от таможенных органов иностранных государств;

-о результатах оперативно-розыскной деятельности таможенных органов, а также специальной статистики о нарушениях таможенных правил;

-о правонарушениях и преступлениях в сфере таможенного дела;

-о деятельности лиц, выступающих в качестве, достаточном в соответствии с гражданским и (или) таможенным законодательством Российской Федерации для совершения юридически значимых действий от собственного имени с товарами, находящимися под таможенным контролем;

-о деятельности таможенных брокеров (представителей), владельцев складов временного хранения и таможенных складов, а также перевозчиков, в том числе таможенных;

-заявляемой при осуществлении таможенных операций;

-о расчетно-платежных отношениях по совершаемым внешнеэкономическим сделкам;

- о транспортных логистических схемах.

Важнейшим фактором, определяющим обоснованность и эффективность принимаемых управленческих решений, является полнота, оперативность (своевременность) и достоверность информации, которая используется для разработки и реализации мер по предотвращению и минимизации рисков. При этом, таможенные органы должны иметь доступ к надежным, достоверным и актуальным источникам информации и уметь эти сведения оценивать.

Системность и комплексность мероприятий по сбору, обобщению и анализу информации, наличие нескольких независимых источников информации, а также технология сбора информации, регламентирующая источники информации, периодичность обновления, пополнения баз данных и движение (оборот) информации в таможенных органах обеспечивает максимальную достоверность и объективность получаемых результатов, а также принятие оптимальных решений для определение необходимых мер по предотвращению и минимизации рисков.

В качестве основных сведений для выявления и определения потенциальных рисков используются информационные ресурсы ФТС России.

Анализ риска включает систематическое использование имеющейся у таможенных органов информации для определения причин и условий возникновения рисков, их идентификации и оценки возможных последствий несоблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

Основные действия, связанные с анализом рисков, состоят из определения:

- совокупности условий и факторов, влияющих на риски;

-таможенных операций, при осуществлении которых существует вероятность совершения таможенного правонарушения;

-объектов анализа.

-критериев и параметров, характеризующих риски (количество перемещений, номенклатура товаров, получатель товаров и т.д.);

-индикаторов риска (граничных количественных показателей, определяющих необходимость применения мер по предотвращению или минимизации рисков. Отклонение от заданных заранее параметров позволяет осуществлять выбор объекта контроля);

-оценки возможной величины ущерба в случае возникновения рисков (систематическое определение вероятности возникновения риска и последствий нарушений таможенного законодательства в случае его возникновения).

При разработке и реализации мер необходимо учитывать:

-прогноз результатов и определение возможных последствий планируемых мер и вероятности наступления этих последствий;

-анализ возможных мер по предотвращению или минимизации рисков, а по результатам - выбор оптимальных, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации.

СУР невозможна без отлаженной системы «обратной связи». Наряду с подготовкой и реализацией профилей рисков необходимо на постоянной основе осуществлять контроль за применением соответствующих форм таможенного контроля, анализ их эффективности, а по результатам - их корректировку.

Осуществляемые меры могут принести разный по величине эффект и оказать влияние на различные аспекты таможенной деятельности (совершенствование процедур таможенного контроля, фискальную, правоохранительную):

- пресечение незаконного перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации;

- на эффективность таможенного контроля;

- на полноту взысканных таможенных платежей;

- на ускорение товарооборота;

- на расходы таможенных органов и лиц, перемещающие товары, связанные с проведением таможенного контроля;

- на изменение времени таможенного оформления.

При подготовке и выборе мер необходима сбалансированная оценка их совместного суммарного эффекта.

Необходимы также разработанные методики, а также определенные критерии, по которым должен осуществляться контроль, в том числе оперативный, хода исполнения вступивших в силу документов и принятых мер, а также их влияние на предотвращение или минимизацию рисков и эффективность качества таможенного контроля.

Весьма значимую роль играет аналитическая составляющая системы управления рисками. Как упоминалось выше, система управления рисками предполагает определение области риска (тех таможенных процедур и категорий международного передвижения, с которыми связывается вероятность совершения правонарушения) на основе изучения практики таможенного контроля. Определяются индикаторы риска - определенные критерии, которые, взятые вместе, служат в качестве практического инструмента для выбора объекта пристального контроля. Вырабатывается профиль риска - сочетание факторов риска, основанных на собранной информации, которая была проанализирована и классифицирована по определенным категориям.

