



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ КОМИТЕТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П Р И К А З

«26» сентября 2003 г.

№ 1069

Москва

Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации

В целях совершенствования процедур таможенного оформления, направленных на формирование благоприятных условий по ускорению товарооборота через таможенную границу Российской Федерации, сокращение времени таможенного оформления и повышение эффективности таможенного контроля на основании положений статьи 358 Таможенного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 22, ст. 2066)

ПРИКАЗЫВАЮ:

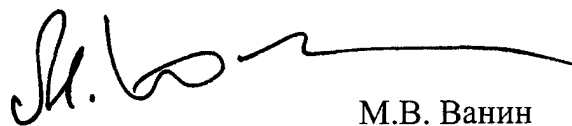
1. Утвердить прилагаемую Концепцию системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации (далее – Концепция).
2. Начальникам структурных подразделений ГТК России применять положения Концепции при подготовке нормативных правовых актов ГТК России, а также при разработке предложений по вопросам совершенствования процедур таможенного оформления и таможенного контроля.
3. Начальникам региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ГТК России, обеспечить ознакомление личного состава подчиненных таможенных органов с положениями Концепции.

рассылка: региональные таможенные управления и таможи
(кроме тыловых)

4. Заместителю председателя ГТК России А.А. Каульбарсу осуществлять контроль за исполнением настоящего приказа.

Настоящий приказ вступает в силу со дня его подписания.

Председатель Комитета
действительный государственный советник
таможенной службы Российской Федерации



М.В. Ванин

Внесено:

Главное управление организации
таможенного контроля

А.В.Галактионов

Согласовано:

Первый заместитель председателя
ГТК России

Л.А. Лозбенко

Статс-секретарь – заместитель
председателя ГТК России

Ю.Ф.Азаров

Заместитель председателя
ГТК России

А.А.Каульбарс

Заместитель председателя
ГТК России

В.В. Шпагин

Заместитель председателя
ГТК России

Б.М. Гутин

Заместитель председателя
ГТК России

В.А. Крутских

Главное управление тарифного и
нетарифного регулирования

А.О. Кудряшев

Главное управление федеральных
таможенных доходов

Э.А.Сафаров

Главное организационно-инспекторское
управление

Н.А.Сапьяник

Главное управление по борьбе с
контрабандой

А.А. Яриз

Таможенная инспекция

А.Л. Волков

Управление собственной безопасности

И.Н. Волошенко

Управление спецтехники и
автоматизации таможенных технологий
Управление таможенной статистики и
анализа

Л.М. Ухлинов

В.В. Орлов

Правовое управление

Г.В. Баландина

ГНИВЦ ГТК России

С.Л. Гусев

Управление делами

В.И.Борисов

Редактор

Исполнитель

А.И. Беглов

Концепция системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации

1. Общие положения

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 должны исходить из принципа выборочности и, как правило, ограничиваться только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации. При выборе форм таможенного контроля должна использоваться система управления рисками (СУР)¹.

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

Цель 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

¹ «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» Kyoto Convention (1999), General Annex, Chapter 6, Guidelines on Customs Controls, p.36

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.

Положительный результат применения в деятельности таможенных органов СУР подтверждает опыт работы таможенных органов зарубежных стран.

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.)²:

- 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 должна 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.

2. Основные понятия, применяемые в системе управления рисками

Риск – вероятность несоблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

Анализ риска – 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. Риски разделяются на два типа: выявленный и потенциальный. Выявленный риск является фактом, т.е. известным

² Kyoto Convention (1999), General Annex, Chapter 6, Guidelines on Customs Controls.

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.

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.

Объекты анализа:

- товары, находящиеся под таможенным контролем или выпущенные для свободного обращения на таможенной территории Российской Федерации;
- транспортные средства, используемые в международных перевозках для платной перевозки лиц либо для платной или бесплатной промышленной или коммерческой перевозки товаров;
- сведения, содержащиеся в транспортных (перевозочных), коммерческих и таможенных документах;
- сведения, содержащиеся в договорах международной купли-продажи или других видах договоров, заключенных при совершении внешнеэкономической сделки, а в случае совершения односторонних внешнеэкономических сделок – иных документов, выражающих содержание таких сделок;
- деятельность 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;
- деятельность таможенных брокеров (представителей), владельцев складов временного хранения и таможенных складов, а также перевозчиков, в том числе таможенных;
- результаты применения форм таможенного контроля;
- таможенные органы.

Область риска – отдельные сгруппированные объекты анализа, в отношении которых требуется применение отдельных форм таможенного контроля либо их совокупности, а также повышение эффективности качества таможенного администрирования.

Индикаторы риска – определенные критерии с заданными заранее параметрами, отклонение от которых позволяет осуществлять выбор объекта контроля.

Оценка риска – систематическое определение вероятности возникновения риска и последствий нарушений таможенного законодательства в случае его возникновения.

Профиль риска – совокупность сведений об области риска, индикаторов риска, а также указания о применении необходимых мер по предотвращению или минимизации риска. В зависимости от региона применения профиль риска по видам делится на общероссийский, региональный и зональный.

Управление риском – 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.

3. Основные задачи системы управления рисками

Основные задачи СУР:

- 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.

4. Принципы построения системы управления рисками

СУР основывается на следующих 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 обеспечит организацию эффективного таможенного контроля, осуществляемого на основе выборочности.

Это позволит 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.

5. Принципы 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.

6. Элементы системы управления рисками

5.1. 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. 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 обеспечит максимальную достоверность и объективность получаемых результатов, а также принятие оптимальных решений для определения необходимых мер по предотвращению и минимизации рисков.

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

5.2. Выявление и анализ рисков.

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);
- оценки возможной величины ущерба в случае возникновения рисков.

5.3. Разработка и реализация мер по управлению рисками.

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.

5.4. Обобщение результатов принятых мер и подготовка предложений.

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.

Должны быть разработаны методики, а также определены 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.

7. Заключение

Внедрение СУР предполагает следующие этапы:

- анализ имеющихся нарушений таможенного законодательства в целях выявления существующих рисков;
- разработка соответствующей нормативной правовой базы, регламентирующей применение в деятельности таможенных органов элементов СУР;
- осуществление систематизации принимаемых мер по минимизации рисков;
- определение критериев для отнесения объектов анализа к областям риска;
- расширение практики избирательности применения форм таможенного контроля таможенными органами;
- внедрение анализа экономической эффективности принимаемых мер по минимизации рисков;
- внедрение новейших информационных технологий, включающих в себя современные каналы передачи данных, международные стандарты передачи данных, соответствующие программные средства, а также средства вычислительной техники и технические средства таможенного контроля;
- создание информационной поддержки системы управления рисками, включающей в себя различные базы данных, программные средства для их обработки.

Реализация данных мероприятий позволит отказаться от неэффективных процедур, перераспределить ресурсы на приоритетные направления работы.

Первый заместитель начальника
Главного управления
организации таможенного контроля
генерал-майор таможенной службы



В.В. Дьяченко