

О. П. Борисенко, доктор наук
з державного управління, професор кафедри
публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

О. В. Боркут, аспірант кафедри публічного
управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБ ПІД ЧАС ОПТИМІЗАЦІЇ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В ПРАКТИЦІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ЄДИНОГО ВІКНА»

Розкрито проблемні аспекти інформаційної взаємодії органів державних служб у напрямі оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України за принципом «єдиного вікна» та сформульовано основні подальші кроки, необхідні для запровадження цього механізму.

Ключові слова: міжнародна торгівля, державна служба, контролюючі органи, митний контроль, митні процедури, взаємодія державних інститутів, «єдине вікно».

O. P. Borysenko, O. V. Borkut. Interoperability of civil service by optimizing customs control in the practice of application of the „one window” principle

The article is sanctified to development of different aspects of cooperation of organs of government services in the direction of optimization of control after the moved commodities through the custom border of Ukraine with using the “single window” principle. Attention is accented on the necessity of co-ordination of activity of public servants of customs of State Fiscal Service with the representatives of other supervisory services, including exchange of contact data for the operative decision of problem questions. In the article the question of informative exchange is considered between enterprises, custom and other supervisory organs, as assistance to international trade, creation of favorable climate for development of enterprise, reducing the costs for enterprises. This article emphasizes the need to eliminate the problems that arose due to the shortcomings of the legal framework, as well as the imperfection of the organizational and technical foundations of the operation of the “Single window” technology. An accent is put on the problem of disparity of charts of work of supervisory organs and features of the technological providing of operations of custom registration of commodities. Technology on the basis of principle of “Single window” – it foremost conception, mechanism, process or environment, where the representatives of business and imperious structures co-operate

Key words: international trade, state service, supervisory organs, customs control, customs procedures, interaction of state institutions, “single window”.

Постановка проблеми. Впровадження принципу «єдиного вікна» є однією із чотирьох системних реформ, які зараз відбуваються на митниці. Впродовж останнього часу на митницях Державної фіскальної служби (далі – ДФС) активно запроваджується програмно-апаратний комплекс, який інтегровано працює із програмним забезпеченням декларантів. Цей програмний комплекс працює з автоматизованою системою митного оформлення ДФС «Інспектор» та системами Держпродспоживслужби та Держекоінспекції, які здійснюють п'ять типів контролю, а саме: санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний та радіологічний. Отже, процес подачі документів для декларантів стає більш уніфікованим та ефективним, що дозволяє спростити бюрократичні процедури й автоматизувати процеси інформаційного обміну.

© О. П. Борисенко, О. В. Боркут, 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти впровадження технології «єдиного вікна» у сфері державного регулювання розглядаються в працях К. Апанасенко, Ю. Пивовар, Н. Буличевої, Г. Писаренко, О. Платонова, І. Сітко, В. Тимошук, І. Федотової, Б. Кормича, Ю. Кунєва, В. Науменка, А. Макаренка, А. Брачук [3; 8; 13]. Проте в умовах активного реформування та переформатування взаємодії органів державних служб у напрямі оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України цілком доцільним є дослідження проблемних аспектів впровадження концепції «єдиного вікна» в Україні та напрямів оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України за принципом «єдиного вікна».

Мета статті – висвітлення проблемних аспектів інформаційної взаємодії органів державних служб у напрямі оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України за принципом «єдиного вікна».

Виклад основного матеріалу. Практична реалізація та тестування механізму впровадження «єдиного вікна» відбувалися безпосередньо в місцях митного оформлення, і провідну роль в активізації його використання відігравали здебільшого митниці. Численні наради, круглі столи, зустрічі із зацікавленими діловими колами не одразу давали позитивний результат. Так, наприклад, на нараді керівного складу Одеської митниці ДФС із представниками митних постів, контролюючих органів та громадських рад від 23 серпня 2016 р. ухвалено рішення щодо координації діяльності посадових осіб Одеської митниці ДФС із представниками контролюючих служб. Керівництву митних постів Одеської митниці ДФС було доручено забезпечити налагодження тісної взаємодії з відповідальними особами відповідних контролюючих служб, серед іншого, обмін контактними даними для оперативного вирішення проблемних питань.