Данные процедуры выполняются в определенной логической последовательности. В первую очередь решаются вопросы стратегии решения задачи - определяются области риска, а также критерии оценки риска. Затем подлежат определению сами риски. Для этого необходим глубокий анализ всей структуры внешнеэкономической сделки, начиная с предпосылок ее заключения. Анализируются вопросы, связанные со сведениями об участниках сделки, включая посредников, сильные и слабые стороны, возможности и предпосылки возникновения риска. На третьем этапе анализируется сам риск. На данной стадии определяется вероятность наступления риска и потенциальные последствия его возникновения. Результатом анализа является определение уровня риска. Затем осуществляется сопоставление данного риска с уже имеющимися рисками и устанавливается его значимость, приоритетность. После решения данных задач определяется план действий, направленных на предотвращение совершения правонарушения, осуществляются необходимые мероприятия, в том числе организационного характера.

Существенную роль играет также последующий контроль и анализ эффективности системы управления рисками, ревизия выявленных и формализованных рисков.

В качестве рисков могут рассматриваться самые разные события, причем некоторые из них могут показаться совершенно незначительными. Так, в качестве риска могут рассматриваться указание в таможенной декларации определенной страны происхождения товаров; факт прибытия товаров на таможенную территорию в ночное время; необычный маршрут перевозки; указание в качестве страны происхождения страны, где такие товары обычно не производятся; факт совершения перевозчиком нарушений таможенных правил; получатель товаров; иные аналогичные показатели. Риск может связываться также и с самими товарами. Это товары, в связи с перемещением которых через таможенную границу РФ происходит большое число нарушений законодательства РФ. Риски могут также зависеть от географического расположения соответствующего таможенного органа, от характера и интенсивности товаропотоков, от видов товаров, обычно перемещаемых на соответствующем направлении.

При определении рисков и использовании системы управления ими принимается во внимание характер рисков, их приоритетность. Так, например, перемещение товаров перевозчиком, имеющим серьезные нарушения таможенных правил, является существенно более значимым риском, нежели прибытие товаров на таможенную территорию в четыре часа утра. Учитывая соотношение рисков, определяется их значимость; при этом используется принятая в соответствующей стране система классификации. Наиболее частым является отнесение рисков к высокому, среднему или низкому. Вместе с тем возможно использование и более детализированной системы оценки, например по стобалльной системе.

Таможенные органы применяют методы анализа рисков для определения товаров, транспортных средств, документов и лиц, подлежащих проверке, и степени такой проверки. Совокупность рисков, характеризующих соответствующую поставку, позволяет определить степень необходимого внимания к ней, в том числе еще на этапе таможенного контроля до выпуска товаров в соответствии с заявленным таможенным режимом. Степень контроля может с равным основанием быть обусловлена выявлением одного высокого риска или нескольких рисков низкой степени либо иной комбинации рисков.

Таким образом, используя систему управления рисками, таможенные органы могут перераспределять свои усилия, направляя их на контроль внешнеторговых операций, представляющих существенный риск, и максимально упрощая такие операции для тех участников ВЭД, внешнеторговые операции которых такого риска не представляют.

Одной из составляющих частей профиля риска является раздел, в котором дается указание о применении должностными лицами таможенных органов конкретных прямых мер по минимизации рисков.

Прямые меры по минимизации рисков являются важнейшим инструментом функционирования профиля риска, определяющим механизм достижения его целей – выявление и предотвращение нарушений таможенного законодательства.

Перечень прямых мер по минимизации рисков, содержащийся в конкретных профилях риска, по своему назначению представляет собой инструкцию о порядке проведения должностными лицами таможенных органов таможенного контроля товаров и транспортных средств. Исходя из этого назначения к применению прямых мер по минимизации рисков, они должны отвечать двум основным требованиям:

- адекватность их применения для минимизации данного риска;

- максимальная, по возможности исчерпывающая конкретизация предписываемых действий должностных лиц таможенных органов.

Адекватность прямых мер по минимизации рисков проистекает из характера и степени выявленного риска, а также обусловлена критериями их достаточности и необходимости в конкретной ситуации.

Конкретизация действий должностных лиц таможенных органов при применении прямых мер по минимизации рисков достигается заполнением поля «Примечание» в разделе « Прямые меры по минимизации рисков».

Поэтому, особое внимание в профилях рисков необходимо уделять адекватности прямых мер по минимизации рисков и достаточной конкретизации предписываемых действий должностных лиц, предписываемых прямыми мерами по минимизации рисков.

