

Пашко П.В.,

кандидат технічних наук,
заступник Голови Державної митної служби України.

Шуляк В.П.,

заступник начальника Департаменту
інформаційних технологій та митної статистики
Державної митної служби України

“ЕЛЕКТРОННА МИТНИЦЯ” — ГОЛОВНИЙ МЕХАНІЗМ ГАРАНТУВАННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Дається визначення поняття “Електронна митниця”, складових митної політики України як системи принципів і напрямів діяльності держави у сфері гарантування своїх інтересів і безпеки за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі, розглядається поняття митної безпеки як стану захищеності національних інтересів держави у митній галузі.

The authors define such notion as “Electronic customs”, components of Ukraine’s customs policy as a system of the state’s principles and directions in the sphere of guaranteeing its interests and security through customs-tariff and non-tariff measures regulating foreign trade; and also examine the notion of customs security as a state which is to defend the state’s national interests in the customs area.

Стратегія розвитку сучасного суспільства однозначно засвідчує, що перемоги досягають ті структури, які накопичують інформацію і вміло розпоряджаються нею. Збір і обробка великих обсягів інформації можливі сьогодні тільки із застосуванням інформаційних технологій, які реалізуються завдяки створенню комплексних систем.

Провідні митні служби світу — Німеччини, Франції, Росії, Японії, Китаю, США, Канади і багатьох інших держав — також активно застосовують сучасні інформаційні технології.

Тенденції світового розвитку диктують нові завдання зі спрощення митних процедур і процедур логістики при постачанні товарів для ввезення й вивезення з території країни, зменшення ризиків порушення безпеки жителів, а для цього необхідно створювати електронні інформаційні системи, функціонально сумісні з аналогічними системами інших країн, які будуть доступні, керовані, безпечні, об’єднані й контрольовані.

Європейська спільнота визначає, що шлях до цього — зменшення розбіжностей між митними процедурами країн світу і називає механізм їхньої реалізації “Електронною митницею”:

У документах Європейського Союзу вказано, на що спрямована система “Електронної митниці”, частково визначено її складові й терміни реалізації, але її комплексного термінологічного поняття ще не існує.

© Пашко П.В., Шуляк В.П., 2006

Питання запровадження проекту “Електронна митниця” висвітлювалося Комісією Європейського Союзу, яка подала на розгляд країн ЄС Багаторічний стратегічний план його втілення¹, вітчизняними вченими С.О. Колобовим², О.О. Ніколайчуком³, С.В. Жлуктенком, С.М. Ковалем, М. Лангом⁴, І.В. Коноваловим, В.С. Давидюком, В.В. Наумовим, С.О. Фесенком, провідними фахівцями Федеральної митної служби Російської Федерації О.Є. Жереховим⁵, Л.М. Ухліновим⁶, В.А. Слобожановим⁷ та ін..

Основною метою статті є визначення поняття “Електронна митниця” та її складових, сучасного стану справ при впровадженні проекту “Електронна митниця” в Україні, її ролі у гарантуванні митної безпеки держави.

Держави — члени ЄС домовилися діяти у рамках структури “Електронної Європи” і затвердили рішення Ради Європейського Союзу щодо простого й безпаперового середовища для митних адміністрацій і суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Комісія ЄС у Багаторічному стратегічному плані впровадження “Електронної митниці” пропонує:

- об’єднати наявні системи контролю за експортом, імпортом і транзитом у єдину систему;
- увести систему єдиного обліку торгівців із реєстрацією тільки в одній державі;
- надати суб’єктам ЗЕД можливість використання місць єдиного електронного доступу для оформлення зовнішньоекономічних операцій;

¹ Многолетний стратегический план: TAXUD/477/2004 — Версия 7 - EN, Інтернет-видання, сайт митної організації Європейського Союзу <http://www.revenue.ie/>.

² Колобов С.О. Інфраструктура захисту інформаційних ресурсів на основі Національної системи конфіденційного зв’язку. — Доповідь на другій науково-практичній конференції “Безпека сучасних інформаційних та телекомунікаційних систем”, 2005. — Інтернет-видання, сайт департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України. — <http://www.dstiszi.gov.ua/>.

³ Ніколайчук О.О. Електронне декларування, шляхи вирішення. // К., Митниця. — № 5. — 2006. — С. 13—15.

