

Ермакова Валерия Валерьевна

Российская Федерация, г. Москва,

Главный государственный таможенный инспектор Главного управления информационных технологий, Федеральная таможенная служба (ФТС России), Стаж работы в таможенных органах 16 лет. Кандидат экономических наук по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством». Тема кандидатской диссертации – Совершенствование системы управления таможенным контролем на основе информационных технологий.

Специализация: таможенное дело, таможенное и информационное право. Имеет ряд публикаций по таможенному делу, таможенному и информационному праву, включая учебник по таможенному праву (коллектив авторов) и монографию «Нормативное правовое регулирование создания межгосударственных информационных систем с участием таможенных служб в рамках интеграционных союзов на пространстве СНГ».

тел. 8(495)4497725 (служебный), e-mail: val_er@land.ru

Вопросы стратегии развития информационного пространства Таможенного союза на основе Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза

Вопрос о создании интегрированной автоматизированной информационной системы таможенных органов в ускоренном режиме [1] был поставлен на 2-ом заседании КТС. «Концепция создания Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза» [2] [3] была разработана на основе Решения КТС от 25 июня 2009 г. № 61 «О разработке Комплекса мероприятий по созданию интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли». Она отражает общее представление процесса создания Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (далее – ИИСВВТ) и включает в себя цели, задачи, подходы и принципы ее создания. Создание ИИСВВТ планируется осуществить в два этапа. На первом этапе будет создана ее первая очередь, на втором – вторая. Первая очередь будет включать подсистемы центрального узла (интеграционный сегмент КТС).

В августе 2011 года решением [4] КТС утверждено Техническое задание на создание Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (далее – Техническое задание). Таким образом, от постановки вопроса о создании информационной системы до утверждения технического задания ушло 2,5 года. Плановые сроки создания ИИСВВТ – 2011-2013 гг. Следовательно, ИИСВВТ может быть создана за 5 лет.

Мы говорим о создании информационной системы. В этой связи обратимся к определению информационной системы, данном в Соглашении о создании, функционировании и развитии Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза. Под информационной системой понимается «совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств» [5] [6].

В научной литературе информационную систему определяют как «систему обработки информации на основе определенных программ, других средств обеспечения автоматизированной обработки и обращения информации, системы коммуникаций» [7].

В преамбуле к Соглашению о создании, функционировании и развитии Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза отражено назначение ИИСВВТ. Она создается «в целях создания благоприятных условий субъектам хозяйствования государств Сторон, обеспечения эффективного регулирования внешней и взаимной торговли на единой таможенной территории Таможенного союза, осуществления таможенного, налогового, транспортного и других видов государственного контроля с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечения процессов экономической интеграции, организации эффективной работы Межгосударственного Совета

Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного союза) и Комиссии Таможенного союза» [5].

Архитектура ИИСВВТ отражена в статье 4 Соглашения о создании, функционировании и развитии Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза и повторена в Техническом задании.

Таким образом, ИИСВВТ «является организационной совокупностью территориально распределенных государственных информационных ресурсов и информационных систем государственных органов, регулирующих внешнюю и взаимную торговлю государств Сторон, информационных систем и информационных ресурсов Комиссии, объединяемых государственными интеграционными сегментами государств Сторон и интеграционным сегментом Комиссии» [5].

Исходя из архитектуры и назначения системы, видим, что она, по сути, является не простой информационной системой, реализующей некий процесс взаимодействия, а является информационным комплексом нового уровня. В связи с этим автор считает, что ее назначение, функции и архитектура претендуют на определение, в котором это будет отражено более точно.

Например, ИИСВВТ можно определить как совокупность информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, позволяющих на основе единых принципов и по общим правилам обеспечивать безопасное информационное взаимодействие организаций и граждан при их равнодоступности к открытым информационным ресурсам, а также максимально полное удовлетворение их информационных потребностей в сфере внешней и взаимной торговли на всей территории ТС. Это фактически определение Единого информационного пространства ТС в сфере внешней и взаимной торговли.