В зависимости от региона применения профиль риска может быть трех видов: общероссийским (на всей территории Российской Федерации), региональным (в регионе деятельности одного РТУ) либо зональным (в регионе деятельности одной таможни).

Решение об отнесении профиля риска к одному из вышеперечисленных видов (изменении видов) принимается ФТС России.

По результатам анализа и прогноза эффективности дальнейшего применения профиля риска, а также анализа результатов применения при таможенном оформлении прямых мер по минимизации рисков принимается решение об актуализации или отмене конкретных профилей рисков.

ФТС России по результатам такого анализа может принять решение об отмене (актуализации) профилей рисков, проекты которых разработаны самостоятельно, региональными таможенными управлениями (РТУ) и таможнями. При этом РТУ как по представлению таможни, так и самостоятельно, может направить в ФТС предложения об отмене (актуализации) профилей рисков, проекты которых разработаны самостоятельно и (или) подчиненными таможнями.

# **ГЛАВА II. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ТАМОЖЕННОМ ОФОРМЛЕНИИ ТОВАРОВ И ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ**

## 2.1. Роль информационных таможенных технологий в анализе и управлении рисками

Роль информационных технологий в таможенном деле отражена в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур, которая:

- предусматривает максимальное практическое использование информационных технологий;

- рассматривает информационные технологии в качестве одного из принципов таможенного оформления, реализация которого должна способствовать упрощению и гармонизации таможенных процедур;

- устанавливает стандартное правило использования информационных технологий и средств электронных коммуникаций для совершенствования таможенного контроля.

Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, одобренная распоряжением правительства Российской Федерации от 27.10.2004 №1244-р, определяет, что важными приоритетами в использовании информационных технологий в сфере внешнеэкономической деятельности являются внедрение комплексной системы управления рисками и развитие систем электронного декларирования.

Внедрение электронной формы декларирования - неотъемлемая часть мероприятий Федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 N 65), реализация которой позволяет сформировать необходимые предпосылки для внедрения информационных технологий на качественно новом уровне и предусматривает реализацию электронного документооборота между федеральными органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами при предоставлении таможенной документации, а также реализацию опытных проектов по переходу на электронный документооборот с использованием механизма электронной цифровой подписи.

Эти направления нашли отражение в Целевой программе развития таможенной службы Российской Федерации на 2004 - 2008 годы, в которой внедрение информационных технологий, в том числе расширение практики электронного декларирования наряду с разработкой и внедрением системы управления рисками, определено приоритетной задачей таможенных органов.

Внедрение и применение электронной формы декларирования в Центральном таможенном управлении при проводимом в 2002 - 2004 годах эксперименте, а также после его окончания (01.07.2004) привело к ускорению, повышению прозрачности и сокращению влияния субъективного фактора при принятии решения должностным лицом таможенного органа, в чем особенно заинтересованы крупные благонадежные участники внешнеэкономической деятельности. В среднем время проверки грузовой таможенной декларации в электронном виде и выпуска товаров составляет около 30 минут.

Электронная форма декларирования создает необходимые условия и ориентирована на реализацию единого сквозного алгоритма автоматической обработки заявляемых в декларации сведений в центральной базе данных на уровне региональных таможенных управлений с осуществлением автоматического анализа рисков и выдачей соответствующих решений уполномоченному должностному лицу таможенного органа.

Наиболее выгодно применение электронного декларирования при перемещении товаров по долгосрочным контрактам организациям, имеющим собственные информационные автоматизированные бизнес-системы учета, а также оформление деклараций с большим количеством наименований товаров.

По результатам эксперимента ГТК России был издан приказ от 30.03.2004 №395 "Об утверждении Инструкции о совершении таможенных операций при декларировании товаров в электронной форме" (зарегистрирован в Минюсте России 22.04.2004, peг. № 5767), предусматривающий сокращение сведений, представляемых в электронном виде, а также возможность декларирования в электронном виде товаров в соответствии с любым таможенным режимом. Но в настоящий момент отсутствует программное обеспечение, позволяющее реализовать данный приказ, а также:

- представлять электронную декларацию участнику внешнеэкономической деятельности различными способами;

- минимизировать издержки участника внешнеэкономической деятельности и таможенных органов на внедрение системы электронного декларирования;

- учесть при внедрении различные условия телекоммуникационной инфраструктуры в регионах;

- оптимизировать работу должностного лица таможенного органа при проверке электронной таможенной декларации с использованием только штатного автоматизированного рабочего места таможенного оформления и таможенного контроля.

