

АМКУ за эффективное функционирование ИСПС



18.04.2017 г. на заседании АМКУ были представлены промежуточные результаты исследования, посвященного соответствию законодательства о защите экономической конкуренции в отношении порядка использования и подключения к Информационной системе портового сообщества (ИСПС). На заседании присутствовали представители Мининфраструктуры, ГП "АМПУ", компании "ППЛ 33-35", компании "ПЛАСКЕ", АМЭУ, профсоюзной организации экспедиторов Одесского региона, представители СМИ и др.

По словам госуполномоченной АМКУ Агии Загребельской, исследование было начато комитетом по собственной инициативе в декабре 2016 г. по результатам медиа-мониторинга. После того, как стало известно, что комитет занимается данным вопросом, в АМКУ поступило несколько заявлений, в частности от АМЭУ и профсоюзной организации экспедиторов Одесского региона; также начала поступать информация от некоторых госорганов. "Большинство полученной нами информации свидетельствует о том, что мы правильно сделали, начав расследование. Проблема есть, и она требует решения", — отметила А. Загребельская.



Участникам заседания был представлен доклад-презентация АМКУ о тех факторах, которые удалось выявить в ходе исследования. В частности, из презентации следует, что:

- заказчиком разработки ИСПС является ГП "АМПУ", при этом со стороны государства и "АМПУ" не тратились средства на финансирование разработки ИСПС;
- разработчиком было выбрано АО "ПЛАСКЕ";
- тендер на определение разработчика не проводился, т.к. на объявление Одесского МТП относительно реализации проекта "Единое информационное портовое сообщество" откликнулось единственное предприятие — АО "ПЛАСКЕ", которое и взяло на себя все траты по созданию такой системы;
- на балансе ГП "АМПУ" ИСПС отсутствует;

— собственником серверов, программного обеспечения комплексной системы защиты информации является ООО "ППЛ 33-35" (учредителем которого является АО "ПЛАСКЕ");

— государство не участвует в согласовании условий и регулировании платы за доступ к ИСПС — эти права делегированы "ППЛ 33-35".

В целом же в докладе делался ряд выводов, которые условно были разделены на две части. Из первой части выводов следовало, что "фактически, создана монополия структура в виде ООО "ППЛ 33-35", наделенная значительными полномочиями". В т.ч. было учтено мнение профсоюзов экспедиторов Одесского региона, которые считают, что ГП "АМПУ" наделило ООО "ППЛ 33-35" правом "самостоятельно и по своему усмотрению осуществлять хозяйственную, ничего не выплачивая при этом на пользу государства".

Кроме того, из выводов вытекало, что само функционирование ИСПС является неэффективным из-за того, что подача документов в электронной форме транспортными компаниями не является обязательной, т.к. внедрен механизм подачи документов в бумажной форме через "АМПУ". Те же экспедиторские организации, которые несут дополнительные затраты на подачу документов в электронном виде, не получают никаких объективных преимуществ по срокам рассмотрения документов. "Провозглашенная цель создания ИСПС, которая должна была обеспечить обмен информацией между всеми субъектами хозяйствования и госорганами, не достигнута в силу необеспечения осуществления всех процессов, в т.ч. контроля исключительно в электронном виде", — отмечалось в презентации.

Также АМКУ учел мнение ассоциации АМЭУ, которая указала на то, что в соответствии с Таможенным кодексом (ТК) Украины контроль за перемещением через таможенную границу Украины "может осуществляться исключительно госорганом с помощью информационных систем и принципа единого окна". Участие же в таком контроле юрлица "ППЛ 33-35" "является прямым нарушением норм ТК".

Среди прочего авторами исследования делаются выводы, что невмешательство государства оказывает негативное влияние, а отсутствие закрепленного в нормативно-правовых актах статуса ИСПС, порядка функционирования системы не обеспечивает прозрачности ее работы и доступа к ней всех участников.

Во второй части выводов для решения перечисленных выше проблемных вопросов комитет считает необходимым обратиться в КМУ для закрепления в нормативно-правовых актах механизма функционирования ИСПС, права собственности на программное обеспечение ИСПС, а также доступа к ней субъектов хозяйствования.

Подытоживая представленные комитетом выводы, А. Загребельская отметила, что это лишь промежуточные результаты расследования. Также она подчеркнула: "В данном случае ни в коей мере речь не идет о претензии к форме собственности — все формы собственности для Украины являются равными в соответствии с нашим законодательством. Скорее всего, проблема лежит в том, что государство в силу определенных обстоятельств... самоустранилось от контроля за ИСПС". В т.ч. А. Загребельская выразила мнение, что в настоящее время отсутствует механизм защиты от того, что однажды собственником базы данных "ППЛ 33-35" не станет резидент государства-агрессора, внесенный в санкционный список. Также она выразила мнение, что отсутствует механизм, который предотвратит повышение стоимости услуг ИСПС или сможет предотвратить отключение любого участника рынка ввиду недобросовестной конкуренции. Среди прочего она выразила беспокойство по поводу того, насколько надежно обеспечена защита конфиденциальной информации, вносимой в ИСПС.