Сформулируем основные признаки такого информационного пространства:

- действие единых принципов и общих правил для всех субъектов информационного взаимодействия при разумном сочетании регулирования со стороны наднационального управляющего органа и саморегулирующихся начал в формировании и развитии единого информационного пространства ТС в сфере внешней и взаимной торговли;
- обеспечение безопасного информационного взаимодействия органов государств – членов ТС, организаций и граждан;
- максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории ТС;
- равнодоступность субъектов информационного взаимодействия к открытым информационным ресурсам и их правовое равенство;
- сохранение баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство и обеспечение национального информационного суверенитета каждого государства – члена ТС.

Основными объектами единого информационного пространства ТС будут:

- «информационные ресурсы – массивы документов, базы и банки данных, все виды архивов, библиотеки, музейные фонды и др., содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации;
- информационная инфраструктура – совокупность информационных систем» [7].

Таким образом, сформулированные нами определение Единого информационного пространства ТС и его основные признаки, по сути, отражают назначение и предполагаемую архитектуру ИИСВВТ.

Техническим заданием предусмотрено, что базовым требованием создания ИИСВВТ является поддержка технологии ее адаптации к процессам углубления экономической интеграции в рамках ЕврАзЭС, совершенствования нормативно-правовой базы Таможенного союза, расширения состава Таможенного союза. В связи с этим потребуются внесение изменений в информационные потоки, поддерживаемые данной системой, состав и структуру централизованных информационных ресурсов и сервисов, в перечень функций и процессов, проведение которых делегировано Комиссии Таможенного союза [4].

В рамках ИИСВВТ будут автоматизированы процессы в сфере регулирования Комиссией Таможенного союза внешней и взаимной торговли Таможенного союза и осуществления контролирующими органами государств – членов Таможенного союза пограничного, таможенного, ветеринарного, карантинного, фитосанитарного, транспортного и других видов государственного контроля при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза.

При этом автоматизации будут подлежать процессы разного уровня [4]. Это процессы прикладного, обеспечивающего и общего функционального характера, информационной безопасности, процессы, обеспечивающие взаимодействие между подсистемами ИИСВВТ и с внешней средой, а также специальные или общие таможенные процессы. Многие из названных процессов начинаются в одном государстве, а продолжаются или заканчиваются в другом.

Информационные системы национальных министерств и ведомств создавались как монолитные системы, ориентированные на внутренние процессы. При их создании были использованы различные технологии, принципы, приоритеты и не были учтены перспективы их интеграции, даже между собой в рамках одного государства, не говоря уж об интеграции с информационными системами иных ведомств других государств. ИИСВВТ должна их объединить, причем, не предъявляя существенных требований к их доработке.

Многие операции при регулировании процессов внешней и взаимной торговли в государствах – членах Таможенного союза осуществляются вручную, процедуры непрозрачны. Объединить можно уже существующие информационные системы, а в этом случае они должны быть вначале созданы и только потом объединены.

Создание таких информационных систем предусмотрено в рамках создания ИИСВВТ. Одним из возможных решений, которое предложено в Техническом задании и также поддерживается автором, является тиражирование, например, одной из национальных систем, безусловно, с минимальной доработкой (адаптацией). Это позволит при создании ИИСВВТ одновременно сократить сроки и финансовые затраты на разработку новой системы по автоматизации конкретной операции. Причем при таком подходе будут соблюдены «единый порядок совершения таможенных операций, применения таможенных процедур, осуществления таможенного и иных видов контроля товаров и транспортных средств» [4] и единые стандарты информационного взаимодействия. Примером может служить использование компонент Единой автоматизированной информационной системы Таможенного комитета Союзного государства (далее – ЕАИС ТК СГ) при организации информационного взаимодействия с таможенной службой Республики Казахстан. Данное мероприятие было осуществлено во исполнение решения КТС «Об организации информационного взаимодействия таможенных служб при контроле общих таможенных процессов государств – членов Таможенного союза» [8]. Доработка компонент ЕАИС ТК СГ заняла скромные сроки по сравнению с разработкой новой системы.

Однако вопросы нормативного правового регулирования использования компонент информационной системы, разработанной одним государством или одним интеграционным объединением (группой государств) в рамках другого государства или интеграционного объединения, в рамках интеграционных союзов на пространстве СНГ пока остаются нерешенными.

Информационное взаимодействие таможенных служб Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на период до создания ИИСВВТ и Единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств – членов ЕврАзЭС [9] [10] [11] будет основано на использовании компонент ЕАИС ТК СГ.