⁴ Ланг М. Обзор подходов Европейского союза к вопросу построения инфраструктуры открытых ключей. — Доповідь на другій науково-практичній конференції “Безпека сучасних інформаційних та телекомунікаційних систем”, 2005. — Інтернет-видання, сайт департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України. — <http://www.dstiszi.gov.ua/>.

⁵ Жерихов О.Е. О состоянии и задачах таможенных органов Российской Федерации на ближайшую перспективу с учетом их ресурсного обеспечения. — Доповідь керівника Федеральної митної служби Росії, 2006. — Інтернет-видання, сайт Федеральної митної служби Росії. — <http://www.customs.ru/>.

⁶ Ухлинов Л.М. Электронная таможня. Перспективы развития. — Доповідь на другій щорічній конференції “Государство в XXI веке”, 2004. — Інтернет-видання, сайт корпорації “Микрософт”. — https://msdb.ru/Downloads/Docs/events/gov2004/008_3.ppt.

⁷ Слобожанов В.А. На пути к электронной таможне // М., Таможня. — № 7. — 2006. — С. 8—11.

- проводити усі фактичні перевірки товару в один час і в одному місці;
- забезпечити обмін електронною інформацією між усіма органами й суб'єктами, що беруть участь у зовнішньоекономічних операціях (зокрема з третіми країнами). Митниця діятиме для цих органів і агентів як єдине вікно;
- відбір товарів для митного догляду на прикордонних і внутрішніх пунктах митного оформлення (ПМО) проводити на основі автоматизованого аналізу ризиків;
- збір, повернення, звільнення від платежів здійснювати уповноваженим суб'єктом у тому місці, де товар зареєстрований і де знаходяться на нього документи;
- уведення безпаперового середовища для митниці й торгівлі, подання митної декларації в електронному вигляді зі свого місця розташування незалежно від країни відправлення або ввезення товарів;
- проводити електронний обмін інформацією між митними пунктами пропуску на території усього ЄС, де вона необхідна для митних процедур.

Цей план розрахований на впровадження до 2013 року (рис. 1). Для його реалізації планується внесення змін до Митного кодексу, головною метою якого є застосування інформаційних технологій замість паперових.

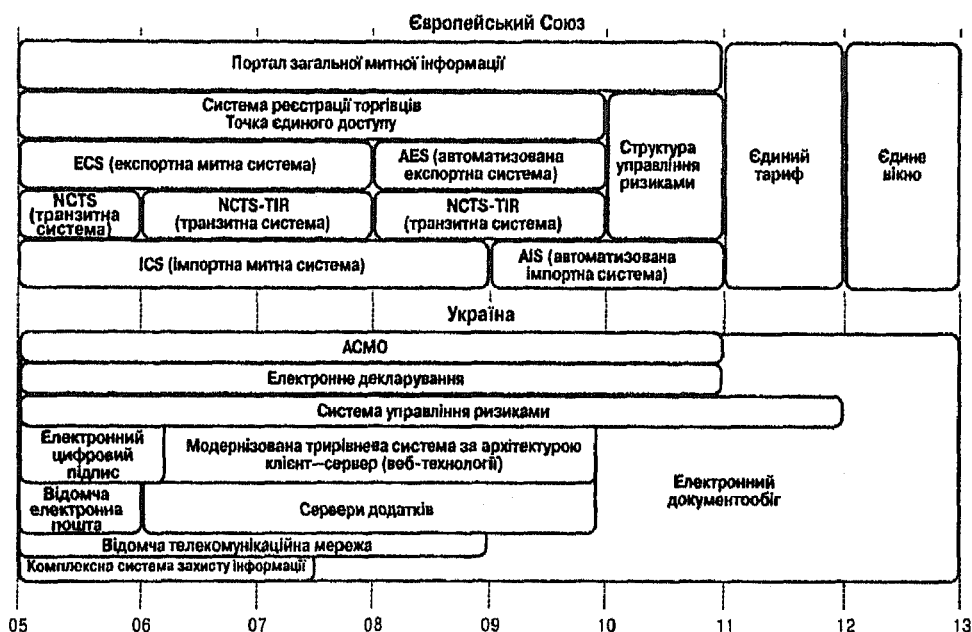


Рис. 1. План впровадження проекту "Електронна митниця" в Європейському Союзі й Україні

Аналогічні завдання при втіленні новітніх технологій у митну справу ставлять перед собою митні адміністрації багатьох країн СНД, Азії та Америки^{8–12}. Вони відрізняються лише у термінах реалізації й окремих деталях. Тому “Електронна митниця” це не просто утворення кількох країн — це майбутнє митної спільноти світу.