Також розроблено Меморандум про співпрацю митниці й інших контролюючих органів на території Одеської області для зразкового функціонування принципу «єдиного вікна», метою якого є забезпечення ефективної реалізації на практиці положень постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364 «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» (далі – постанова № 364), оптимізації і спрощення процедур державного контролю під час митного оформлення, забезпечення своєчасного інформаційного обміну між підприємствами, митницею й іншими контролюючими органами, сприяння міжнародній торгівлі, створення сприятливого клімату для розвитку підприємництва, зниження витрат підприємств.

8 жовтня 2016 р. Меморандум скріплено підписами керівників Одеської митниці ДФС, Головного управління Держпродспоживслужби в Одеській області та Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря. Проте протягом першого року запровадження державного контролю за принципом «єдиного вікна» відсоток його використання (тобто формування справ за допомогою ІТ-системи щодо оформлених митних декларацій) в Одеській митниці ДФС у серпні – вересні 2016 р. ледь досягав позначки 1,6%, у листопаді – грудні – коливався від 4,2% до 4,3%. Довідково зазначимо, що в середньому по Україні цей показник із серпня 2016 р. до січня 2017 р. становив 11,8%. [4].

Доречно зауважити, що з несприйняттям нововведень стикалися майже всі країни. Наприклад, процес адаптації до роботи «єдиного вікна» у Південній Кореї тривав п'ять років. У перший рік застосування системи відсоток використання «єдиного вікна» був ще меншим, ніж в Україні: лише 4,3%. Через чотири роки цей показник сягнув 91,6% [3].

На початковому етапі реалізації принципу «єдиного вікна» виникали проблемні питання, спричинені як недоліками нормативно-правових засад, так і недосконалістю організаційно-технічних основ функціонування митниці. Як наслідок, суб'єкти зовнішньоекономічної

діяльності (далі – ЗЕД) висловлювали незадоволення нововведеннями і доволі неактивно користувалися «єдиним вікном» для митного оформлення. В умовах низької активності користувачів посадовцями Одеської митниці ДФС проведено опитування суб'єктів ЗЕД для з'ясування її причин. За результатами аналізу й узагальнення отриманих даних сформульовані найбільш типові проблеми, які потребують вирішення шляхом не тільки вдосконалення організаційних заходів, але і змін у законодавстві.

Першою проблемою зазначено невідповідність графіків роботи контролюючих органів сучасним вимогам у контексті прискорення торгівлі. Постановою № 364 для формування інформаційною системою рішень про здійснення відповідного виду державного контролю, які є підставою для завершення митного контролю та митного оформлення товарів, робочим часом визначено (крім вихідних, святкових і неробочих днів):

- понеділок – четвер: з 9.00 до 13.00 та із 13.45 до 18.00;
- п'ятниця: з 9.00 до 13.00 та із 13.45 до 16.45.

Гіпотетично, якщо з моменту отримання документів о 15.30 протягом трьох робочих годин не внесена інформація про ухвалені рішення до електронного повідомлення, то, зважаючи на встановлений у постанові № 364 робочий час, є вірогідність перенесення завершення формування інформаційною системою рішень про здійснення відповідного виду державного контролю на наступний робочий день.

Другою проблемою є застаріле правове регулювання. Контролюючі органи витребують оригінали відповідних документів, тільки після надання яких вносять відповідні позначки в електронну справу. Нормативно-правова база органів, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний, радіологічний та інші види державного контролю, не адаптована до вимог роботи «єдиного вікна» і базується на використанні паперових документів [4]. Процедури контролю нечіткі, не містять конкретних часових меж проведення та можливості здійснення вибіркового контролю на основі застосування аналізу ризиків. Так, наприклад, об'єкти фітосанітарного контролю в разі ввезення на територію України підлягають 100-відсотковому фізичному контролю з відбором проб і зразків.