Компоненты ЕАИС ТК СГ разрабатывались при долевым финансировании Российской Федерации и Республики Беларусь и соответственно права владения и пользования принадлежат только им. Однако в информационный обмен включается и таможенная служба Республики Казахстан.

Как это происходит? «Интеграционные компоненты Информационной системы Таможенного комитета Союзного государства, обеспечивающие информационное

взаимодействие с таможенной службой Республики Казахстан, установлены в Представительстве таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Казахстан. Из этого следует, что фактически права пользования и владения интеграционными компонентами Информационной системы Таможенного комитета Союзного государства не нарушены и обмен с таможенной службой Республики Казахстан организован.

По мнению автора, такое решение вопроса в сфере прав собственности на компоненты межгосударственной информационной системы является не вполне корректным [12].

Сложившаяся практика такова, что права пользования и владения на создаваемые компоненты межгосударственных информационных систем распределяются в соответствии с их финансированием государствами – участниками проектов и определяются в соответствующих межгосударственных программах.

Это верно, если смотреть со стороны финансирования создания компонент межгосударственных информационных систем. Однако при возникновении необходимости присоединения к межгосударственному информационному обмену, а точнее к межгосударственной информационной системе еще одного участника информационного взаимодействия встает вопрос отсутствия у него прав пользования и владения на компоненты системы. Вопрос может быть решен либо путем разработки еще одной аналогичной системы но, уже при участии в финансировании нового участника информационного обмена, что может привести к абсурду из-за нагромождения информационных систем, реализующих одни и те же процессы, но в рамках разных объединений государств, либо путем наделения его каким-либо образом правами пользования в отношении компонент уже существующей информационной системы» [9].

В Соглашении о создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза от 21 сентября 2010 г. содержится положение относительно прав пользования Сторонами составляющих ИИСВВТ, в отношении которых Комиссия осуществляет права и несет обязанности собственника. Это положение является универсальным, так как под Сторонами понимаются правительства всех государств – членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС – и настоящие и будущие. Присоединение, к Таможенному союзу еще одного участника не поставит вопроса относительно прав использования им составляющих ИИСВВТ. Таким образом, вопрос пользования компонентами информационной системы наднационального органа в рамках Таможенного союза решен.

Решение данного вопроса, в рамках других интеграционных объединений на территории СНГ автор видит в разработке аналогичного рамочного международного договора. Однако он будет иметь отличия связанные с тем, что в рамках таких объединений информационные системы разрабатываются в настоящее время, как правило, не наднациональным органом, как того хотелось бы, а министерствами и ведомствами государств. В это случае такой договор должен содержать положения, согласно которым, компоненты межгосударственной информационной системы, разработанные министерствами или ведомствами группы государств, которые в отношении них имеют права пользования и владения, могут также предоставляться в пользование министерствам и ведомствам других государств, не участвовавшим в разработке названной системы, и не имеющим прав пользования и владения, при организации информационного взаимодействия с ними. Иными словами такие положения должны позволять присоединяться к уже существующим межгосударственным информационным системам новым участникам информационного обмена (взаимодействия).

Вернемся к ИИСВВТ. Ключевой особенностью ИИСВВТ является то, что она должна поддерживать единые стандарты электронного взаимодействия. «Процесс создания ИИСВВТ должен способствовать параллельному совершенствованию информационных систем государственных органов, осуществляющих контроль на границах стран – членов ТС, созданию интеграционных сегментов на национальном уровне, упрощению документального оформления товарных партий и т.п.» [4]. Однако процесс модернизации информационных систем в

государствах – членах Таможенного союза осуществляется согласно своим планам, а данное положение имеет рекомендательный характер и не указывает на то, что к необходимому сроку будет осуществлено соответствующее совершенствование национальных информационных систем министерств и ведомств, имеющих прямое или косвенное отношение к внешней торговле, что позволит осуществлять с ними информационное взаимодействие по единым стандартам.

По мнению автора, предстоящим этапом работ по созданию ИИСВВТ должен стать этап разработки общего технического задания на национальный (государства – члена ТС) сегмент ИИСВВТ, на основе которого в государствах будут разработаны соответствующие технические задания на национальные сегменты. Такие работы в государствах должны быть синхронизированы и увязаны по срокам с планом мероприятий по созданию ИИСВВТ.