Виходячи із завдань, які держави формулюють для своїх митних служб, можна спробувати дати загальне поняття “Електронної митниці”.

“Електронна митниця” — це багатофункціональна комплексна система, яка існує у митних органах країни і поєднує інформаційно-комунікативні технології і сукупність механізмів їхнього застосування, дає можливість поліпшити якість митного регулювання і вдосконалити митне адміністрування з метою гарантування митної безпеки держави шляхом:

- технологічної підтримки безперервного двостороннього потоку електронної інформації від органів державної влади, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, митних адміністрацій інших держав до митної адміністрації країни, його накопичення і обробки;

- запровадження новітніх процедур автоматизації процесів митного контролю й оформлення та їхнього супроводження;

- створення й технічної підтримки організаційно-технічних систем для функціонування всеохоплюючих автоматизованих процедур оцінки якості виконання митної справи;

- інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності, контролю за переміщенням товарів та інших функцій, які покладені на митні органи.

Україна поетапно просувається до створення власної інформаційної системи. Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.03 № 208 встановлено, що одним із пріоритетних завдань розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам і юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи “Електронний уряд”, яка забез-

⁸ Ильин М. Электронная таможня. Прошлое. Настоящее. Будущее // М., Таможня. — № 5. — 2006. — С. 29–31.

⁹ Об упрощении процедур пограничного и таможенного контроля и облегчении торговли в рамках ШОС. — Доповідь на семінарі держав — членів ШОС “Через ефективний контроль и высокоэффективный сервис непрерывно повышают эффективность таможенного контроля”, 2003. Інтернет-видання, сайт Шанхайської Організації Співробітництва. — <http://csc.mofcom.gov.cn/>.

¹⁰ Сапарбаев Б. Программа упрощения региональной торговли и таможенного сотрудничества. — Доповідь Голови митної служби Казахстану на третьому засіданні Комітету митного співробітництва, 2004. — Інтернет-видання, сайт Азіатського банку розвитку. — <http://www.adb.org/>.

¹¹ Электронная автоматизированная система обработки данных таможенной службы Монголии, 2004. — Інтернет-видання, сайт Азіатського банку розвитку. — <http://www.adb.org/>.

¹² Апостолов М. Интегрированное управление потоков информации в международной торговле. — Доповідь на семінарі зі спрощення процедур торгівлі, 2004. — Інтернет-видання, сайт United Nations Economic Commission for Europe. — <http://wbln0018.worldbank.org/>.

печує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами і юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій.

Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу й використання електронних документів.

Застосування інформаційних технологій у митній службі України, створення інформаційного середовища розпочалося ще в 1992 році (рис. 2).

Протягом 1994—2005 років відбувалося застосування новітніх інформаційних технологій, удосконалення наявних автоматизованих систем і розвиток власних інформаційних ресурсів. У результаті створено центральну базу даних електронних копій вантажних митних декларацій, автоматизовано процеси контролю доставки вантажів і митного оформлення, формування електронних копій вантажних митних декларацій здійснюється суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, впроваджено відомчу електронну пошту і транспортну мережу супутникового зв'язку, розпочато побудову відомчої телекомунікаційної мережі та комплексної системи захисту інформації.

Нині створюються механізми, які реалізують інформаційні технології митного оформлення і контролю за митною діяльністю.

Залежно від функцій, які виконує орган, що відповідає за створення й роботу електронного інформаційного середовища в митній службі, змінюються його структура й повноваження (рис. 3). Зміну й розширення електронно-інформаційного комплексу, що є головним функціональним елементом цього органу, можна подати як перехід від інформаційного сховища до інформаційно-довідкової системи, яка, у свою чергу, потребує перетворення в автоматизовану виконавчо-контрольну.

