

РОЛЬ МЕХАНІЗМУ “ЄДИНОГО ВІКНА” У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУР МІЖНАРОДНОЇ ТОРГІВЛІ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 42(3), с. 223–228

Досліджуються загальні аспекти механізму “єдиного вікна”, що покликаний прискорити і спростити інформаційні потоки між трейдерами та державними органами і забезпечити відчутні вигоди всім сторонам, які беруть участь у міжнародній торгівлі.

Спрощення та скорочення необхідних процедур, даних і документів, їх узгодження з міжнародними стандартами, комп'ютеризація документів і процесів зовнішньої торгівлі значно прискорять пересування товарів та інформації про них через кордони. У цьому сенсі “єдине вікно” (англ. *single window*) для очищення експорту та імпорту є передовим інструментом з метою досягнення цілей спрощення процедур торгівлі [2].

Ідеологія системи “єдиного вікна” стала формуватися в той момент, коли створена людством “бюрократична машина” почала пробуксовувати у своєму функціональному призначенні і перешкоджати, а не сприяти ефективній взаємодії представників бізнесу і державних органів.

Втілення системи “єдиного вікна” допомагає розв'язати ключову проблему для спрощення процедур торгівлі, пов'язану з подачею значної кількості документів з повторюваними даними, тільки один раз, в один пункт прийому і в стандартному форматі. Так, наприклад, у британському порту Фелікстоу, де була створена така система, ефективність торгових процедур підвищилася в декілька разів. Зокрема, було створено спеціальну організаційну структуру для управління, маркетингу, продажу послуг та подальшого розвитку інтегрованої системи обміну інформацією порту, яка називається Система обробки вантажів Фелікстоу (англ. *Felixstowe Cargo Processing System*). Якщо до введення

цієї системи на очищення товарів вимагалось 4–5 днів і величезна кількість документів, 30 % яких містили помилки, то після її впровадження різні процеси на митниці, пов'язані з експортом, імпортом та ін., пішли паралельно, усі документи заповнювалися і подавалися разом, а на митне очищення була потрібна лише одна година [2].

Поряд із цим, реалізація Концепції “єдиного вікна” на Маврикії дала можливість скоротити середній час митного оформлення з 4-х годин до 15-ти хвилин для декларацій, що не потребують додаткових розглядів. При цьому орієнтовний розмір економії коштів становить близько 1 % ВВП [7, 135].

На основі досвіду країн, в яких вже впроваджено концепцію “єдиного вікна”, а також беручи до уваги міжнародні стандарти обміну торговою інформацією, було створено Рекомендацію № 33 Центру ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій (СЕФАКТ ООН). Ця рекомендація дає загальне уявлення про концепцію “єдиного вікна”, описує основні його види, а також вигоди від упровадження цієї системи.

У 2005 р. СЕФАКТ ООН у Рекомендації № 33 представив поради та керівні принципи щодо створення механізму “єдиного вікна” з метою поліпшення ефективного обміну інформацією між торговими структурами та державними органами. У Рекомендації № 33 пояснюється, що концепція “єдиного вікна” передбачає механізм, який дає змогу сторонам,

які беруть участь у торговельних і транспортних операціях, представляти стандартизовану інформацію та документи з використанням єдиного пропускного каналу для виконання всіх регулюючих вимог, що стосуються імпорту, експорту і транзиту. Також у Рекомендації № 33 пояснюється, що у випадку, коли інформація має електронний формат, окремі елементи даних повинні представлятися тільки один раз. Практична реалізація таких підходів сприятиме розв'язанню значної частини проблем, які мають місце при взаємодії між трейдерами і державними органами [5, 189–190].

Відповідно до Рекомендації № 33 СЕФАКТ ООН “єдине вікно” визначається як “механізм, що дає можливість торговельним і транспортним операторам надавати інформацію та документи, пов'язані з виконанням вимог усіх регулюючих органів щодо імпорту, експорту і транзиту, тільки один раз, одному агентству, і в стандартному форматі” [3, 133].

У цілому, в Рекомендації пропонується такий узагальнений порядок дій:

- розглянути пропозицію про необхідність реалізації національного проекту “єдиного вікна”;
- залучити до участі в нацпроекті щодо “єдиного вікна” учасників зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД);
- забезпечити застосування міжнародних стандартів, рекомендацій, кодів і класифікаторів при реалізації нацпроекта щодо “єдиного вікна”;
- створити загальнодержавний ресурс актуальної нормативно-довідкової інформації, кодів і класифікаторів (включаючи міжнародні довідники, стандарти і рекомендації) [3, 144].