Коллегия отмечает, что сложность, новизна и большой объем задач, в том числе связанных с подготовкой эксперимента, недостатки в осуществленных организационных мероприятиях, а также существенные материальные затраты обусловили ограниченное число таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности, применяющих электронную форму декларирования.

Дальнейшему развитию и внедрению в таможенных органах Российской Федерации электронной формы декларирования препятствуют следующие факторы:

1. Непонимание определенной частью руководителей таможенных органов возможностей внедрения новых информационных технологий, позволяющих упростить и ускорить таможенное оформление, минимизировать непродуктивное использование ресурсов.

2. Недостаточный уровень подготовки должностных лиц таможенных органов, внедряющих и обеспечивающих поддержку информационных технологий, и использующих их при выполнении должностных обязанностей.

3. Отсутствие доступа таможенных органов к информации, содержащейся в базах данных разрешительных документов, выданных контролирующими государственными органами.

4. Отсутствие внедренных либо экспериментальных информационных систем, обеспечивающих безбумажные технологии при выполнении других таможенных процедур (внутренний таможенный транзит, использование предварительного декларирования, контроль за уплатой таможенных платежей, применение системы управления рисками и т.д.), а также при взаимодействии структурных подразделений таможенного органа, предусматривающих электронный документооборот.

Необходимо принимать во внимание возможность дискредитации идеи электронного декларирования недобросовестными участниками ВЭД. В Таможенном кодексе Российской Федерации отсутствуют правовые основания нормативно установить критерии для отбора лиц, которые могут декларировать товары в электронной форме. В связи с этим необходима организация эффективного контроля на базе системы управления рисками за лицами, применяющими электронную форму декларирования, с использованием услуг таможенных брокеров, получившими электронную цифровую подпись.

Либерализация экономики, ускорение экономического роста, устранение бюрократических барьеров, транспорентность таможенных процедур невозможны без внедрения систем электронного документооборота, систем подачи сведений в электронном виде, без информационного взаимодействия как с субъектами внешнеэкономической деятельности, так и между государственными органами.

Активное внедрение информационных технологий в Российской Федерации обусловливает необходимость разработки таможенной службой Российской Федерации соответствующей базы для обеспечения выполнения таможенных процедур с применением электронного обмена данными.

Взаимосвязанная и комплексная реализация информационных технологий во все элементы деятельности таможенного органа и при осуществлении таможенных процедур станет в перспективе основой для создания "Электронной таможни (E-Customs)" в рамках "электронного правительства", предусмотренного Концепцией использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года.

Начальник Главного управления информационных технологий ФТС России Леонид Ухлинов выступая на открытии 11-го российского CIO-форума с докладом "Информационные технологии управления рисками при таможенном контроле". изложил основные направления развития информационных систем таможенных органов и принципы перехода к выборочному контролю товарных партий на основе анализа и управления рисками.

Система управления рисками внедряется в таможенных органах с 2004 года. Цель системы управления рисками - создание современной системы таможенного администрирования, обеспечивающей эффективный таможенный контроль, исходя из принципа выборочности. Система управления рисками - принципиально новое направление работы таможенных органов, отражающее новую идеологию и философию таможенного контроля. Таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства, при этом таможня сосредотачивает свои ресурсы на предотвращении правонарушений, имеющих наиболее негативные последствия для экономики и безопасности страны. На заседании Коллегии ФТС России, состоявшейся в октябре 2004 г., было подтверждено, что система управления рисками является ключевым механизмом достижения основных показателей деятельности ФТС России, к которым необходимо прийти к 2008 году: довести число товарных партий, подвергаемых таможенному досмотру при ввозе - до уровня не более 10%, при вывозе - 8%. Продолжительность таможенного оформления в пунктах пропуска через государственную границу не должна превышать 10 минут, при декларировании - одних суток.

Как заявил Л.Ухлинов, перспективность данного направления развития таможенного дела подтверждается международным опытом, рекомендациями Всемирной таможенной организации. Уже сегодня ФТС России разработано свыше 100 профилей риска, по которым работают все таможенные органы страны.

## 2.2. Меры по совершенствованию системы управления рисками в таможенной службе

В настоящее время перед таможенной службой РФ стоит задача поиска новых путей по повышению эффективности ее деятельности при одновременном ресурсном ограничении.