Наріжним каменем вищенаведеної системи є “Електронна митниця”. Складовими елементами її мають бути такі підсистеми, як: електронне декларування; електронний документообіг; аналіз ризиків і управління ними; контроль за транзитом; єдина міжвідомча автоматизована система збору, збереження й обробки інформації, зокрема від різних відомств; автоматизоване здійснення усіх видів державного контролю; уніфікована база нормативних і довідкових документів, які використовуються у митних цілях; інформаційне забезпечення постаудиту і правоохоронної діяльності.

Отже, замість придатка до митних процедур (рис. 4) вона повинна стати ядром, стрижнем не лише митних технологій, а й інструментом управління і контролю митної діяльності, тобто головним механізмом забезпечення митної справи.

Одна з найважливіших проблем, яку необхідно розв'язати у митній службі України в найближчій перспективі, — це впровадження у митну справу міжнародних норм і правил, що дасть змогу перейти до застосування єдиних стандартів у галузі митної справи і вирішити питання, пов'язані з приєднанням до міжнародних конвенцій із гармонізації й спрощення митних процедур (Міжнародна

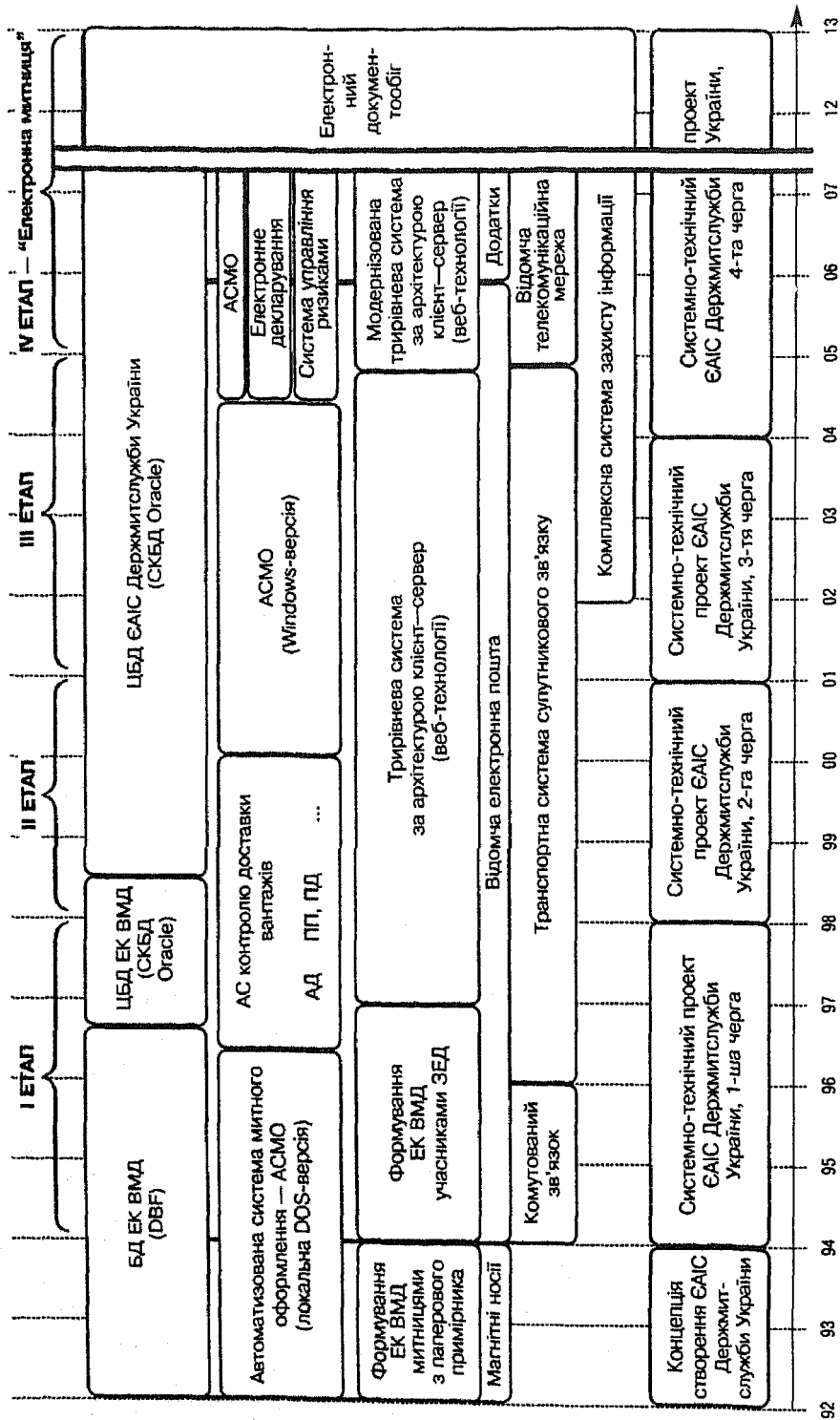


Рис. 2. Етапи впровадження інформаційних технологій у митній службі України

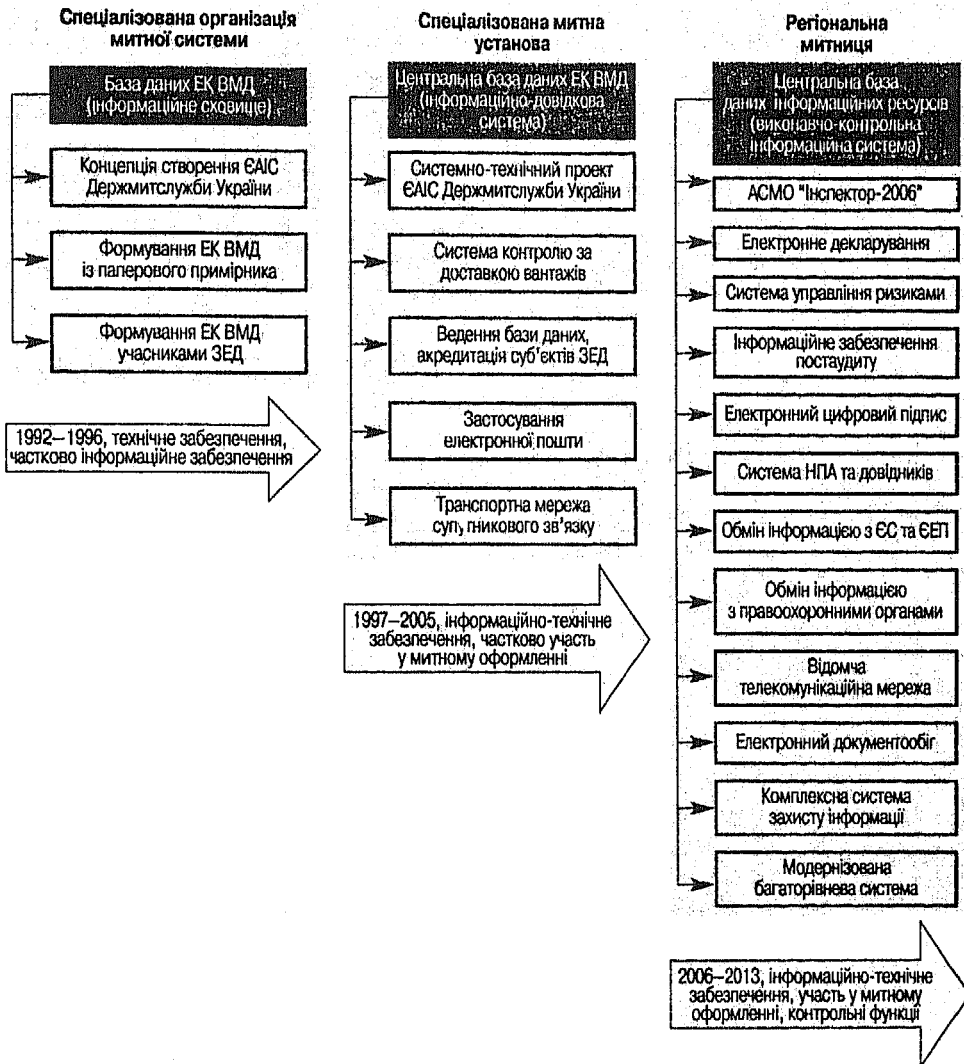


Рис. 3. Розвиток і організація електронного інформаційного середовища в митній службі України

конвенція про гармонізацію та спрощення митних процедур, 1973 рік, у новій редакції 1999 року), питання формальностей у торгівлі товарами (Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами, 1987 рік), питання процедури спільного транзиту (Конвенція про процедури спільного транзиту, 1987 рік), а також допоможе здійснити поетапне наближення митного законодавства і митних процедур, які застосовуються в Україні, до країн Євросоюзу.