При створенні системи “єдиного вікна”, в пріоритетному порядку після вирішення першочергових питань правового забезпечення виникає проблема використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), тому що система “єдиного вікна” — це в першу чергу організаційно-електронна система, заснована на функціонуванні інформаційно-телекомунікаційних систем.

У Рекомендації № 33 СЕФАКТ ООН говориться, що “єдине вікно” не обов'язково

вимагає впровадження і застосування найпереводіших ІКТ, хоча, якщо уряди знайдуть і візьмуть на озброєння відповідні технології для використання в рамках “єдиного вікна”, ефективність спрощення процедур може значно зрости.

При створенні, впровадженні та розвитку інформаційних і телекомунікаційних технологій перед державою постають три основні і першочергові проблеми строго в такому порядку:

1. Система правового забезпечення.
2. Фінансування.
3. Процес створення та введення в експлуатацію.

Ця проблема перебуває у прямій залежності від правового фундаменту і у взаємозалежності від фінансування. Виконання робіт з технічної реалізації інформаційних систем першочергово обумовлена фінансуванням (тут важливим є питання фактичної оплати устаткування та пов'язаних з ним робіт: транспортування, установка, тестування, підтримка працездатності) [5, 190–191].

Система “єдиного вікна” надає чіткі вигоди як для органів державного контролю, так і для приватного бізнесу. Якщо приватні компанії готуватимуть і подаватимуть необхідні документи тільки один раз, в один пункт і в стандартизованому вигляді, то це приведе до зниження трансакційних витрат, більш швидкого митного очищення товарів, до передбачуваного та ефективного застосування відповідних нормативних вимог. Вигоди для органів влади є ще більш значущими, хоча на початковому етапі вони не завжди відразу помітні. Контролюючі органи зможуть ефективніше розподіляти ресурси і розраховувати на більш суттєві надходження зборів і податків, а також на більше сприяння з боку бізнесу. Завчасна подача інформації у стандартному і транспарентному вигляді приведе до посилення безпеки транскордонних потоків на основі кращої інформованості та аналізу ризиків. У кінцевому рахунку, “єдине вікно” означає більшу прозорість при збиранні інформації про торговельні потоки і менший рівень корупції, а від цього виграють усі, крім порушників вимог законодавства [2].

Середовище “єдиного вікна” є складною технічною проблемою, і в першу чергу тут потрібен глибокий аналіз політичних, правових та адміністративних аспектів її впровадження.

По суті, в основі системи “єдиного вікна” лежить механізм безпаперової технології очищення товарів, видачі ліцензій і дозволів державними установами, пов’язаних з імпортними, експортними та транзитними вантажами, а також прикордонним контролем.

На думку Р. Айрленда, система “єдиного вікна” може забезпечити кілька переваг. Численні вигоди від впровадження цієї системи можуть бути розбиті на чотири основні групи: підвищення якості та узгодженості вихідних даних, що надаються промисловими структурами; поліпшення рівня виявлення високого ризику при перетині товарами кордону; зниження тягаря бюрократизму і тяганини для галузі міжнародної торгівлі; поліпшення інтеграції інформаційного забезпечення прикордонної влади.

Середовище “єдиного вікна” дасть можливість забезпечити передачу одного стандартного набору даних, розподілених і використовуваних усіма транскордонними регулюючими органами. Джерелом даних може бути “єдине вікно” іншого уряду, за принципом “обмін інформацією між державними агентствами” (англ. *government-togovernment*; скорочено G2G).

Система “єдиного вікна” представляє великий інтерес для ряду регіональних співтовариств. Так, Асоціація держав Південно-Східної Азії визначила національне “єдине вікно” як перший крок до регіонального “єдиного вікна”, яке буде використовуватися всіма 10 країнами — членами асоціації. Азіатсько-Тихоокеанське економічне співробітництво (АТЕС) планує запровадити своє “єдине вікно” для всіх країн-членів протягом кількох років.

Ключовий момент, який необхідно мати на увазі в цих регіональних випадках, полягає в тому, що кожен з планів з регіонального “єдиного вікна” має дещо інший акцент, або підґрунтя. Наприклад, ЄС прагне до поліпшення руху товарів через державні кордони

ЄС, тоді як АТЕС зосереджена на безпеці у ланцюжку поставок [1, 36—37].

Існують різноманітні моделі системи “єдиного вікна”. За способом фінансування вони можуть бути повністю підтримуваними державою (як у Фінляндії, Швеції та США), або приватним сектором (як у Гватемалі та Гамбурзі (Німеччина)). Вони можуть функціонувати і на основі державно-приватного співробітництва (в Гонконгу (Китай), Китаї, Малайзії, Сенегалі, Сінгапурі та на Маврикії). Можуть відрізнятися за порядком використання системи: у Фінляндії, Гватемалі, Сенегалі і на Маврикії використання обов’язкове, а в Гамбурзі, Малайзії, Швеції та США воно добровільне. Послуги, що надаються в рамках “єдиного вікна”, можна розподілити на безкоштовні (у Фінляндії, Швеції та США) і платні за різними схемами, як у Гватемалі, Гамбурзі, Гонконгу, Малайзії, на Маврикії, в Сенегалі та Сінгапурі.

Поняття “єдине вікно” часто помилково пов’язують із поняттям “комплексне управління кордоном” (КУК). Комплексне управління кордоном більше належить до контрольних функцій різних агентств на кордоні (і саме тому воно пов’язане з обміном інформацією між ними). КУК ґрунтується на угоді між органами влади, які діють на кордоні, щодо того, які функції з контролю в пункті пропуску одні агентства передають іншим, а система “єдиного вікна” більше пов’язана зі збиранням і передачею інформації не лише на кордоні, хоча вона й сприяє комплексному управлінню кордоном.

Інше поняття, пов’язане з “єдиним вікном”, — це аналіз і управління ризиками у зовнішній торгівлі. Щоб здійснювати більш ефективний контроль за потоками товарів, контролюючі органи вживають цілий ряд взаємопов’язаних кроків, які зосереджені на визначенні та оцінці ризиків, а також на обмеженні можливостей перетворення цих ризиків на реальну загрозу для економіки, здоров’я громадян, безпеки країни, суспільної моралі тощо. При профілюванні та аналізі ризиків фахівці митниці, наприклад, повинні оцінити і порівняти рівень ризиків з попередньо визначеними стандартами, цільовими

рівнями та іншими критеріями [2]. З цією метою контролюючі органи здійснюють і так зване управління ризиками, яке Всесвітня митна організація (ВМО) визначає як “систематичне застосування процедур і практик управління, які надають митниці необхідну інформацію для того, щоб впоратися з завданням ефективного контролю пересування вантажів, які становлять ризик” [4]. У всьому цьому процесі дуже важлива завчасна подача інформації. Саме тут “єдине вікно” може допомогти зі швидким і якісним збиранням інформації до фізичного прибуття товарів.

З метою сприяння реалізації механізму “єдиного вікна” Всесвітня митна організація вперше провела комплексне дослідження на предмет того, як члени ВМО в усьому світі беруть участь у плануванні та реалізації механізму “єдиного вікна” при здійсненні транс-кордонних операцій. Оскільки в дослідженні взяли активну участь всі шість регіонів ВМО, а також, зважаючи на його проведення у співпраці з АТЕС, це дослідження можна вважати коротким описом відповідної ситуації в глобальному масштабі.

Це дослідження, зокрема, містить низку цінних спостережень. Одним із основних його висновків є те, що, як правило, митні служби країн світу використовують автоматизовані системи митного оформлення вантажів, які дають можливість обробляти і подавати митні декларації в електронній формі. Дослідження також дає чіткий сигнал про те, що кількість механізмів “єдиного вікна” продовжує збільшуватися, оскільки більшість митних служб перебувають або в процесі створення, або модернізації наявних механізмів “єдиного вікна”. Крім того, дослідження виявило тенденцію, згідно з якою митні служби відіграють ключову роль у наданні послуг “єдиного вікна” за допомогою державного фінансування.

Небувалий розвиток інформаційних та комунікаційних технологій, безумовно, є основною причиною зародження цієї тенденції. Поява механізму “єдиного вікна” крокує в ногу з бурхливим розвитком ІТ-промисловості, оскільки більшість механізмів “єдиного вікна” були запущені в експлуатацію у 2000-х роках. Зокрема, можна вважати,

що широке використання Інтернету при побудові механізму “єдиного вікна” привело до впровадження інструментів інтернет-платформ (таких як XML і Webservices).

Поряд із цим, згадане дослідження ВМО виявило певні труднощі і перешкоди. Було відзначено, що необхідно вжити додаткових зусиль для здійснення обміну інформацією між прикордонними органами. Більшість митних служб не обмінюються торговими даними з іншими органами на кордоні у зв’язку з відсутністю спільних електронних підключень.

“Єдине вікно” у зовнішній торгівлі – це насамперед інструмент належного управління. Воно сприяє як розв’язанню проблем підвищення ефективності зовнішньої торгівлі, так і боротьбі з корупцією. Крім того, “єдине вікно” сприяє досягненню більшої конкурентоспроможності країни в умовах високоорганізованих і технічно розвинених економік країн сучасного світу, а також допомагає розв’язати ключові проблеми суспільного розвитку. Світова практика свідчить, що “єдине вікно” можна побудувати в будь-якій, навіть у не дуже розвиненій країні, однак для цього необхідна політична воля і чітке рішення на вищому рівні. Ключовою умовою також є вибір сильної лідируючої організації вже на початковому етапі проекту. Вона повинна ефективно скоординувати роботу різних причетних організацій.

Необхідно враховувати, що “єдине вікно” не просто технічне рішення, а складний організуючий механізм, в якому елементи даних з одного документа (формуляра) можна автоматично використовувати багато разів в інших документах іншими організаціями. Тому в цьому контексті так важливі відповідні міжнародні стандарти, які створюються та підтримуються ЄЕК ООН, ВМО, Міжнародною організацією стандартизації, а також деякими іншими організаціями. Досвід розвинених країн з впровадження “єдиного вікна” доводить, що покрокова побудова системи найпростіше здійснюється на практиці. Можна почати з одного документа (наприклад, з вантажної митної декларації), а потім підключити інші документи, процеси й

організації. Необхідно від самого початку застосовувати міжнародні стандарти для міжвідомчого обміну інформацією з метою спрощення транскордонного обміну даними між системами різних країн у майбутньому [2].

Можна стверджувати, що передовий світовий досвід враховує та визнає необхідність організації державного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, за принципом “єдиного вікна”. Крім того, зазначене підтверджує єдиний підхід до визначення місця митних органів у системі державного контролю.

Спираючись на наведене вище, можна виокремити основні засади організації “єдиного вікна”, необхідні для його ефективного функціонування:

- документи для проведення всіх видів державного контролю подаються один раз через єдиний канал;
- у системі контролюючих органів обирається головний орган-координатор їх діяльності під час контрольних заходів (зазвичай митниця);
- якщо для здійснення контролю необхідна перевірка товарів (наприклад, митний огляд), то головний орган координує діяльність інших органів для одночасного проведення такої перевірки;
- якщо необхідно здійснити відбір проб та зразків товарів, такий відбір здійснюється, по можливості, один раз та одночасно з проведенням перевірки (огляду, інспекції) товарів.

У міжнародній практиці розглядаються три основні моделі механізму реалізації концепції “єдиного вікна”:

1. Єдиний орган, який отримує інформацію в паперовій або електронній формі, та поширює її серед відповідних державних органів і координує заходи контролю.
2. Єдина автоматизована система для збирання і розповсюдження інформації, в рамках якої відбуваються інтегровані процеси електронного збирання, використання, зберігання та поширення даних, що стосуються зовнішньоторговельних операцій. Така система може

бути як інтегрованою (відомості обробляються в рамках єдиної системи), так і інтерфейсною (відомості направляються відповідній установі для обробки).

3. Автоматизована інформаційно-операційна система, за допомогою якої учасник зовнішньоекономічної операції може подати відповідним державним органам відомості про торговельну операцію в електронному форматі для подальшої обробки. За такого підходу контролюючі органи надсилають свої дозволи на комп'ютер відправника. Крім того, в окремих системах (наприклад, сингапурській) відповідні податки і збори автоматично нараховуються та утримуються з банківських рахунків відправника.

Як свідчить світова практика, завдяки реалізації концепції “єдиного вікна”, незалежно від обраної моделі, держава має змогу більш ефективно та раціонально розподіляти ресурси, значно спростувати процедури на кордоні. Крім того, в перспективі зникає проблема недоотримання державою належних доходів, а учасники торгівлі більш суворо дотримуються вимог контролюючих органів.

Для учасників зовнішньоторговельних операцій запровадження концепції “єдиного вікна” сприяє зниженню витрат внаслідок зменшення затримок на кордоні, прискоренню митного оформлення товарів, підвищенню ефективності та раціонального розподілу ресурсів. Також слід відзначити позитивний досвід запровадження концепції “єдиного вікна” в багатьох країнах (Швеції, Нідерландах, Маврикії, Сингапурі, США тощо) [7, 134–135].

Відповідно до п. 4 Угоди щодо спрощення процедур торгівлі, підписаної у ході Міністерської конференції СОТ, яка відбулася на Балі 3–6 грудня 2013 р., члени цієї організації (а отже і Україна) повинні “прагнути створити, або підтримувати наявну систему “єдиного вікна”, що дозволяє учасникам ЗЕД надавати відповідним органам, або відомствам, документацію та/або необхідні дані для ввезення, вивезення, або транзиту, товарів через єдиний перепускний канал. Після перевірки документів та даних відповідними органами або

відомствами, результати повинні бути своєчасно доведені до відомих заявників з використанням “єдиного вікна”. У тих випадках, коли документація та/або необхідні дані вже були представлені за допомогою “єдиного вікна”, ті ж самі документи та/або необхідні дані не можуть бути затребувані цими органами, або відомствами, за винятком надзвичайних обставин та інших винятків, які доводяться до відома громадськості”.

Крім того, “члени СОТ повинні повідомити спеціально заснований даною Угодою Комітет зі спрощення процедур торгівлі про деталі роботи “єдиного вікна”, і, в міру практичної можливості, використовувати інформаційні технології для підтримки його функціонування” [6].

З огляду на зазначене, Україні найближчим часом належить здійснити істотну й об’ємну роботу з упровадження концепції “єдиного вікна” на національному рівні, яка зажадає значної активізації відповідних зусиль з боку всіх причетних урядових структур у тісній співпраці з представниками ділових кіл.



Література

1. Айрленд Р. Обмен информацией: “Единое окно” и модель данных Всемирной таможенной организации / Р. Айрленд // Сб. материалов Междунар. конф. “Единое окно”, обмен данными, межгосударственное и государственно-частное сотрудничество при упро-

щении процедур торговли” / ЕЭК ООН, Комиссия ТС. — М., 2011. — С. 35–40.

2. Апостолов М. “Единое окно”: ключевой инструмент упрощения процедур торговли и надлежащего управления / М. Апостолов // Еженедельный журнал Транспорт. — Комментарии и обзоры. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: nsport-journal.com/komentarii-obzori/edynoe-okno-klyuchevoj-ynstrument-uproschenyya-protsedur-torhovly-y-nadlezhascheho-upravlenyya/

3. Коростелев В. Ю. Применение систем классификации, кодирования и электронного обмена данными для внешней торговли / В. Ю. Коростелев // Сб. матер. Междунар. конф. “Единое окно”, обмен данными, межгосударственное и государственно-частное сотрудничество при упрощении процедур торговли” / ЕЭК ООН, Комиссия ТС. — М., 2011. — С. 133–144.

4. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция). Рекомендации к генеральному приложению. — Гл. 6. Таможенный контроль. — 1973 г. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.customs-union.com/документы/рекомендации_к_главе_6_таможенный.

5. Размадзе Т. Г. О подходах к созданию системы “единого окна” в Таможенном союзе / Т. Г. Размадзе // Сб. матер. Междунар. конф. “Единое окно”, обмен данными, межгосударственное и государственно-частное сотрудничество при упрощении процедур торговли” / ЕЭК ООН, Комиссия ТС. — М., 2011. — С. 189–194.

6. Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли: Деловое руководство для развивающихся стран. — Женева: МТЦ, 2013. — 51 с.

7. Суворов В. Удосконалення системи митного контролю в Україні в контексті концепції “єдиного вікна” / В. Суворов // Вісн. Акад. митної служби України. — 2009. — Т. 2. — С. 132–140.

Розглянуто переваги механізму “єдиного вікна” як важливого елемента спрощення процедур міжнародної торгівлі, а також порядок та загальні аспекти його практичного впровадження. Обґрунтовано необхідність вжиття відповідних заходів на внутрішньодержавному рівні.

Рассмотрены преимущества механизма “единого окна” как важного элемента упрощения процедур международной торговли, а также порядок и общие аспекты его практического внедрения. Обоснована необходимость осуществления соответствующих мероприятий на внутригосударственном уровне.

There were reviewed the advantages of the mechanism of “single window” as an important element of trade facilitation and the procedures and general aspects of its implementation. The necessity of the implementation of appropriate measures at the domestic level was substantiated.

Надійшла 21 червня 2014 р.