Респонденти також вказували на нерегламентованість процедури узгодження часу проведення огляду товарів або відбору зразків, яку ми розглянемо як третю проблему. Процедура узгодження часу проведення огляду товарів/відбору зразків на практиці виявила значні прогалини щодо кадрової укомплектованості контролюючих органів. У зоні діяльності Одеської митниці ДФС є 59 місць митного оформлення, де передбачена можливість здійснення контрольних процедур за принципом «єдиного вікна». І тільки 2 місця митного оформлення укомплектовані спеціалістами контролюючих органів у повному обсязі. До інших місць митного оформлення посадові особи прибувають за викликом із місць їхньої постійної дислокації. У процесі вивчення можливостей координації Одеською митницею ДФС було узагальнено інформацію щодо контактних даних посадових осіб контролюючих органів (ППБ, посада, контактні телефони), уповноважених виконувати свої функції в конкретних місцях митного оформлення товарів, та проаналізовано орієнтований час прибуття посадової особи з місця постійної дислокації до місця митного оформлення товарів для здійснення відповідного виду контролю «за викликом». Зважаючи на те, що та сама посадова особа закріплена за декількома місцями митного оформлення одночасно, а орієнтовний час прибуття «на папері» становить від 15 хвилин до 3 годин залежно від віддаленості та транспортної доступності, втрачається сенс здійснення державних видів контролю за принципом «єдиного вікна». Суперечність полягає в тому, що постановою № 364 до 1 січня 2018 р. надавалась можливість призначення фізичного огляду товару контролюючим органом протягом 24 робочих годин із моменту звернення, а фактично така можливість надавалась на 3-й день. За такої ситуації підприємцю

надійніше та раціональніше отримати всі печатки та дозвільні штампи в пунктах пропуску через митний кордон – у місцях постійної дислокації контролюючих органів.

Наступною, четвертою, проблемою є недотримання принципу однократності контрольних процедур. Через згадану раніше неадаптованість нормативно-правової бази товар необхідно пред'являти до інвазійних методів контролю як мінімум двічі. Митний орган, згідно з нормами постанови № 364, може узгодити проведення одночасно всіма контролюючими органами огляду товарів та / або відбору зразків тільки з фізичним оглядом за заявою декларанта. Фізичний огляд, відповідно до ст. 268 Митного кодексу України, передуює декларуванню та проводиться за ініціативою декларанта з метою перевірки їхньої відповідності опису (відомостям), зазначеному в товаросупровідних документах [6].

Оскільки товари для юридичних цілей ще не задекларовані, тобто не заявлені за встановленою формою, точні відомості про товари, мету їх переміщення через митний кордон, а також відомості, необхідні для здійснення їх митного контролю та митного оформлення, результати фізичного огляду не можуть бути враховані для завершення митного оформлення товарів. Отже, якщо в процесі митного оформлення товарів після подачі декларації системою управління ризиками формуються завдання до митного огляду та/або відбору проб/зразків для встановлення коду згідно з УКТЗЕД, товари пред'являються для контролю повторно.

Суб'єктами також висловлювалося незадоволення щодо значного часу реєстрації (ідентифікації) надісланого на відповідну адресу декларантом повідомлення, а також стосовно зворотного направлення повідомлення (через неякісний зв'язок під час роботи системи) на адресу декларанта з ідентифікатором справи, згенерованого інформаційною системою, що затримувало митне оформлення товарів, оскільки такий ідентифікатор повинен бути внесений до графи 44 митної декларації як код документа «5509» щодо інформації про позитивні результати проведення державних видів контролю [2]. Отже, забезпечення надійної роботи технічних засобів комунікації є шляхом вирішення п'ятої проблеми. На нашу думку, усунення технічних проблем має найбільший потенціал та оперативні перспективи їх вирішення, аніж організаційних чи нормотворчих.

Незважаючи на всі несприятливі чинники й обставини, Україна має достатній фундамент для розбудови власної системи «єдиного вікна» – інтелектуальну, потужну, правильно побудовану автоматизовану систему митного оформлення товарів «Інспектор – 2006», Єдину автоматизовану інформаційну систему ДФС. Разом із 8-річним досвідом здійснення митного оформлення товарів шляхом електронного декларування, як це не парадоксально, маємо повне «ІТ-середньовіччя» у рівні функціонування інформаційних системах більшості інших контролюючих органів. Особливістю функціонування системи «єдиного вікна» в Україні є дисонанс у рівнях розвитку інформаційних технологій автоматизації митних процедур порівняно із процедурами інших контролюючих органів. Тому на даний час програмно-інформаційний комплекс (далі – ПІК) «Єдине вікно» АСМО «Інспектор – 2006» для користувачів – контролюючих органів являє собою інтерфейс для інформаційного обміну та зберігання даних. А отже, для контролюючих органів робота з автоматизації власних процедур ще попереду. У дечому це також позитивний аспект, адже сьогодні майже відсутня проблема інтеграції складних розвинених інформаційних систем. Тому можна будувати функціонал з урахуванням вимог міжнародних стандартів із нуля або розширювати вже впроваджені інформаційні програмні продукти ДФС.

