

УДК 004.413.4:339.5

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В ТАМОЖЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Т.М. СТОМЕНOK

(Белорусский государственный экономический университет, Минск)

Рассматриваются международные основы (Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 года, Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли) и национальные основы управления рисками в таможенном регулировании (Таможенный кодекс Республики Беларусь, Концепция системы управления рисками в таможенных органах Республики Беларусь). Изучаются сущностные характеристики и принципы системы управления рисками. Приведены примеры использования управления таможенными рисками в России. На примере таможенной службы Российской Федерации показана эффективность управления рисками в таможенном регулировании – снижается количество таможенных досмотров, увеличивается скорость таможенного оформления, улучшается качество таможенного регулирования. Применение системы управления рисками приводит к дополнительным поступлениям платежей в бюджет, а также к упрощению таможенной очистки грузов и, следовательно, содействию развития международной торговли за счет уменьшения числа таможенных досмотров, прозрачности таможенного регулирования.

Введение. Управление рисками при таможенном администрировании в последнее время стало достаточно актуальной темой не только в профессиональных кругах, но и кругах научных. Это связано, на наш взгляд, в первую очередь со сложностью решения задачи определения наиболее приоритетных направлений контроля таможенными органами за увеличивающимся товаропотоком при ограниченности ресурсов самой таможни. Кроме того, интерес у профессионалов и ученых вызывает поиск слагаемых функциональной модели управления таможенными рисками (то, каким образом и какими инструментами это управление должно осуществляться).

Основная часть. Система управления рисками (СУР) рассматривается таможенными службами различных стран (ЕС, США и др.) как одно из самых перспективных направлений в таможенном администрировании. Оно актуально и для Республики Беларусь, учитывая увеличение объемов внешней торговли и необходимость обеспечения внешнеэкономической безопасности страны.

Основные принципы применения СУР заложены в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 года (Киотская конвенция) [1], преследующие, с одной стороны, уменьшение расходов на проведение мероприятий по таможенному контролю, а с другой стороны, значительное улучшение качества таможенного администрирования.

Они обусловливают необходимость производить основной таможенный контроль в отношении товаров, перемещаемых юридическими и физическими лицами, которые, по данным таможни, имеют высокую степень риска (т.е. в случае, когда вероятность нарушения законодательства велика), а для добросовестных юридических и физических лиц таможенный контроль будет сведен к необходимому минимуму. Внедрение выборочного контроля на основе СУР взамен практикуемого тотального таможенного контроля призвано в значительной степени облегчить процесс международной торговли и повысить качество таможенного контроля. Этим объясняется актуальность исследования в данной области.

Предлагаемый анализ существующих зарубежных основ применения системы управления рисками имеет целью определение наиболее перспективных принципов построения СУР в Республике Беларусь.

Вопросы управления рисками при таможенном администрировании на данный момент нашли отражение в ряде публикаций: «Таможенный контроль» под общей редакцией В.А. Шамахова (2006) [1], в котором дан анализ международных основ применения системы управления рисками, рассмотрена практика зарубежных стран; «Меняя таможню: вызовы и стратегии для реформы таможенной администрации» (Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration) (2003) [2] «Руководство по модернизации таможенной службы» (Customs Modernization Handbook) (2004) [3].

Среди основополагающих нормативных документов следует указать на Концепцию системы управления рисками в таможенных органах Республики Беларусь [4], закладывающую базовые принципы системы управления рисками в Республике Беларусь, а также вступивший в силу новый Таможенный кодекс Республики Беларусь [5].

Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция), вступившей в силу в 1974 году, предлагалось некоторое упрощение процесса таможенного оформления и контроля. Однако рост международных грузопотоков, развитие информационных технологий и оконкуренчительная бизнес-среда, основанная на качественном сервисе и удовлетворении потребностей клиентов, привели к конфликту с традиционными таможенными методами и процедурами. В связи с этим, конвенция была пересмотрена. В феврале 2006 года Киотская конвенция в редакции Протокола 1999 года вступила в силу. Ее стандарты содержат приложения, охватывающие практически весь спектр процедур таможенного регулирования, применяемых в международной практике. В частности, приложения временном таможенном администрировании рекомендуют применять:

- стандартные и упрощенные процедуры;
- постоянное развитие и улучшение процедур таможенного контроля;
- максимальное использование информационных технологий;
- партнерский подход в отношениях таможенных органов с деловыми кругами.

