

## **ОТЧЕТ**

### **по механизму внедрения системы управления рисками в таможенных органах Республики Узбекистан**

Система управления рисками - это основной базисный принцип современных методов таможенного контроля. Этот метод позволяет **оптимально использовать ресурсы таможенных органов**, такие как, кадровые, финансовые, технические, в тоже время, не уменьшая эффективность осуществления таможенного контроля, и в свою очередь, освобождает большинство участников внешнеэкономической деятельности от излишнего бюрократического контроля. Процедуры, основанные на управлении рисками, позволяют контролировать процесс таможенного оформления на участках, где существует наиболее повышенный риск, и тем самым улучшает результаты деятельности, имея в наличии тоже, а иногда и меньшее количество ресурсов.

Основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование системы управления рисками, закреплены в международной конвенции по упрощению и гармонизацию таможенных процедур Всемирной Таможенной Организации (Киотская конвенция):

- таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства;
- при выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками.
- таможенная служба применяет методы анализа рисков для определения лиц и товаров, транспортных средств, подлежащих проверке, и степени этой проверки;
- таможенная служба принимает стратегию, базирующуюся на системе мер оценки вероятности несоблюдения законодательства.

Положительные результаты применения в деятельности таможенных органов системы управления рисками подтверждает опыт работы таможенных служб зарубежных стран.

**Цель системы управления рисками** - создание современной системы таможенного администрирования, обеспечивающей осуществление эффективного таможенного контроля, основанного на принципах выборочности, оптимальном распределении ресурсов таможенной службы Узбекистана на наиболее важных и приоритетных направлениях работы таможенных органов в целях предотвращения нарушений таможенного законодательства.

#### **Основные задачи системы управления рисками:**

1. Создание единого информационного пространства, обеспечивающего функционирование системы управления рисками.
2. Разработка методик (программ) по выявлению рисков.
3. Определение потенциальных и фиксирование выявленных рисков.
4. Выявление причин и условий, способствующих совершению таможенных правонарушений.
5. Оценка возможного ущерба в случае возникновения потенциальных рисков и ущерба при выявленных рисках.
6. Определение возможности предотвращения или минимизации рисков, а также определение требуемых ресурсов и разработка предложений по их оптимальному распределению.
7. Разработка и применение методик оценки эффективности применяемых мер.
8. Разработка и практическая реализация мер по предотвращению или минимизации рисков.

9. Контроль за практической реализацией мер по предотвращению или минимизации рисков.

10. Оценка эффективности применяемых мер по управлению рисками и корректировка управленческих решений.

11. 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.

**Внедрение системы управления рисками предполагает следующие этапы:**

**1. Разработка соответствующей нормативно-правовой базы, регламентирующей применение в деятельности таможенных органов системы управления рисками.**

Внедрение системы управления рисками в деятельность таможенных служб, требует определенных законодательных основ для установления полномочий таможенных органов и, в соответствующих случаях, в целях правовой защиты самих таможенников.

Законодательные основы деятельности таможенных служб таких государств, как Российская Федерация, Казахстан закреплены таможенными кодексами (приложения 1,2), которые дают таможенным органам полномочия осуществлять таможенный контроль выборочно, основываясь на систему управления рисками.

Хотя, Таможенным кодексом Республики Узбекистан предусмотрен принцип выборочности форм таможенного контроля, в нем не закреплены основания для осуществления выборки (кроме общей фразы – *при проведении таможенного контроля таможенные органы применяют, как правило, те его формы, которые являются достаточными для обеспечения соблюдения законодательства*).

В проекте новой редакции Таможенного кодекса Республики Узбекистан, уже заложены основы для реализации системы управления рисками:

«При выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками, основанная на принципе эффективного использования ресурсов таможенных органов для предотвращения нарушений таможенного и иного законодательства, имеющих устойчивый характер, связанных с уклонением от уплаты таможенных платежей в крупных размерах, подрывающих конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей и затрагивающих другие важные интересы государства, обеспечение соблюдения которых возложено на таможенные органы.

Таможенные органы применяют метод анализа рисков для определения товаров и транспортных средств, документов и лиц, подлежащих проверке, и степени такой проверки.

Таможенные органы определяют стратегию таможенного контроля, исходя из системы мер оценки рисков».