Одним из наиболее перспективных направлений по решению данной задачи является внедрение в практику работы таможенной системы анализа и управления рисками, что позволит выйти на качественно новый уровень таможенного администрирования с эффективной системой таможенного контроля при существенном упрощении процедур таможенного оформления.  
Технологии анализа и управления рисками в настоящее время широко применяются таможенными службами большинства развитых стран, в первую очередь таких, как США, страны ЕС. Практика применения данных технологий таможенными службами зарубежных стран доказала их высокую эффективность.   
Основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование анализа и управления рисками, закреплены в Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур Всемирной таможенной организации (Киотская конвенция, ред. 1999 г.) :

- таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства;

- при выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками;

- таможенная служба применяет метод анализа рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, подлежащих проверке, и степени такой проверки;

- таможенная служба принимает стратегию, базирующуюся на системе мер оценки вероятности несоблюдения законодательства, в целях поддержки системы управления рисками.

Для создания эффективной системы анализа и управления рисками необходимо, прежде всего, определить цели данной системы. Такими целями могут быть обеспечение полноты взимания таможенных платежей, борьба с нелегальным оборотом наркотиков, защита интеллектуальной собственности, предотвращение вывоза культурных ценностей и т.п.

В целях обеспечения единого подхода и координации усилий при создании и практическом применении системы анализа и управления рисками было бы целесообразным создание унифицированной концепции анализа и управления рисками таможенными службами государств-членов ЕврАзЭС. В данной Концепции необходимо было бы:

- сформулировать цели и задачи создания системы анализа и управление рисками таможенными службами государств-членов ЕврАзЭС;

- определить основные принципы построения и функционирования  САУР ЕврАзЭС;

- определить основные требования к организационному,  методологическому, информационному и программно-техническому обеспечению работ по анализу и управлению рисками;

- определить порядок взаимодействия в части вопросов анализа и управления рисками между таможенными службами государств-членов ЕврАзЭС, а также с таможенными службами других государств.

Система управления рисками позволяет оптимально использовать ресурсы таможенных органов, не уменьшая эффективности таможенного контроля, и освобождает большинство участников ВЭД от излишнего таможенного администрирования. Процедуры, основанные на управлении рисками, позволяют контролировать производство таможенного оформления на участках, где существует наибольший риск, позволяя основной массе товаров сравнительно свободно проходить через таможню.

На основе даже такого поверхностного анализа наряду со значительным количеством положительных сторон (большая прозрачность, предсказуемость таможенной службы, ограничение прав инспектора при осуществлении таможенного контроля, что явно снижает возможность должностных злоупотреблений) несложно выявить одну из слабых сторон при применении СУР в настоящее время.

Такой стороной является монополия ФТС России на утверждение профилей риска, которая, учитывая огромные масштабы нашей страны и довольно низкую техническую оснащенность отдельных таможенных органов (которая, как правило, тем ниже, чем больше расстояние от Москвы), делает данную систему довольно «неповоротливой». При наложении данных факторов друг на друга (разница во времени, отдаленность от федерального центра, проблемы с электронными каналами связи) будет сложно оперативно перекрывать периодически возникающие каналы контрабандных поставок товаров в Россию и из нее. Целесообразно было бы ввести систему градации профилей риска с тем, чтобы часть из них, при необходимости могла утверждаться непосредственно начальниками таможен и региональных таможенных управлений, что значительно сократит временной отрезок между выявлением риска и усилением таможенного контроля в отношении отдельных товаров или лиц, в отношении которых выявлен риск. Предложенный подход позволит сократить временной отрезок (между выявлением риска и усилением таможенного контроля) до нескольких часов.

Для быстрого и эффективного внедрения СУР Федеральной таможенной службе России необходимо использовать опыт, наработанный таможенными службами стран ЕС. В отечественной таможенной службе уже созданы основные элементы СУР: структурные и организационные, методологические и информационные. В настоящее время важно продолжать и активизировать работу по построению комплексной и взаимосвязанной системы на базе существующих элементов.