Постоянное развитие и улучшение процедур таможенного контроля направлено на то, чтобы погашение товаров и транспортных средств, подлежащих таможенному контролю с момента въезда на иностранную территорию государства и до момента выезда с нее, не приводило к необоснованным задержкам при таможенном администрировании и не вызывало в свою очередь замедление процесса поставки товаров в международной торговле.

Ключевыми элементами измененной Киотской конвенции, адаптирующими ее к реалиям международной торговли, явились:

- максимальная автоматизация процессов таможенного администрирования и внедрение электронного декларирования;
- использование предварительного информирования таможен назначения при отправке груза для возможности применения выборочного контроля;
- прозрачность и стабильность таможенного законодательства, оперативное информирование заинтересованных лиц в случае изменений;
- применение управления рисками при таможенном администрировании.

Таким образом, Киотская конвенция в редакции 1999 года создает основу для применения системы управления рисками при таможенном администрировании, предлагая модель современного таможенного регулирования. При этом таможенное регулирование может рассматриваться как средство регулирования внешнеторговой деятельности, с позиций развития интеграционных отношений, в области международного таможенного права, как сфера деятельности международных организаций.

Еще одной международной основой в области таможенного регулирования и применения управления рисками являются Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (далее – стандарты) [1], принятые в июне 2005 года Всемирной таможенной организацией. Во введении к Стандартам подчеркивается следующее: «Являясь государственными организациями, контролирующими международные грузовые потоки и управляющими ими, таможенные администрации находятся в уникальном положении, позволяющем повысить безопасность мировой цепи поставок товаров и способствовать социальному-экономическому развитию посредством сбора доходов и облегчения торговли» [цит. по 1, с. 235]. Стандарты разработаны в целях повышения безопасности мировой торговли и базируются на 4 основных принципах [1]:

1) *предварительный обмен данными в электронном виде*. Этот принцип предусматривает постоянный обмен данными между таможенными администрациями стран-экспортеров и импортеров для того, чтобы принять решение о форме таможенного контроля в отношении груза еще до его прибытия в страну назначения. Решение о форме контроля принимается на основе результата обработки данных о грузу в системе управления рисками таможни назначения;

2) *система информационного обмена* должна поддерживаться на современном уровне, используя передовые информационные технологии, для безопасности передачи коммерческой информации;

3) *таможенные администрации должны обеспечивать безопасность грузоперевозок*;

4) *сотрудничество таможен и бизнес сообщества*. Данный принцип предлагает более тесное сотрудничество между таможенной службой и уполномоченными экономическими операторами (участниками внешнеэкономической деятельности, чья деятельность получила одобрение таможенной администрации, соответствующая нормам ВТО или стандартам обеспечения безопасности в цепи поставки товаров).

Стандарты имеют две «опоры»:

- во-первых, это система соглашений между таможенными службами;
- во-вторых, это система партнерских отношений между таможенными органами и предпринимательским сообществом.

Таким образом, Рамочные стандарты развиваются положения Киотской конвенции в редакции 1999 года. Совместно их положения составляют международные основы таможенного регулирования, которые призваны гармонизировать и упростить процедуры таможенного администрирования, а управление рисками должно явиться ключевым элементом данного администрирования. Таможенное регулирование при этом будем воспринимать как совокупность таможенных тарифных и нетарифных мер и условий, используемых в качестве национального инструментария регулирования внешнеэкономической деятельности и развития услуг в области таможенного дела.

Исследования зарубежных ученых в области управления таможенными рисками [2, 3] показывают, что управление рисками в таможенном регулировании необходимо, если таможенные органы намерены и далее выполнять возложенные на них функции (правоохранительную и фискальную).

Таможня и ранее управляла рисками, используя наработанную практику. Однако в современных условиях международной торговли при постоянном увеличении товарных потоков и быстро развивающихся информационных технологиях управление таможенными рисками должно стать первоочередной задачей, чтобы таможенные органы не становились препятствием на пути товаров на мировой рынок и не тормозили процесс торговли. Однако при упрощении таможенных процедур на основе управления рисками не стоит забывать и о правоохранительной составляющей таможенной деятельности. Поэтому подход в управлении таможенными рисками должен быть сбалансирован.

Новый Таможенный кодекс Республики Беларусь, вступивший в силу 1 июля 2007 года, также предусматривает применение системы управления рисками при таможенном регулировании.

Следует отметить, что принцип управления рисками при таможенном контроле был впервые упомянут в национальном таможенном законодательстве в Концепции системы управления рисками в таможенных органах Республики Беларусь, утвержденной приказом Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 18 июня 2004 года № 241 – ОД. В ней дано следующее определение риска: «Риск – это предположение таможенными органами о возможном несоблюдении таможенного законодательства Республики Беларусь» [4].