Кроме того, с течением времени и углублением информационных процессов всем государствам – членам Таможенного союза неизбежно придется столкнуться с необходимостью приведения всех процессов (в первую очередь таможенных) к единым стандартам. Это означает, что, по сути, все национальные информационные системы в части общих процессов должны будут стать однотипными. В этой ситуации встанет вопрос, на каком этапе будет утрачена необходимость совершенствования национальной информационной системы министерства или ведомства и станет эффективным приобретение информационной системы, предложенной к тиражированию. Внедрение информационной системы, предложенной к тиражированию позволит с максимальной эффективностью решить проблемы стандартизации (единые стандарты электронного взаимодействия, упростить гармонизацию законодательств, избежать возможные программные проблемы информационного обмена). Это не обязательно должна быть система одного из государств – членов Таможенного союза. Это может быть система, созданная в рамках развития ИИСВВТ. Тогда ресурсы (финансовые, временные и т.д.) будут затрачены 1 раз, а система сможет эксплуатироваться всеми государствами.

По мнению автора, после второго этапа создания ИИСВВТ должен последовать третий и т.д., так как развитие интеграционных процессов и создание Единого экономического пространства неизбежно поставит новые задачи в сфере автоматизации процессов совместной деятельности и выполнения наднациональным органом своих функций.

В рамках ЕврАзЭС ведутся работы по созданию Единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств – членов ЕврАзЭС, которая предусматривает возможность информационного взаимодействия с ИИСВВТ, в рамках Союзного государства создана ЕАИС ТКСГ, компоненты которой в настоящее время поддерживают информационное взаимодействие таможенных служб в рамках Таможенного союза. Кроме того, в техническом задании на создание ИИСВВТ предусмотрена автоматизация общих таможенных процессов Таможенного союза. Таким образом, уже в ближайшее время может появиться несколько информационных систем, поддерживающих осуществление аналогичных процессов, но в рамках разных интеграционных объединений, причем с участием одних и тех же государств. И мы окажемся перед выбором либо их интеграции, и столкнемся с проблемой разных стандартов и правовых коллизий, либо создания новых информационных систем по единым стандартам, предусмотрев необходимые нормативные правовые положения, которые позволят в будущем избежать правовых коллизий при развитии интеграционных процессов, но затратив в очередной раз финансовые, временные и иные ресурсы.

В рамках создания ИИСВВТ могут быть созданы отдельные информационные системы по автоматизации общих таможенных процессов государств – членов Таможенного союза (подобные Единой автоматизированной информационной системе контроля таможенного транзита государств – членов ЕврАзЭС) и подготовлена соответствующая нормативная правовая база. При этом сопровождение и модернизация информационных систем по общим таможенным процессам, о которых в настоящее время пока никто не задумывается, будут упрощены, так как они будут в составе ИИСВВТ. К примеру, проблемы сопровождения и модернизации ЕАИС ТКСГ встали после ее создания. Правовые области законодательно не урегулированные обозначились также после ее создания и начала эксплуатации. Создание отдельных

информационных систем по общим таможенным процессам в составе ИИСВВТ позволит их сопровождать и модернизировать в рамках мероприятий по ее сопровождению и модернизации, а так как они будут отдельными системами, то развивать их можно будет независимо.

Одновременно, автору хочется сделать предположение, что по мере углубления интеграционных процессов появятся и иные общие процессы государств, которые выйдут за сферу исключительно таможенного дела. Тогда можно будет говорить, например, об общих процессах государств в сфере внешней и взаимной торговли. В этом случае все описанное выше будет также применимо и к таким процессам.

На основе изложенного можно сделать вывод, что на единой таможенной территории ТС происходят процессы создания Единого информационного пространства ТС в сфере внешней и взаимной торговли, которое будет включать в себя совокупность национальных информационных систем государств – членов ТС (национальные таможенные информационные системы и иные национальные информационные системы контролирующих органов), систем по автоматизации общих процессов государств – членов ТС (не входящих в состав ИИСВВТ) и ИИСВВТ.

ИИСВВТ не должна подменять национальные информационные системы государств – членов ТС. Она должна обеспечивать возможность информационного взаимодействия как между подсистемами в составе ИИСВВТ, так и с внешними информационными системами.