Для эффективного международного таможенного контроля необходима дальнейшая унификация российской и европейской моделей СУР. Необходимо продолжить дальнейшее взаимодействие по обмену опытом применения систем управления рисками в таможенных службах стран ЕС с привлечением региональных таможенных органов и таможен Российской Федерации, а также организовать экспериментальный обмен информацией о случаях мошенничества между Европейским Союзом и Россией. Евротаможня и ФТС России рассматривают возможность подготовки сборника материалов и документов по вопросам применения СУР таможенными службами стран ЕС. Российская сторона планирует проведение семинаров с участием руководителей региональных таможенных управлений и таможен по вопросам совершенствования таможенных процедур и организации таможенного контроля, внедрения и применения системы управления рисками в территориальных таможенных органах. ФТС России сейчас рассматривает возможность создания в структуре центрального аппарата самостоятельного подразделения (центра) по анализу информации и применению СУР на базе опыта таможенных служб ЕС в целях дальнейшей разработки и внедрения комплексных механизмов управления процессами выявления и минимизации рисков.

# **Заключение**

Назначение системы управления рисками в кратком виде содержится в стандартном правиле 6.4 Киотской конвенции. Киотская Конвенция определяет, что «Управление рисками в таможенной службе - это основной базисный принцип современных методов таможенного контроля». Этот метод позволяет оптимально использовать ресурсы таможенных органов, не уменьшая эффективности таможенного контроля, и освобождает большинство участников ВЭД от излишнего таможенного администрирования. Процедуры, основанные на управлении рисками, позволяют контролировать производство таможенного оформления на участках, где существует наибольший риск, позволяя основной массе товаров сравнительно свободно проходить через таможню. В соответствии с указанным правилом таможенная служба применяет метод анализа рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, подлежащих проверке, и степени такой проверки.

Система управления рисками основывается на выявлении, а также систематизации и формализации признаков, обычно указывающих на вероятность совершения правонарушения. Она предполагает определение в определенной логической последовательности: области риска (таможенных процедур и категорий международного передвижения, с которыми связывается вероятность совершения правонарушения) на основе изучения практики таможенного контроля; индикаторов риска (критериев, которые, взятые вместе, служат в качестве практического инструмента для выбора объекта пристального контроля; выработку профиля риска (сочетания факторов риска, основанных на собранной информации, которая была проанализирована и классифицирована по определенным категориям). Существенную роль играет также последующий контроль и анализ эффективности системы управления рисками, ревизия выявленных и формализованных рисков.

Процедуры, основанные на управлении рисками, позволяют контролировать производство таможенного оформления на участках, где существует наибольший риск, позволяя основной массе товаров и физических лиц сравнительно свободно проходить через таможню.

При проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности и, как правило, ограничиваются только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации. При выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками (профили риска).

Используя систему управления рисками (профили риска), таможенные органы могут перераспределять свои усилия, направляя их на контроль внешнеторговых операций, представляющих существенный риск, и максимально упрощая такие операции для тех участников ВЭД, внешнеторговые операции которых такого риска не представляют. Система управления рисками, прежде всего, ориентирована на минимизацию человеческого фактора при принятии решений, ускорение проведения таможенного контроля, сокращение количества досмотров и, как следствие, увеличение товарооборота.

Вместе с тем, в настоящее время еще отсутствует методическая, технологическая основа, а также техническая возможность осуществлять на уровне ФТС России, регионального таможенного управления и таможни контроль результатов применяемых мер по минимизации рисков, а также оценить их эффективность в целях дальнейшей актуализации либо отмены профилей рисков.

Не формирована база данных профилей риска, не реализована возможность автоматического выявления рисков при декларировании товаров. Разрешение отмеченных проблем упорядочит систему управления рисками.

Одной из слабых сторон при применении СУР в настоящее время является монополия ФТС России на утверждение профилей риска, которая, учитывая огромные масштабы нашей страны и довольно низкую техническую оснащенность отдельных таможенных органов, делает данную систему довольно «неповоротливой». Целесообразно было бы ввести систему градации профилей риска с тем, чтобы часть из них, при необходимости могла утверждаться непосредственно начальниками таможен и региональных таможенных управлений, что значительно сократит временной отрезок между выявлением риска и усилением таможенного контроля в отношении отдельных товаров или лиц, в отношении которых выявлен риск. Предложенный подход позволит сократить временной отрезок до нескольких часов.

Реализация принципа выборочности при проведении таможенного контроля, основным показателем которого является снижение числа случаев проведения таможенного досмотра, с одновременной активизацией контроля после выпуска и применения других форм таможенного контроля, предусмотренных Таможенным кодексом Российской Федерации, должна стать важнейшим направлением совершенствования деятельности таможенных органов по реализации положений Таможенного кодекса Российской Федерации.