В статье 276 нового Таможенного кодекса определение риска уже несколько видоизменилось: «под риском понимается оцененная таможенными органами возможность несоблюдения таможенного законодательства» [5]. Второе определение подчеркивает функцию таможни по необходимости оценки риска. Также обращает на себя внимание вероятностная характеристика риска: возможность «несоблюдения таможенного законодательства». В данной статье Кодекса также указаны принципы проведения таможенного контроля:

- целевая направленность, выборочность таможенного контроля;
- применение системы управления рисками при определении целей, выборе операций и объектов таможенного контроля.

Необходимость применения системы управления рисками обусловлена ограниченностью ресурсов таможенных органов и требованием их эффективного использования «для выявления и пресечения нарушений таможенного законодательства и заключается в определении товаров, документов и лиц, в отношении которых подлежат применению установленные настоящим Кодексом операции таможенного контроля» [5].

Таким образом, таможенные органы Республики Беларусь с принятием нового Таможенного кодекса приступают к более активному применению одной из самых эффективных технологий при таможенном регулировании – системе управления рисками, которая позволит модернизировать не только процесс таможенного контроля, но и весь процесс таможенного регулирования в Беларуси.

В качестве примера, иллюстрирующего активное применение управления рисками в зарубежных странах, можно привести ситуацию с экспортом такой продукции белорусского агропромышленного комплекса, как сахар. У российской стороны появились подозрения, что из Республики Беларусь экспортируется не только сахар, изготовленный из белорусской свеклы (который может продаваться в Россию беспошлинно), но также и сахар из тростникового сырья, которое Беларусь импортировала, перерабатывала и якобы продавала в Россию (такая продукция облагается пошлиной). В связи с этим таможенная служба Российской Федерации включила белорусский сахар в профиль риска. Следствием данной меры стала необходимость стопроцентной выгрузки белорусской продукции на склад временного хранения в одной из таможен Москвы и проверки на качество и происхождение. В итоге процесс экспорта сахара в Россию оказался под угрозой [6].

Для иллюстрации экономической эффективности и целесообразности управления рисками даже на начальном этапе применения можно привести пример таможенного регулирования в Российской Феде-

рации. Таможенная служба Российской Федерации начала использовать управление рисками в своей работе с 2003 года. К 2005 году уже появись первые результаты:

- среднее число таможенных досмотров при ввозе товаров сократилось с 80 % в начале 2005 года до 24 % в конце года;
- дополнительно начислено таможенных платежей на сумму 7,5 миллиардов российских рублей (сумма таможенных платежей в бюджет в 2004 году составила более 1,2 триллиона российских рублей [7, с. 9]);
- возбуждено 3459 дел об административных правонарушениях, штрафные санкции по которым составили около 135 миллионов российских рублей [1, с. 197].

Заключение. Применение системы управления рисками приводит к дополнительным поступлениям платежей в бюджет, а также к упрощению таможенной очистки грузов и, следовательно, содействию развития международной торговли за счет уменьшения числа таможенных досмотров, прозрачности таможенного регулирования. Таможенные органы Республики Беларусь приступили к внедрению управления таможенными рисками, закрепив необходимость использования управления рисками в Таможенном кодексе. Международную основу применения управления рисками составляют Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 года и Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли. Положения этих документов используются при разработке национальной нормативной базы в данной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Таможенный контроль: учебник / В.А. Шамахов [и др.]; под общ. ред. В.А. Шамахова. – М.: Софт Издат, 2006. – 288 с.
2. Keen, M. Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration / M. Keen. – Washington, D.C.: IMF, 2003. – 230 p.
3. Widdowson, D. Managing Risk in the Customs Context / D. Widdowson, // Customs Modernization Handbook / L. De Wolf and J. B. Sokol (eds). – Washington DC: World Bank, 2004. – P. 91 – 99.
4. Концепция системы управления рисками в таможенных органах Республики Беларусь: приказ Государственного таможенного комитета, 18 июня 2004 г., № 241 – ОД.
5. Таможенный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 4 января 2007 г., № 204 – З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnra/text.asp?RN=Hk0700204>. – Дата доступа: 31.01.2007.
6. Россия с 11 апреля сняла ограничения на поставку белорусского сахара в рамках квоты // Белорусский портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.tut.by/economics/86032.html>. – Дата доступа: 11.04.2007.
7. Котиков, Д. Под знаком рисков / Д. Котиков // Таможня. – 2005. – № 12. – С. 9 – 11.

Поступила 12.09.2007