**2. 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 единой автоматизированной информационной системы Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан создает условие для построения эффективной системы управления рисками. Главным принципом создания системы управления рисками остается принцип информационного единства, заключающийся в совместности 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.

Основными целями создания Единой автоматизированной электронной системы (ЕАЭС) таможенных органов Республики Узбекистан является:

1. Развитие инфраструктуры таможенной информации в целях координации, планирования и управления оперативными мероприятиями.
2. Сбор, анализ, хранение, поиск и распространение информации внутри всего комплекта таможенной системы.

В первую очередь ЕАЭС должна служить как накопитель информации (система информации). *Система информации это инструмент для определения и нацеливания подозреваемых нарушителей и товаров. Система информации это ВСЯ и ВСЯКАЯ информация собранная и упакованная в содержательной манере.*

Основные требования к ЕАЭС:

1. коммуникация - единая связь всех уровней таможенной системы;
2. вклады - своевременное внесение информации.
3. аккуратность - полное и точное внесение информации.
4. безопасность
5. оценка - анализ всех информационных.
6. распространение - определенный доступ сотрудников таможенной службы к базе данных.

Перед созданием ЕАЭС, необходимо уяснить следующие моменты:

1. Какие виды информации необходимы?
2. Какая информация существует?
3. Кто ею владеет/имеет доступ к ней?
4. Где, когда и что записывать/собирать?
5. Кто обобщает?
6. Что используется для сортировки информации?
7. Как созданная база будет распространяться?

ЕАЭС создаст национальную базу данных информационных и систему своевременного вмешательства. Результаты покажут тенденции, рискованные продукты, и определит множество правонарушителей.

Анализ деятельности таможенных органов Республики Узбекистан показывает, что в настоящее время таможенными органами республики эксплуатируются различные программные комплексы, функционирующие отдельно и локально:

1. База данных грузовых таможенных деклараций – эксплуатируется Центром таможенной статистики и анализа;

2. База данных экспортно-импортных контрактов - эксплуатируется Управлением валютного контроля.

3. База данных таможенных правонарушений – эксплуатируется Управлением таможенных расследований.

4. База данных контроля доставки грузов – эксплуатируется Управлением таможенного контроля.

5. База данных товаров, хранящихся в таможенных складах – находится на стадии разработки (Управление таможенного контроля).

6. База данных таможенных брокеров и специалистов таможенного оформления – эксплуатируется Правовым управлением.

7. База данных деклараций формы Т-6. Старая версия (содержит только дату, ФИО лиц, пересекающих таможенную границу, страны въезда или выезда) эксплуатируется Центром таможенной статистики и анализа. Новая версия данной программы уже создана, но в настоящее время ведется пилотный проект.

8. База данных сотрудников таможенных органов Республики Узбекистан - эксплуатируется Управлением кадров.

Вместе с тем, считается целесообразным дополнительное создание:

- совместно с банками базы данных учета и сверки таможенных платежей (через депозитные счета УГТК, будет эксплуатироваться Управлением таможенно-тарифного регулирования и учета платежей);

- базы данных заключений экспертиз, проведенных таможенными органами (будет эксплуатироваться центром таможенной экспертизы);

- базы данных оперативной деятельности таможенных органов (будет эксплуатироваться Управлением по борьбе с контрабандой и НТП);

- базы данных информации, получаемых из альтернативных источниках, таких как, ИНТЕРНЕТ, др. правоохранительных органов, таможенных служб зарубежных стран и т.д. (будет эксплуатироваться подразделением по управлению рисками).

Информация, содержащаяся в вышеперечисленных базах данных, будет достаточными для эффективного осуществления методов управления рисками.

### **3. Создание информационные поддержки системы управления рисками, включающей в себя различные базы данных, программные средства для их обработки.**

Создание единой автоматизированной электронной системы таможенных органов Республики Узбекистан невозможно без функционирования различных баз данных, программных средств для их обработки.

При создании единой базы данных необходимо обратить особое внимание на следующие основные моменты:

1. Информация в базу данных должны вноситься **корректно** и **полно**. Программное обеспечение должно контролировать корректность и полноту вносимой информации.

2. Дополнительная программа должна связывать все базы данных с возможностью их обработки, анализа и распределять между соответствующими уровнями таможенных органов по вертикали и по горизонтали.

В связи с тем, что база данных грузовых таможенных деклараций будет являться основным источников информации, программа по заполнению ГТД должен автоматически контролировать правильность и полноту их заполнения, тем самым минимизировать ошибочные внесения информации со стороны декларантов.

### **4. Анализ имеющихся нарушений таможенного законодательства в целях выявления существующих рисков.**

Самым эффективным средством определения критериев, индикаторов риска является проведение анализа всех нарушений таможенного законодательства, имевших место ранее (либо в 2004г.). Посредством анализа можно установить следующие моменты:

- лица, совершившие правонарушения в области таможенного дела;
- определить их характеристики и признаки (фирмы однодневки, созданные для проведения внешнеторговой операции только один раз, лица, неоднократно нарушившие таможенное законодательство и т.д.).
- товары для включения в группу риска и их характеристики;
- страны для включения в группу риска и их характеристики;
- маршруты движения товаров для включения в группу риска;
- основные методы совершения таможенных правонарушений;

## **5. Анализ законодательства стран отправителей, получателей товаров из Узбекистана.**

Систематическое изучение таможенного законодательства стран контрагентов дает дополнительный источник информации для построения эффективной системы управления рисками в целях выяснения, уже на стадии оформления импортно-экспортных грузов, возможности представления для таможенных органов, каких-либо рисков.

Так, например, если товар, импортируемый из Узбекистана, подлежит обложению высокими ставками таможенных платежей, экспортер может занижить таможенную стоимость в целях уклонения от уплаты таможенных платежей в стране импорта.

## **6. Взаимодействие с бизнес сообществом.**

Партнерства с бизнес сообществом, обеспечивает большую эффективность и более действенные механизмы контроля, которые базируются на знании коммерческих операций. Для таможенных администраций взаимодействие между таможенными и предпринимателями представляет возможность усиления знания практики торговой деятельности. Более глубокое знание условий международной торговли означает более эффективное управление рисками. Для таможенных органов это представляет дополнительный источник информации.

## **7. Осуществление систематизации применяемых мер по минимизации рисков.**

По рекомендации Всемирной таможенной организации, во всех странах центральные таможенные управления (головные офисы) в обязательном порядке принимают на себя общую ответственность за процесс управления рисками.

Размер и структура центрального подразделения по управлению рисками могут различаться в разных странах в зависимости от национальных требований и степени централизации, но оно всегда должно быть укомплектовано специалистами с разнообразными квалификациями (например, инспектор, аудитор, дознаватель, программный аналитик и т. п.). Указанные специалисты должны на периодической основе возвращаться в свои соответствующие местные подразделения в целях получения последней информации по недавним изменениям, которые могли быть не доведены до внимания центрального управления.

Центральное подразделения по управлению рисками будет проводить оценки рисков высокого уровня для всей таможенной территории, готовить отчеты со стратегической информацией для таможенных постов и аудиторских подразделений на местах; служит в качестве связующего звена с другими государственными структурами и международными организациями; и взаимодействовать с группами управлению рисками и аудиторскими подразделениями на местах.

Наличие централизованного подразделения по работе с оперативными данными обеспечить сбор и анализ информации, которая может быть использована для разработки оценок рисков по товарам, импортерам, отраслям, источникам и т.п. Это позволит проводить более эффективное целевое обнаружение грузов для досмотра при ввозе. Данное подразделение также будет отвечать за развитие сетей по обмену информацией с другими таможенными ведомствами и со всем сообществом правоохранительных структур.

Создание надлежащим образом обученных подразделений по аудиту позволит таможенникам посещать помещения инспектируемых структур для сверки деклараций на соответствия таможенному законодательству.

Основными функциями территориальных управлений является обеспечение эффективности процесса управления рисками путем проведения оценок рисков на местном уровне, подготовка оперативной информации для региональных таможенных сотрудников, отвечающих за таможенную очистку импорта/экспорта, аудиторских подразделений и подразделению по расследованиям, взаимодействуя при этом с центральными подразделениями по управлению рисками.

Группы таможенников в территориальных управлениях/постах, специализирующиеся на анализе грузовых деклараций и коммерческих документов, таких как счета фактуры, могут вычислять грузы с высоким уровнем риска, по которым должен быть проведен физический досмотр.

## **8. Определение критериев для отнесения объектов анализа к областям риска.**

Определение критериев для отнесения объектов анализа к областям риска – является самым основным этапом внедрения системы управления рисками.