На сьогодні митні органи України ще не готові повною мірою забезпечити своєї роботи на рівні міжнародних стандартів з огляду на те, що не розв'язана ціла низка ключових, системних проблем, без усунення яких неможливо підняти

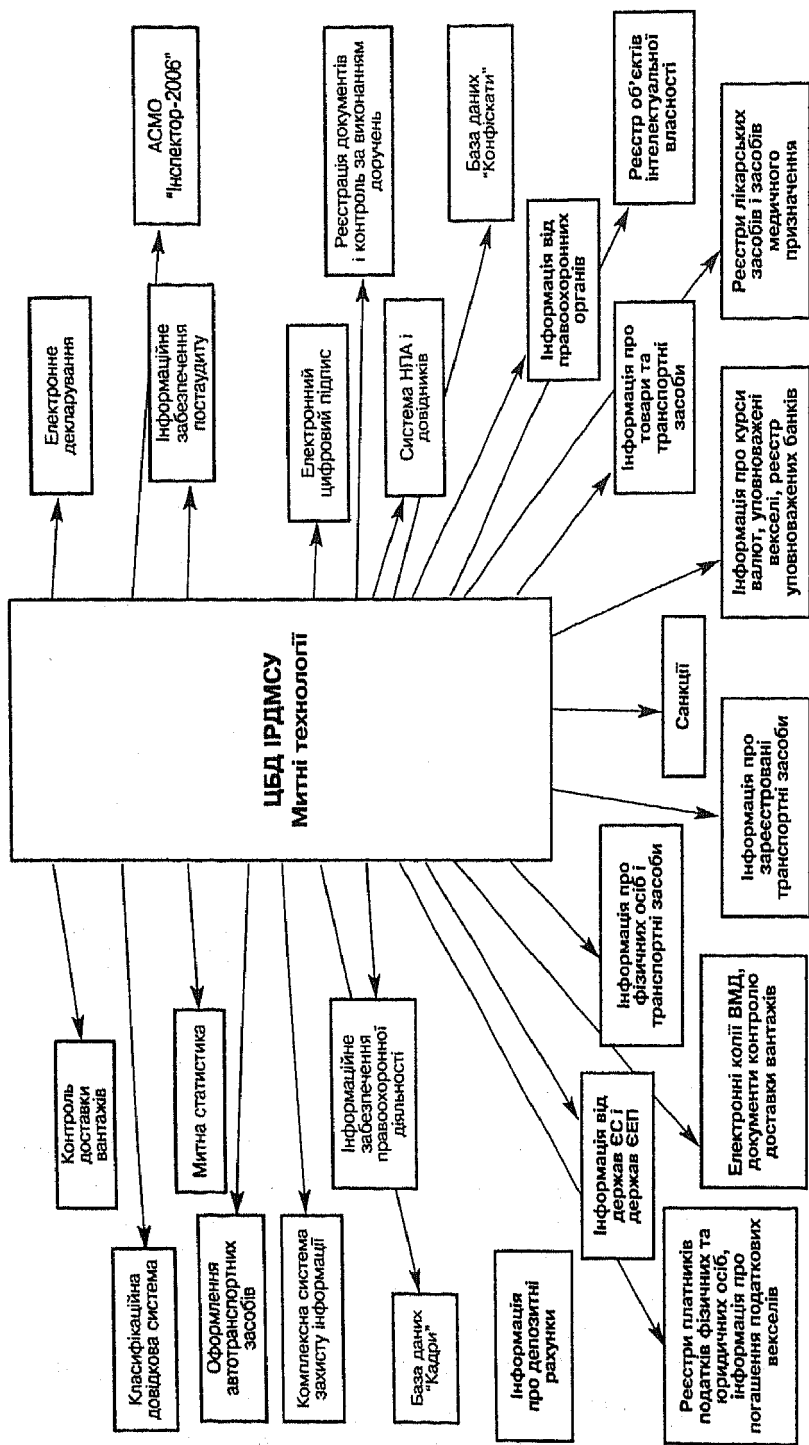


Рис. 4. "Електронна митниця" — механізм реалізації митної справи

на якісно новий рівень роботи митних органів і підвищити ефективність діяльності Державної митної служби України в цілому. Мають бути використані нові шляхи розв'язання застарілих проблем. Необхідно визначити послідовність їхньої реалізації і ресурсні витрати.