По мнению автора:

1. Информационное пространство ТС, в части его внешней и внутренней торговли государств его членов должно строиться на основе создания ИИСВВТ, национальных информационных систем министерств и ведомств и межгосударственных информационных систем, реализующих общие процессы (в таможенной сфере это информационные системы по общим таможенным процессам, например, Единая автоматизированная информационная система контроля таможенного транзита государств – членов ЕврАзЭС).

2. Не целесообразно предъявлять дополнительные требования к национальным и межгосударственным информационным системам министерств и ведомств, кроме обеспечения возможности получения/передачи от них/им сообщений с необходимой информацией.

3. ИИСВВТ, должна обеспечивать возможность приема от национальных министерств и ведомств или межгосударственных информационных систем информации в том виде, в котором они могут ее передавать, и направлять им информацию в том виде, в котором они смогут ее принять.

4. В целях сокращения сроков разработки и затрат финансовых и иных ресурсов на создание информационных систем, автоматизирующих процессы, которые в настоящее время в государствах – членах ТС выполняются в ручную целесообразно приобрести информационные системы, которые предложены к тиражированию, или разработать такую в рамках ИИСВВТ и предложить ее к тиражированию во всех государствах – членах ТС.

5. В рамках работ по созданию ИИСВВТ должно быть разработано общее техническое задание на национальный (государства – члена ТС) сегмент ИИСВВТ, на основе которого в государствах будут разработаны соответствующие технические задания на национальные сегменты.

6. На определенном этапе интеграционных процессов целесообразно разработать типовую информационную систему для министерства или ведомства и провести ее тиражирование в государствах – членах ТС вместо модернизации действующих информационных систем.

7. В рамках ИИСВВТ необходимо создание отдельных информационных систем по общим процессам государств – членов ТС.

Литература:

1. Решение Комиссии Таможенного союза от 26 февраля 2009 г. № 21 «О состоянии дел в сфере разработки и реализации межгосударственных и национальных программ создания

информационных автоматизированных систем таможенных органов Сторон» // URL: <http://www.tsouz.ru/KTS/meeting2/Documents/reshenie%2021%20ot%2026.02.2009.doc> (дата обращения 17.11.2010).

2. Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств № 22 от 27 ноября 2009 г. «Об Интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли Таможенного союза» // URL: http://www.tsouz.ru/MGS/Pages/mgs091127_gg_22.aspx (дата обращения 17.11.2010).

3. Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав правительств № 60 от 19 ноября 2010 г. «О Концепции создания Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза и первоочередных мерах по ее реализации» // URL: http://www.tsouz.ru/MGS/mgs-19-11-2010/Pages/R_60.aspx (дата обращения 22.12.2010).

4. Решение Комиссии Таможенного союза от 16 августа 2011 г. № 771 «О Техническом задании на создание Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза» // URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS30/Pages/R_771.aspx (дата обращения 06.09.2011).

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № 723-р (с изм. от 17 сентября 2010 г.) «Об одобрении проекта Концепции создания интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли таможенного союза и подписании Соглашения о создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли таможенного союза» // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=480061;fld=134;dst=100005> (дата обращения 19.12.2010).

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2010 г. № 1552-р «О подписании Соглашения о создании, функционировании и развитии интегрированной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза» // Собрание законодательства РФ. – 04.10.2010. – № 40. – ст. 5113.

7. Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник / под ред. акад. РАН Б.Н.Топорнина. – 2-е изд., с изм. и доп. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.

8. Решение Комиссии Таможенного союза от 27 января 2010 г. № 159 «О мерах по обеспечению отмены таможенного оформления на казахстанско-российской границе с 1 июля 2010 года при сохранении таможенного контроля в сроки, указанные в Этапах и сроках формирования единой таможенной территории таможенного союза» // URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS_13/Pages/Reshenie_159.aspx (дата обращения 26.09.2010).

9. Ермакова В. В. Правовые основы информационного взаимодействия государств – членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС // Информационное право. – 2010. – № 4. – С. 26–30.

10. IT на службе таможне (Интервью с директором ГНИВЦ А.Ю. Дуровым, подготовил Н. Модестов) // Таможня. – 2010. – № 18 (257). – С. 3–5.

11. Кашина М. Программа ведет в будущее // Таможня. – 2010. – № 18 (257). – С. 6–11.

12. Бачило И. Л. Право собственности на информационные ресурсы // «Информационные ресурсы России». 2001. №2. С.29-33.