

А.И. ИЛЬКИВ

**Заместитель Генерального директора Научно-исследовательского
института средств автоматизации**

О ПОДХОДАХ К ПРИМЕНЕНИЮ МЕХАНИЗМОВ «ЕДИНОГО ОКНА» В МИАИС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постановлением Правительства Российской Федерации № 478 от 15.06.2009 (с изменениями постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2010 года № 445) в рамках проекта электронного правительства России одобрена Концепция Системы межведомственного электронного взаимодействия (далее - СМЭВ). Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» утверждено положение о СМЭВе. Внедрение СМЭВ рассчитано на 4 года, начиная с июля 2011 до конца 2014 года.

Целью создания СМЭВ является технологическое обеспечение эффективного межведомственного информационного взаимодействия за счет повышения надежности, скорости и безопасности межведомственного информационного взаимодействия.

СМЭВ обеспечивает исполнение следующих основных функций электронного правительства Российской Федерации:

- оказание государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – граждане), а также организациям;
- обеспечение межведомственного информационного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечение функционирования государственных информационных систем информационно-аналитической поддержки государственного управления.

СМЭВ предназначена для обеспечения регламентированного доступа граждан и представителей организаций к государственным, муниципальным

и иным информационным системам, а также автоматизации обмена данными между отдельными государственными, муниципальными и иными информационными системами.

Известно, что ФТС России в последние годы предпринимает меры и достигла успехов по внедрению новых технологий и правовых основ предварительного информирования, в том числе, в электронном виде. Принимая во внимание Федеральный закон № 394-ФЗ ФТС России предстоит до вступления его в силу доработать нормативную базу и технологию взаимодействия с надзорными органами власти, также предусматривающую электронную форму документооборота.

Об информационном взаимодействии государственных органов Российской Федерации при проведении контроля грузов на границе

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 года № 622-р одобрена Концепция создания Межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы (МИАИС), которая создается с 2008 года для информационного взаимодействия контрольных органов, участников внешнеэкономической деятельности в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

По своему содержанию МИАИС является автоматизированной системой управления перемещения через государственную границу Российской Федерации товаров, транспортных средств международной перевозки и физических лиц исходя из ее задач:

Создание МИАИС направлено на:

- организацию работы контрольных органов по принципам "одного окна" (однократное представление информации о пассажирах и товарах) и "одной остановки" (интегрированный государственный контроль);
- перевести в электронную форму межведомственный документооборот;

– обеспечить информационное взаимодействие контрольных органов за счет применения информационных и телекоммуникационных технологий и использования имеющих юридическую силу документов, передаваемых в электронной форме;

– обеспечить защиту информации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

– исключить субъективизм при принятии должностными лицами контрольных органов решений по вопросам, связанным с пересечением государственной границы Российской Федерации;

– сократить время и снизить трудозатраты должностных лиц контрольных органов в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации на осуществление контроля;

– сократить простои транспортных средств, связанных с проведением государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

– снизить объем бумажного документооборота между участниками процессов контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Для обеспечения взаимодействия контрольных органов на федеральном уровне будет использоваться Общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ), который свяжет информационные потоки всех заинтересованных органов власти.

Постановлением¹ Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1057 введено в действие «Положение о межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (Концепция и Положение о МИАИС, а также конкурсные документы

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 №1057 Об утверждении Положения о межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

МИАИС размещены на сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении государственных заказов - www.zakupki.gov.ru.).

Пунктом 21 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1057 и определена роль Федерального агентства «Росграница»: «Ответственным за координацию работ по созданию межведомственной информационной системы, разработку функциональных требований к межведомственной информационной системе и организационно-техническое сопровождение работ по ее созданию, а также за обеспечение тиражирования сегмента пункта пропуска является Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации».

Приказом № 23 от 11 февраля 2008 г. Минкомсвязь России утвердила календарный план работ по созданию МИАИС. Указанным планом предусматривается завершение технического проектирования МИАИС в 2010 году, а оснащение пунктов пропуска – в 2011 году.