# **ЛИТЕРАТУРА**

1. **Нормативно-правовые акты:**
   1. Конституция Российской Федерации. – М., 1995.
   2. Международная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) от 18 мая 1973 г. СПС «Консультант Плюс».
   3. Приказ ГТК РФ от 26 сентября 2003 г. № 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации». СПС «Консультант Плюс».
   4. Приказ ГТК России от 28.06.2004 №750 ДСП «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при применении системы управления рисками».
   5. Приказ ФТС России от 11.11.2004 №261 «О решении коллегии ФТС России от 21. октября 2004 года «О состоянии и мерах по дальнейшей разработке и внедрению системы управления рисками в процессе таможенного контроля». СПС «Консультант Плюс».
   6. Решение коллегии ФТС России от 21.10.2004 «О состоянии и мерах по дальнейшей разработке и внедрению системы управления рисками в процессе таможенного контроля». СПС «Консультант Плюс».
   7. Письмо ГТК РФ от 19 мая 2004 г. № 01-06/18051 «О перечне товаров группы «риска» и группы «прикрытия».
   8. Приказ ГТК РФ от 18 декабря 2003 г. № 1467 «Об утверждении инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление и таможенный контроль товаров, перемещаемых по таможенной территории Российской Федерации автомобильным транспортом». СПС «КонсультантПлюс».
   9. Приказ ГТК РФ от 28 ноября 2003 г. № 1356 «Об утверждении инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление и таможенный контроль при декларировании и выпуске товаров». СПС «КонсультантПлюс».
   10. Приказ ГТК РФ от 21 августа 2003 г. № 915 «Об утверждении инструкции о порядке заполнения грузовой таможенной декларации». СПС «КонсультантПлюс».
   11. Распоряжение ГТК РФ от 24 июня 2003 г. № 327-р «О таможенном оформлении транспортных средств, временно ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».
   12. Распоряжение ГТК РФ от 25 декабря 2003 г. № 699-р «О порядке таможенного оформления транспортных средств, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации или вывозимых с таможенной территории Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».
   13. Таможенный Кодекс Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2003.
2. **Специальная литература:**
   1. Афонин П.Н., Глебов В.Е., Талюкип ЮЛ. Планирование таможенной деятельности: технологии и решения // Ученые записки Санкт-Петер­бургского им. В.Б. Бобкова филиала РТА, 2003. ¹ 1 (20). С. 107-111.
   2. Афонии П.Н., Фетисов В.А. Программа дисциплины «Информацион­ные таможенные технологии». Специальность: 350900. СПб.; РИО СПб. им. Бобкова филиала РТА, 2003. 12 с.
   3. Бобков В.Б. Формирование информационной системы управления та­моженной деятельностью. СПб.: СПб. филиал РТА, 1996.
   4. Ершов А.Д., Копанева П. С. Информационное обеспечение в таможенной системе: Монография. СПб.: Знание, 2002. 232 с.
   5. Карпова Т. Базы данных: модели, разработка, реализация. СПб.: Пи­тер, 2001. 304 с.
   6. КоренеевВ.В., Гарев А.Ф., Васютин С.В., РайхВ.В. Базы данных. Ин­теллектуальная обработка информации. М.: Нолидж, 2000. 325 с.
   7. Макрусев В.В. Проблемные направления и задачи автоматизации про­цессов управления таможенной службой России // Проблемы теории и практики таможенного дела: Сб. науч. тр.: В 2 ч. Ч. 1 / Под ред. Н.М. Блинова. М.: РИО РТА, 1997. С. 282-295.
   8. Малышенко Ю.В. Информационные технологии в таможенном деле: Учеб. пособие: В 2 ч. Ч. 1. Владивосток: ВФ РТА, 2003. 265 с.
   9. Мельников В.В. Защита информации в компьютерных системах. М.: Финансы и статистика; Электроинформ, 1997. 246 с.
   10. Олифер В,Г., Олифер Н.А. Компьютерные сети. Принципы, техноло­гии, протоколы. СПб.: Питер, 2001. 672 с.
   11. Проектирование экономических информационных систем: Учеб. / Г.Н. Смирнова, А. А. Сорокин, Ю.Ф. Тельнов; Под ред. Ю.Ф. Тельнова. М.: Финансы и статистика, 2001. 512 с.