Розроблення та підтримку програмного продукту «єдиного вікна» здійснює Департамент інформаційних технологій Державної фіскальної служби, що, безумовно, має низку переваг:

- втілення проекту відбувається на базі іншого, який вже успішно працює, проекту – «електронна митниця»;

– державне фінансування і створення власного програмного забезпечення, адаптованого під унікальні потреби, створює умови для надання безкоштовного доступу користувачам до послуг національного «єдиного вікна», на відміну від Інформаційної системи портового співтовариства, за користування послугами якої справляється плата.

Інформаційна система портового співтовариства впроваджується в рамках проекту «Єдине вікно – локальне рішення» в Одеському порту. Ця система передбачає інтеграцію всіх учасників транспортного та вантажного процесів у порту в єдиний інформаційний простір із можливістю надання та доступу до інформації, використовуваної під час виконання різних технологічних операцій. Мета впровадження системи – мінімізація паперового документообігу під час виконання вантажно-розвантажувальних операцій у порту, скорочення часу кожної з операцій шляхом надання всім учасникам транспортного процесу оперативної та коректної інформації. У систему включаються адміністрація порту, всі контролюючі органи, стивідорні компанії, агенти, експедитори [8].

Процес вирішення виявлених проблем та поширення впровадження здійснення митного оформлення товарів за принципом «єдиного вікна» триває. Зокрема, наказом Мінфіну від 25 січня 2018 р. № 35 «Про внесення змін до Переліку місць митного оформлення товарів, в яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна»» передбачена можливість здійснення митного оформлення за принципом «єдиного вікна» у всіх місцях митного оформлення на території України.

Зміни та доповнення, що внесені постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 44 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1031 і від 25 травня 2016 р. № 364», спрямовані на вдосконалення порядку інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна».

Рішення про запровадження з 1 лютого 2018 року обов'язковості використання підприємствами та державними органами інформаційної системи «єдиного вікна» пролонговано до 31 січня 2019 р. Використання системи «єдиного вікна» за рішенням підприємства можливе тільки для товарів, що переміщуються транзитом, а також у разі вивезення товарів морським, залізничним чи авіатранспортом, за ввезення товарів у поштових або міжнародних експрес-відправленнях, у місцях декларування товарів, де система «єдиного вікна» використовується менше 90 днів [10].

Поширено здійснення контролю за принципом «єдиного вікна» на операції з переміщення товарів у всіх митних режимах (до внесення змін – лише в режимах імпорту й експорту), а також на переміщення товарів за періодичними та попередніми деклараціями, які містять повний обсяг даних. Водночас зменшено кількість сканованих документів шляхом надання контролюючим органам необхідних відомостей, наявних у попередній декларації, та регламентовано вимогу щодо необхідності завчасного попередження підприємства про вичерпний перелік оригіналів документів, які треба пред'явити під час перевірок.

Державою вживаються заходи щодо врегулювання питання забезпечення контролюючими органами здійснення відповідних видів державного контролю з урахуванням графіка роботи структурних підрозділів органів фіскальної служби (зазвичай цілодобовий графік роботи митних органів у пунктах пропуску через державний кордон, у місцях митного оформлення – позмінний). Для цього разом із заходами з оптимізації часу здійснення контролю започатковані перші спроби ризик-орієнтованого підходу для обрання об'єктів державного контролю. Зокрема, скорочено час на ухвалення рішення контролюючим органом щодо призначення огляду із 24 робочих години до 12, стосовно автоматизованого рішення щодо завершення контролю товарів, які вивозяться, – із 24 до 4 робочих годин. Під час здійснення фітосанітарного контр-

олю дерев'яного пакувального матеріалу та палет у разі експорту перевірка маркування палет буде здійснюватися співробітниками митниць лише тоді, коли товари підлягатимуть митному огляду. Під час імпорту підлягатимуть огляду (інспектуванню) 10%, 25%, 50% або 100% підконтрольних вантажів залежно від рівня ризику та країн-відправників [10].