В техническом задании на сегмент пункта пропуска МИАИС предусмотрена организация работы контрольных органов по принципу «одного окна» (однократное предоставление информации о лицах, транспортных средствах, грузах, товарах и животных) и «одной остановки» (интегрированный государственный контроль).

В 2010 году в части создания МИАИС было произведено техническое проектирование системы. В настоящее время разработчик проводит доработку технического проекта МИАИС с учетом замечаний Росграницы и других федеральных органов исполнительной власти.

На расширенной расширенное заседание Коллегии Росграницы, которое состоялось 2 марта 2011 года руководитель Росграницы Дмитрий Безделов заявил, что в настоящее время планы по созданию МИАИС корректируются с учетом принятых решений о создании интегрированной

информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза².

В связи с созданием Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации и принятием межгосударственных договоров Сторон о формировании Единого экономического пространства Концепция и Положение о МИАИС требуют соответствующей корректировки.

Таможенное законодательство Таможенного союза, основанное на стандартах Конвенции не использует архаичные термины Таможенного кодекса Российской Федерации «таможенное оформление», «таможенные режимы» и ряд других. Указанные термины, используемые в документах МИАИС, излишни и избыточны в определении правосубъектности должностных лиц и участников внешнеторговой деятельности при совершении ими конкретных таможенных операций, предписанных таможенным законодательством Таможенного союза. Соответственно, упрощение понятийного аппарата названного законодательства было направлено на минимизацию и транспарентность действий субъектов правоотношений при перемещении товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также на упрощение таможенных технологий, которые сопровождают соответствующие таможенные операции.

Исходя из вышеизложенного, терминология, используемая в МИАИС, требуют приведения в соответствие с определениями терминов таможенного законодательства Таможенного союза.

Необходимо также отметить, что международное Соглашение о создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза, вступившее в действие 21 сентября 2010 г., обязывает Стороны названного соглашения создать национальные сегменты ИИСВВТ.

² <http://www.parlcom.ru/index.php?p=MC83&id=35844>

В этой связи, при рассмотрении вопроса о корректировке Концепции и Положения о МИАИС следует руководствоваться современным состоянием интеграционных процессов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации исходя из перечисленного ниже.

1. В июле 2010 года реализованы правовые основы таможенного регулирования в Таможенном союзе - Таможенный кодекс Таможенного союза применяется его государствами – членами на единой таможенной территории. Реализуется правовая доктрина Кодекса - содействие развитию кооперационных связей и экономической модернизации хозяйствующих субъектов государств – членов Таможенного союза посредством минимизации административных барьеров в области таможенного регулирования, в том числе посредством очистки товаров в любом уполномоченном таможенном органе на единой таможенной территории (п.1 ст. 6, п.1 ст. 368 ТК ТС).

2. Согласно Таможенного кодекса Таможенного союза таможенное регулирование в Таможенном союзе осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, – в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза, до момента установления соответствующих правоотношений на уровне таможенного законодательства Таможенного союза.

3. Функции наднациональных органов Таможенного союза в области таможенного регулирования определяются обязательствами Сторон Таможенного союза по исполнению положений ст. 2 Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г. в части установления и применения унифицированного порядка таможенного регулирования, содержащего единые правила декларирования товаров и уплаты таможенных платежей, применения к товарам единых таможенных процедур.

4. Соглашение о создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли

Таможенного союза (далее – ИИСВВТ) от 21 сентября 2010 г. обязывает его Стороны проводить соответствующие согласования, связанные с созданием национальных сегментов названной Системы.

5. Российская Федерация 4 ноября 2010 г. присоединилась к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Брюссельского Протокола 1999 г. и приняла на себя соответствующие международные обязательства, в том числе в области информационных технологий, используемых при перемещении товаров через таможенную границу Таможенного союза.