У рішеннях Європейського Союзу “Електронна митниця” є базою для створення “єдиного вікна”, яке зобов'язані використовувати інші відомства, причетні до митної справи. Тому й на митні органи України мають бути покладені додаткові обов'язки з координації дій міністерств і відомств у цьому напрямку, затвердити які необхідно відповідними рішеннями уряду.

Об'єднавчий стрижень митної служби — інформаційні механізми. Вони є запорукою посилення авторитету й могутності митниці. Інші шляхи — це крок назад.

Такий підхід потребує змін не лише на рівні інформаційного департаменту, а й управлінської ланки центрального апарату Держмитслужби України.

Ця система має бути створена на нових інформаційних технологіях і, відповідно, на сучасній матеріальній базі, яка дасть змогу збудувати модернізовану багаторівневу систему із застосуванням телекомунікаційних технологій, забезпечену комплексною системою захисту інформації, що потребує тривалого часу і значних капіталовкладень. Технологічні й технічні проблеми (формати даних, які передаються, програмні продукти, канали зв'язку, забезпечення надання і використання інформації) не дають змоги сьогодні широкомаштабно розпочати уведення процедур інформаційних технологій. А саме для цього необхідне забезпечення пріоритетного фінансування.

Щоб реалізувати задумане, треба розробити і подати розширений детальний план переведення митної служби України на поглиблене застосування інформаційних технологій, відмови від паперових технологій, уведення контрольної системи, яка охоплюватиме усі сфери митної діяльності й стане базою для прийняття управлінських рішень.

Це потребує активного інституційного розвитку самої митної служби. На цьому шляху можливе:

- створення окремої юридичної особи у вигляді “Регіональної інформаційної митниці” з підрозділами подвійного підпорядкування у митницях та усіх митних установах;

- відкриття оперативного центру для обробки інформації і прийняття управлінських рішень (головним завданням його буде постійний моніторинг усієї вхідної інформації, її аналіз із використанням системи управління ризиками й надання оперативних вказівок митним органам для цільового використання методів вибіркового контролю і забезпечення своєчасного реагування на загрози, які пов'язані з порушенням митного законодавства);

- ведення окремого підрозділу у складі центрального апарату, який буде розробником інформаційної стратегії, замовником інформаційних технологій і незалежним контролером утілення їх у життя.

Запропоновані нововведення необхідні для координування напрямів розвитку митних органів України, які мають базуватися на інформаційних технологіях і переважно збігатися з принципами діяльності й механізмами реалізації митних служб провідних країн світу, ґрунтуватися на міжнародних конвенціях і рекомендаціях.

Це також важливо для втілення в життя міжнародних стандартів якості, які є міжнародним еталоном для створення й оцінки систем якості, зокрема якості виконання митної справи.

Митна безпека держави визначається як стан захищеності національних інтересів, забезпечення і реалізацію яких покладено на митні адміністрації країни, який дає можливість незалежно від будь-яких зовнішніх і внутрішніх загроз забезпечити здійснення митної справи¹³. Тоді базою для оцінки митної безпеки України може стати оцінка якості виконання митної справи, яка, у свою чергу, визначається розрахунково-програмними способами через організаційно-технічні системи у рамках “Електронної митниці”.

Увесь світ крокує до інформаційного об'єднання і створює для цього електронні інформаційні системи, які для різних країн будуть функціонально сумісні з аналогічними системами, доступні, керовані, безпечні, об'єднані й контролювані.

Митні органи багатьох країн визнають, що одним із шляхів до цього об'єднання може стати зменшення розбіжностей між митними процедурами країн світу, і називають механізм його реалізації “Електронною митницею”.

Критерії оцінки якості виконання митної справи, на наш погляд, можуть і повинні стати складовою оцінки роботи митних органів, сприяти підвищенню основних показників їхньої роботи й повному виконанню завдань, які держава ставить перед митною службою, що, зрештою, і є основною метою усіх перетворень.

¹³ Пашко П.В., Пісной П.Я. Митна політика та митна безпека України // Фінанси України. — № 1. — 2006. — С. 74—85.