Технологією «єдиного вікна» передбачена можливість завершення радіологічного контролю без проставлення на товаросупровідних документах відповідних відміток про проведення такого контролю за відсутності перевищення природного радіаційного фону, визначеного комплексами автоматизованого контролю за переміщенням радіоактивних речовин та ядерних матеріалів у пунктах пропуску через державний кордон України, в яких забезпечене функціонування таких комплексів. Також введено новий варіант відповіді контролюючого органу – «товар не підлягає відповідному виду контролю», адже трапляються випадки помилкового звернення для проведення певного виду контролю, під який не підпадає товар.

Поширення здійснення контролю за принципом «єдиного вікна» на всі митні режими, обов'язковість його використання як для державних органів, так (за поодинокими винятками) і для підприємств, оптимізація часових нормативів для здійснення контрольних процедур, започаткування селективного відбору об'єктів контролю характеризує комплекс заходів, спрямований на вирішення виявлених проблем на початковому етапі впровадження принципу «єдиного вікна» під час митного оформлення товарів. Візуалізація запроваджених змін представлена на рис. 1.



Рис. 1. Законодавчі зміни в здійсненні контролю за принципом «єдиного вікна» [5]

Варто усвідомлювати, що створення системи «єдиного вікна» – це довготривалий комплексний проект, який передбачає серйозну покрокову консолідовану роботу державних інституцій, представників підприємств, бізнес-асоціацій, громадськості тощо впродовж всього часу, необхідного для впровадження.

Для реалізації проекту необхідні фінансові, фахові, матеріально-технічні ресурси. Сучасні інформаційні системи не є панацеєю у вирішенні проблем корупції, кадрового дефіциту, неефективності надання публічних послуг. Успіх проекту «єдиного вікна» – це синтез політичної волі, нормативно-правової бази, організаційно-адміністративних заходів, надійної системи передачі, збереження, оброблення та захисту електронної інформації, достатньої кількості мотивованих фахівців як із боку митниці, інших державних органів, так і з боку суб'єктів ЗЕД. Адже «єдине вікно» – це передусім концепція, механізм, процес, де взаємодіють представники бізнесу та владних структур.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можна дійти висновку щодо важливості та безсумнівної перспективи принципу «єдиного вікна» у процесі вдосконалення державної митної справи та реформування державних інституцій. Основні проблеми та недоліки даного нововведення такі:

- неузгодженість нормативно-правової бази з питань функціонування «єдиного вікна» як у митній сфері, так і під час здійснення інших видів державного контролю;
- недосконалість організаційно-технічного забезпечення функціонування «єдиного вікна»;
- невикористання ризик-орієнтованих методів для селективного відбору об'єктів контролю.

Усунення зазначених недоліків, на нашу думку, можливе лише за умов детального вивчення практичного міжнародного досвіду використання принципу «єдиного вікна» із залученням посадових осіб Державної фіскальної служби, інших державних контролюючих органів, представників підприємств та громадських організацій.

Подальші дослідження порушеної проблематики стосуватимуться можливих шляхів уніфікації відомостей щодо товарів та транспортних засобів, необхідних для митного оформлення, з метою досягнення однократності надання інформації митним та іншим державним контролюючим органам.

Список використаних джерел:

1. Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:EN:PDF>.
2. Братош С. Єдине вікно на Харківській митниці. Зустріч держорганів та компаній-членів ЕВА. URL: <https://bargen.com.ua/2018/02/16/yedyne-vikno-na-harkivskij-mytnytsi-zustrich-derzhorganiv-ta-kompanij-chleniv-eva/>.
3. Брачук А. Міжнародні стандарти системи «єдине вікно» для зовнішньої торгівлі. Lex Portus: юрид. наук. журн. / редкол.: С. Ківалов (головн. ред. ради), Б. Кормич (головн. ред.), І. Сафін (заст. головн. ред.), Т. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) та ін.; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 1. С. 93–104.
4. Даньков І., Зелді Р. «Єдине вікно»: технологія проти бюрократії Економічна правда. 23.11.2017. URL: <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/a>.
5. Єдине вікно – обов'язкове для всіх з 1 лютого 2018 р. URL: <http://vin.sfs.gov.ua/anonsi-ark/17328.html>.
6. Митний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 6 березня 2017 р.: офіц. текст. К.: А.В. Паливода, 2017. 372 с.
7. Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 листопада 1982 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_267.
8. Платонов О. Практика єдиного вікна у міжнародній торгівлі. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 4. С. 37–47.
9. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного,