

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РАБОТЫ

СЕМИНАРА ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ И ПОСТ-ТАМОЖЕННОМУ АУДИТУ 7-10 июня 2005 г., Шеньчжень, Китайская Народная Республика

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Совместно спонсируемый Главной таможенной администрацией КНР (Таможня КНР) и Азиатским банком развития (АБР) четырехдневный Семинар был направлен на продвижение основанных на управлении риском современных таможенных практик в странах-членах, участвующих в инициативах по облегчению торговли Программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). В Семинаре принимали участие 21 сотрудник таможенных органов стран-членов, включая заместителей начальников таможенных служб Азербайджана, Кыргызской Республики, Монголии, КНР, Таджикистана и Узбекистана. Список участников приводится в Приложении 1. Вице-министр Таможни КНР Сун Сонгпу и Генеральный директор Шеньчженьской таможни Зоу Живу участвовали в открытии Семинара, и вместе с г-жой Ной Сиакачан, Директором Отдела управления, финансов и торговли Департамента Восточной и Центральной Азии АБР адресовали приветственные речи участникам. В работе Семинара в качестве специалистов-докладчиков приняли участие г-да Стив Холловэй из Университета Канберры, Казунари Игараши из ВТамО и Тан Сиан Лип из CrimsonLogic.

II. ПРОГРАММА

2. Программа Семинара состояла из (i) докладов специалистов и делегатов стран, и (ii) посещения Штаб-квартиры шеньчженьской таможни и таможенных постов на границе с Гонконгом. (Программа содержится в Приложении 2, а краткое изложение отчетов стран – в Приложении 3) Специалисты представили доклады со ссылкой на опыт отдельных индустриальных стран, что в значительной степени улучшило воздействие и уместность материалов докладчиков. Выезд на объекты добавил еще один практический аспект, показав, как эффективная таможенная администрация может содействовать внешней ориентации экономики и ускорить экономический рост.

3. На Семинаре председательствовал г-дин Ванг Донгхонг, Заместитель генерального директора Управления международного сотрудничества Таможни КНР. Его усилия, направленные на поощрение обсуждений и комментариев в свете обстоятельств отдельных стран, значительно повысили качество обсуждений и докладов.

4. В Программу также было включено однодневное заседание рабочей группы для рассмотрения вопросов, связанных с обменом данными и применением ИКТ для автоматизации таможенных процессов. Таможня Узбекистана представила предложение по ИКТ для обмена данными между странами-членами и проект соглашения, обеспечивающего юридическую базу для его принятия и пилотного тестирования. Г-дин Тан Сиан Лип в своем докладе представил участникам общую структуру использования ИКТ для автоматизации таможни. Особое внимание было уделено модернизации рабочего процесса, как первому шагу на пути к автоматизации, и это в особенности уместно для осуществляемой при поддержке АБР оценки потребностей и процесса

разработки в Азербайджане, Кыргызской Республике, Монголии и Таджикистане. Ниже представлены основные моменты обсуждений и основные рекомендации.

III. ОБСУЖДЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

5. **Инструмент для балансирования контрольных функций и облегчения торговли.** Развитие практики таможенного контроля на основе управления рисками стало приоритетной областью работы по модернизации таможни во всем мире, и является ключевой задачей программы облегчения торговли ЦАРЭС. При быстро растущем объеме торговли и ограниченных ресурсах таможенных администраций традиционный метод досмотра каждой партии по ее прибытии на таможенную границу стал барьером для торговли и уже не является практичным. Управление рисками представляет решение, позволяющее таможенным администрациям отойти от подхода, концентрирующегося на грузах, и перейти к основанному на аудите контролю, и таким образом эффективно использовать ограниченные ресурсы и балансировать контроль с облегчением торговли. Пост-таможенный аудит является частью данного процесса, и выступающими были отмечены некоторые современные практики в данной области, включая важность планирования и использования структурного подхода при разработке программ пост-таможенного аудита в течение определенного периода (обычно 12 месяцев).

6. **Соблюдение требований – ключ к управлению рисками.** Внедрение основанного на управлении рисками таможенного контроля отражает фундаментальное изменение роли правительства в экономическом развитии и его отношений с частным сектором. Правительство все больше и больше становится катализатором развития частного сектора. Таможенные администрации играют роль органов, обеспечивающих соблюдение законов и положений торговцами и их представителями, например брокерами. Поэтому, изменение корпоративной культуры таможенных администраций от «контрольного мышления» к «содействию соблюдению законодательства» или «информированного соблюдения требований» представляет важность для внедрения управления рисками. Информированное соблюдение требований можно стимулировать через комбинацию аудита, обучения и связей с торговцами, их представителями и другими правительственными ведомствами. По этой причине обучение, изменение управления и эффективные связи должны стать ключевым элементом поэтапного подхода к управлению рисками.

7. **Важно лидерство руководства.** Реализация управления рисками включает в себя не только изменение культуры, но и организационную реструктуризацию и инвестиции в инфраструктуру ИКТ. Необходимо создать новые отделы разведки, управления рисками и соблюдения законодательства (т.е. аудит, обучение и связи с торговцами), и укрепить ИКТ. Оба этих направления не представляются возможными без лидирующей роли руководства и его полной поддержки. В таких странах, как Австралии, функции обеспечения соблюдения требований отделены от управления рисками и разведки, а в других – аудит и управление рисками объединены в одном подразделении. Одной единственной организационной структуры для практики управления рисками не существует.

8. **Структурный подход к изучению данных.** Управление риском включает систематический сбор и анализ таможенных данных и разведывательной информации для отделения грузов/партий с высоким риском от грузов/партий с низким риском. Структурный подход в изучении данных важен для того, чтобы система управления

рисками адаптировалась к развивающейся и специфичной для стран природе рисков. Для обеспечения эффективности системы необходимо регулярно обновлять профили рисков. В Японии и КНР для координации и надзора за изучением и обновлением данных созданы непосредственно подчиняющиеся Руководству комитеты и центры.

9. **Другим ключом является региональное сотрудничество в области обмена информацией.** Региональное сотрудничество представляет особую важность для эффективного управления специфичными для региона рисками. Так как большинство из стран-членов не имеют выхода к морю и рассчитывают друг на друга в транзитной торговле, для них важно разработать юридическую базу и создать механизм обмена информацией. Для гладкой и эффективной перевозки товаров на международные рынки необходимо управлять определенными рисками, вытекающими из того, что страны рассчитывают на своих транзитных партнеров. В этом отношении была подчеркнута важность Соглашений о взаимной административной поддержке, и было обсуждено и получило поощрение присоединение к Йоханнесбургской конвенции ВТамО. Странам членам также рекомендовали провести пилотное тестирование Общей модели данных ВТамО – инструмента для гармонизации экспортных и импортных деклараций и требований к данным. Вспомогательный материал по Модели данных ВТамО был подготовлен АБР и представлен участникам во время Семинара.

10. **Где начинать на начальном этапе?** Обсуждения концентрировались на начальных шагах, необходимых для реализации системы управления рисками. Был предложен подход начинать с определения «базового соблюдения законодательства» в отношении торговцев и отраслей, подлежащих проверке. «Базовое соблюдение законодательства» позволяет определить уровень несоблюдения требований – цель системы управления рисками. Торговцам, хорошо соблюдающим положения, необходимо обеспечить стимулы, такие как меньше правительственного вмешательства и быстрая очистка товаров. Понимание природы несоблюдения требований определяет меры обеспечения, например, если несоблюдение законодательства связано с недостатком знаний и новых таможенных законах и положениях, здесь решением, скорее всего, будет обучение и эффективная связь с торговцами и их представителями, а не наложение строгих санкций. Необходимо регулярно проводить мониторинг и обзор соблюдения законодательства. Это дает нам ключевые показатели деятельности в отношении программ управления соблюдением требований, позволяя проводить их сравнение с исходными данными за определенный период времени.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

11. Семинар достиг большого успеха из-за гостеприимства Шеньчженьской таможни и ее усилий поделиться с участниками своей работой в области модернизации. Усилия по автоматизации и внедрение управления рисками в Шеньчжене особенно уместны для работы по модернизации таможни в других странах-членах ЦАРЭС. Автоматизация и управление рисками позволяют Шеньчженьской таможне проводить таможенную очистку одного контейнера в течение нескольких секунд и пропускать около девяносто восьми процентов товаров через пункты пересечения границы без физического досмотра. Шеньчженьская таможня также положительно откликнулась на предложения делегатов стран о сотрудничестве, включая создание «таможен-побратимов» в Алматы и Шеньчжене.

12. Большинство делегатов подготовили качественные отчеты, которые ими были представлены на Семинаре. Однако, эффективность докладов можно было бы повысить, организовав их по ключевым вопросам, как в Разделе III. Это бы также сократило время каждого доклада.

13. В заключении необходимо отметить, что управление рисками будет приоритетом программы таможенного сотрудничества. Основная задача заключается в распространении результатов семинаров по управлению рисками и основных практик управления рисками среди коллег-таможенников в своих странах, в особенности среди сотрудников, работающих на пунктах пересечения границы. В этом отношении АБР, как Секретариат (i) предложил разработать Руководство по управлению рисками и пост-таможенному аудиту, и (ii) положительно откликнулся на предложение Кыргызстана о проведении оценки ситуации в стране и обучения. По многим случаям делегаты стран выражали свою глубокую признательность Шеньчженьской таможне за организацию данного Семинара. Они также поблагодарили Таможню КНР за предложение организовать в ближайшем будущем другой региональный семинар в Шанхае – еще одном городе на передовой усилий Таможни КНР по модернизации.