В целях синхронизации процессов создания интеграционного сегмента Комиссии Таможенного союза и национального сегмента Российской Федерации ИИСВВТ представляется, что было бы целесообразным и необходимым осуществить корректировку Концепции и других документов МИАИС по следующим основным направлениям.

1. Уточнение задач, решаемых МИАИС (как составляющей национального сегмента Российской Федерации ИИСВВТ), исходя из положений Концепции ИИСВВТ и предметных Соглашений в данной области.

2. При разработке МИАИС реализация ее задач основана на использовании «Одного окна» (**One Window**, англ.) и «Одной остановки» (**One Stop**, англ.). Через содержание указанных терминов в МИАИС определяются механизмы обеспечения автоматизации деятельности контрольных (фискальных) органов на государственной границе. При этом термины «Одно окно» и «Одна остановка» используются в значениях и применительно к практике пересечения сухопутной границы соответствующего государства автомобильным транспортом, при котором водитель транспортного средства передает все необходимые для контроля документы в одно физическое окно, за которым находится сотрудник одного контролирующего органа. После указанной проверки иные проверки в интересах контроля не совершаются («одна остановка»).

Приведенные механизмы «Одного окна» не в полной мере согласуются с моделью «Единого окна» (**Single Window**, англ.), применительно к Рекомендация № 33 Европейской экономической комиссии ООН «Рекомендации и руководящие принципы по созданию «единого окна» и

Рекомендации № 35 Европейской экономической комиссии ООН «Выработка правовой основы системы "единого окна" в международной торговле».

3. При разработке документов МИАИС не поставлены задачи гармонизации и устранения избыточности и дублирования данных. Как следствие, в документах МИАИС уделяется недостаточное внимание построению единой системы нормативно-справочной информации (НСИ). При сохранении ведомственной разобщенности НСИ и форматов документов каждый федеральный контролирующий орган использует свои подходы по формированию НСИ.

Вопросы создания НСИ МИАИС необходимо синхронизировать применительно к подходам создания НСИ ИИСВВТ, в котором единые системы классификации и кодирования составляют основу межведомственного информационного взаимодействия. В свою очередь, межгосударственное взаимодействие невозможно без использования международных стандартов электронного обмена данными, кодов и классификаторов, синхронизированных применительно к положениям Рекомендация № 34 Европейской экономической комиссии ООН «Упрощение и стандартизация данных международной торговли».

4. В соответствии с «Соглашением о создании, функционировании и развитии Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза» указанная система создается ***«В целях создания благоприятных условий субъектам хозяйствования государств Сторон, обеспечения эффективного регулирования внешней и взаимной торговли на единой таможенной территории Таможенного союза ...³».***

В системе МИАИС все вышеуказанные вопросы отнесены к деятельности и компетенции контролирующих органов. В разделе III «Положения о МИАИС» (постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1057) констатируется:

³ <http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/IISVVT.aspx>

8. Участниками межведомственного информационного взаимодействия являются поставщики и пользователи информации, операторы интеграционного сегмента, ведомственных сегментов контрольных органов, сегмента пункта пропуска и оператор общероссийского государственного информационного центра.

9. Контрольные органы являются поставщиками и пользователями информации».

Приведенные положения документов МИАИС свидетельствуют о том, что названная система строится без участия бизнеса. Участники внешнеторговой деятельности вообще не упоминаются в документах МИАИС ни среди поставщиков информации, ни среди выгодоприобретателей системы.

При этом, необходимо отметить то, что основное содержание ИИСВВТ и его национальных сегментов ориентировано на создание благоприятных условий субъектам хозяйствования государств Сторон. Отторжение бизнеса от участия в информационных процессах осложнит построение МИАИС. Ввод данных в систему МИАИС – а именно, перенос информации из множества документов (бумажных или электронных просканированных копий), полученных от участников ВТД, будет достаточно трудоемким и малоэффективным для служащих контролирующих органов. Необходимо также отметить, что в соответствии с Рекомендацией № 33 ЕЭК ООН, механизмы «Единого окна» используются **«для улучшения эффективного обмена информацией между торговыми организациями и государственными органами»**.

Конвенция Киото содержит обязательное для таможенных служб положение для обеспечения того, чтобы в тех случаях, когда товары должны инспектироваться таможенными службами и другими компетентными органами, эти инспекции проводились скоординированно и, по возможности, одновременно. Кроме того, в Конвенции также рассматриваются такие вопросы, как функционирование совместного контроля на общих

пограничных пунктах, создание совмещенных таможенных пунктов и обмен информацией с другими органами.

Модель таможенных данных ВТамО обеспечивает согласованные и стандартные максимальные рамки в отношении потребностей в данных для таможенных служб и в других официальных целях, связанных с пересечением границ. Модель таможенных данных способствует функционированию систем "единого окна" и предоставляет возможности для обмена информацией на национальном и международном уровнях. Модель таможенных данных основывается на СЭВ ДООН, при этом в ее рамках применяется методология моделирования (ТУММ) СЕФАКТ ООН и содержатся ссылки на широкий круг стандартов ООН, ИСО и других стандартов международных кодов, таких, как ЛОКОДОН. В настоящее время модель таможенных данных содержит принципы внедрения сообщений только для ЭДИФАКТ ООН, однако ее будущие версии будут включать спецификации XML.

Единая система справочного обозначения грузов (ЕСОГ) ВТамО. ЕСОГ ВТАМО – это концепция, основывающаяся на совместимых системах нумерации ISO 15459 (номерной знак ИСО) или на эквивалентных промышленных решениях, таких, например, как те, которые применяются в индустрии экспресс-перевозок для единообразной идентификации партий товаров, поступающих в международную торговлю, от района происхождения до места назначения. ЕСОГ устанавливает информационные и документальные связи между поставщиком и потребителем в ходе международной торговой сделки и предусматривает необходимость использования этого справочного обозначения в рамках всей цепочки снабжения. ЕСОГ должна быть увязана с транспортными ссылками в тех случаях, когда ЕСОГ еще не выполняет функции системы справочного обозначения грузов. ЕСОГ может использоваться в качестве общего ключа доступа к национальным и международным системам обмена данными.

В Подраздел 4.3. Рекомендации по применению информационных технологий Киотской конвенции так же содержит соответствующие рекомендации: «В определенных обстоятельствах таможенные органы не поддерживают своей компьютеризированной системы инвентарного контроля грузов, полагаются на автоматизированные системы перевозчиков, властей в портах и т.д. Таможенный орган осуществляет контроль таких систем посредством контрольной проверки. Такой подход к инвентарному контролю грузов может предоставить экономичное решение для таможенного органа, а именно, в силу того, что большинство перевозчиков и властей автоматизированы».

Исходя из вышеизложенного, представляется, что после проведения доработки МИАИС, с учетом положений Концепции и Соглашения о создании, функционировании и развитии ИИСВВТ от 21 сентября 2010 г. и названных международных документов, МИАИС может быть трансформирован в базовую подсистему национального сегмента Российской Федерации ИИСВВТ. Вследствие однотипности задач и мероприятий по созданию интеграционных сегментов государств-членов Таможенного союза ИИСВВТ было бы целесообразным Координационному совету по информационным технологиям Комиссии Таможенного союза рассмотреть МИАИС в качестве прототипа национальных сегментов Республики Беларусь и Республики Казахстан ИИСВВТ.

В этих условиях возникает сложная проблема недопущения ошибочной трактовки нововведений при решении вопроса внедрения Федеральной таможенной службой России системы предварительного информирования таможенных органов. Как следствие, некорректная реализация нововведений (новых мер) может не только нанести непоправимый вред организации внешнеэкономической деятельности в стране, но и дезавуировать многие правильные идеи, выработанные в ходе проведения целого ряда экспериментов.