Путем изучения комплексной информации таможенные органы должны определить области риска, отделить наименее значимые и осуществлять вмешательства только в те области, где основанные на опыте и практике заключения указывают, что такое вмешательство необходимо.

В настоящее время, деятельность таможенных органов показывает, что основными областями, представляющими риск являются:

1. обеспечение полноты взимания таможенных платежей;
2. борьба с незаконным перемещением товаров через таможенную границу Республики Узбекистан;
3. организация эффективного таможенного контроля.
4. обеспечение валютного контроля за своевременным и полным поступлением валютной выручки, пропорциональной оплаты за импортируемые товары.

После определения наиболее рискованных областей деятельности таможенных органов, необходимо конкретизировать данные области и установить в каждой из них объекты риска.

Общими объектами анализа риска должны быть:

- товары, находящиеся под таможенным контролем или выпущенные для свободного обращения на таможенной территории Республики Узбекистан.
- транспортные средства, используемые в международных перевозках для платной перевозки лиц или бесплатной промышленной или коммерческой перевозки товаров.
- сведения, содержащиеся в транспортных (перевозочных), коммерческих и таможенных документах.
- сведения, содержащиеся во внешнеторговых договорах купли-продажи или других видов договоров, заключенных при совершении внешнеэкономической сделки, а в случае совершения односторонних внешнеэкономических сделок – иных документов, выражающих содержание таких сделок.
- деятельность лиц, выступающих в качестве достаточным, в рамках гражданского и таможенного законодательства Республики Узбекистан, для совершения от собственного имени юридически значимых действий с товарами, находящимися под таможенным контролем.
- деятельность таможенных брокеров, владельцев таможенных складов, а также перевозчиков, в том числе таможенных.
- результаты применения форм таможенного контроля.
- таможенные органы.

В качестве основы для последующего анализа необходимо определить, какие риски, почему и как они могут возникнуть. Данный этап требует тщательного описания существующего процесса контроля, включая:

- участников - заинтересованные стороны;
- сильные и слабые стороны;
- где, когда и как, скорее всего, будет понесен риск и кем.
- какие опасности могут возникнуть и каково их негативное воздействие в случае возникновения.
- почему возникают возможности для отдельного нарушения.

Следующая мера это дальнейший анализ путем определения механизма контроля и анализа рисков в отношении их вероятности и последствий. Анализ должен рассмотреть следующее:

- насколько вероятно возникновение события;
- каковы потенциальные последствия и их значимость.

Если оценочные уровни рисков низки, то такие риски могут попасть в категорию «приемлемых», и по ним может не понадобится принятие каких-либо действий.

Следующий этап - оценка и установка приоритетов по рискам

Необходимо сравнить оцененные уровни риска с заранее установленными критериями и классифицировать риски для определения приоритетов управления. Существуют различные виды систем классификации. Широко распространена оценка по ВЫСОКОМУ, СРЕДНЕМУ и НИЗКОМУ уровню рисков. В сложной окружающей обстановке может понадобиться более детальная система, такая как классификация по уровням 1 до 100. Последний вариант также потребует определения высоких и низких уровней рисков, но позволяет применить большую точность.

Риски должны быть под постоянным мониторингом на предмет изменения их характера, уровня и значимости. Низкоприоритетные риски также должны быть под постоянным мониторингом. Для других рисков необходимо разработать и реализовать конкретный план управления, который включает принятие во внимание ресурсов (кадровых, финансовых и технических).

Последний этап в данном направлении – документация.

Необходимо вести реестр рисков, который обеспечивает обоснования для выбора рисков, а также фиксирует предположения, на основе которых делались оценки, в целях обеспечения контрольного отслеживания для исключения утери важной информации.

## **9. Расширение практики избирательности применения форм таможенного контроля таможенными органами.**

Для целенаправленного обнаружения конкретных торговых сделок выбор грузов, транспортных средств или документов для досмотра должен основываться на профильных характеристиках рисков. Данные процедуры, основанные на избирательности, должны также оставить возможность для проведения случайной выборки на основе статистического отбора или возможность принятия решения таможенным инспектором на основе его опыта или интуиции. Сделка может стать предметом целевого обнаружения на основе любого из ряда профилей риска. Выбор предприятий для аудита также должен основываться на профильных характеристиках рисков.