В ходе обсуждения А. Загребельская уточнила, что "на данный момент речь идет лишь о признаках монопольного положения в подключении к информационной системе и ее использовании". "Мы не можем говорить о том, что присутствует монополизм — об этом говорить преждевременно... Мы можем говорить лишь о том, что имеются определенные негативные последствия, которые требуют вмешательства государства в сложившуюся ситуацию с тем, чтобы оно определило правила, по которым указанная система будет функционировать, и требования к субъекту хозяйствования, который будет администратором системы и др."

МНЕНИЯ СТОРОН

У представителей ООО "ППЛ 33-35" и Межведомственной рабочей группы (МРГ) по упрощению процедур международной торговли и логистики возникло много вопросов к докладу АМКУ. По их мнению, исследование получилось достаточно однобоким, а некоторые его выводы основаны на фактах, грубо вырванных из контекста.

В частности, опровергая тезис, что участие ООО "ППЛ 33-35" в контроле за перемещением товаров через границу является нарушением норм таможенного кодекса, представитель "ППЛ 33-35" Лев Баязитов сослался на постановление КМУ от 25.05.2012 г. № 451 "Вопросы пропуска через госграницу...", которое в т.ч. касается вопросов внедрения и функционирования ИСПС. "В презентации прозвучало, что технология ИСПС не подкреплена нормами Таможенного кодекса. Это очень грубая ошибка. Потому что поста-



новление КМУ № 451 выписано непосредственно из норм ст. 318 Таможенного кодекса о принципах таможенного контроля и одной из статей Закона об охране госграницы", — подчеркнул он.

По мнению Л. Баязитова, авторам исследования нужно было изучить нормы постановления № 451 более обстоятельно. Кроме того, он напомнил, что имеется совместное письмо ГП "ОМТП" и ГТСУ от 22.05.2012 г., которым внедряется технология электронного оформления и контроля за контейнерами. "Именно эта технология легла в основу ИСПС", — подчеркнул он.

Что касается вопросов соблюдения конфиденциальности и безопасности системы, то у системы имеется специальный сертификат, подтверждающий ее защищенность и соответствие ее всем необходимым требованиям.

Заместитель председателя МРГ Олег Платонов отметил: "В результатах исследования есть фразы — "монопольная", "неэффективная"... Но какими документами подтверждены выводы исследования? Какова полнота исследования? Я не согласен с тем, что сегодня вы сделали заявление, учитывая мнение лишь одного субъекта — объединения АМЭУ, и не учли других субъектов рынка, других ассоциаций. В Украине работает 3 тыс. экспедиторов... я не увидел у вас в исследовании мониторинга, подтверждающего все ваши заявления... Также в исследовании не учено мнение ЕЭК ООН, которая наблюдает за данным проектом с 2010 г.", — заявил О. Платонов. При этом он напомнил, что Премьер-министр Украины получил письмо от заместителя генсекретаря ЕЭК ООН Кристиана Баха, в котором отмечается, что опыт внедрения ИСПС в Украине является успешным, и Европейская экономическая комиссия выражает благодарность Украине за движение в направлении внедрения цифровых технологий.

Кроме того, О. Платонов и Л. Баязитов обратили внимание членов АМКУ на то, что имеется сайт singlewindow.org, где подробно излагаются все шаги по реализации проекта "Единое окно — локальное решение", в т.ч. сообщается о результатах заседаний МРГ. Проработка данной информации даст АМКУ возможность серьезно изучить все вопросы, и тогда выводы ведомства будут уже совсем иного характера. При этом О. Платонов подчеркнул важность публичности в проведении расследования. "Если АМКУ ведет исследование, то чем больше будет публичность в его исследованиях, тем больше будет в нем ясности... У АМКУ есть публичный сайт, однако на нем не появилось никакой информации, кроме как о начале расследования... К сожалению, мы узнали о сегодняшнем заседании совершенно случайно из Facebook", — сказал он.



Также на заседании предоставили слово заместителю гендиректора ассоциации АМЭУ Виктору Берестенко. Примечательно, что хотя мнение ассоциации было учтено в исследовании, по сути "кто такие АМЭУ" А. Заргребельская выяснила для себя только во время данного заседания.

В частности, как сообщил В. Берестенко, членами ассоциации являются 160 юрлиц, которые обрабатывают более 80% объема контейнерных грузов, пропускаемых через ИСПС в портах Большой Одессы. "Все свои заявления и деятельность ассоциация делает на основании мнения своих членов", — подчеркнул он.



Как можно судить из выступления В. Берестенко, одна из главных претензий со стороны ассоциации состоит в том, что "ППЛ 33-35" вправе на свое усмотрение расторгать договорные отношения или повышать цены. Такая ситуация сложилась летом 2015 г., когда субъекты неожиданно получили уведомление от Центра обработки данных, что стоимость услуг повышается в 2,5 раза.

В ответ на это О. Платонов напомнил, что есть решение Высшего хозяйственного суда № 916/46112/15 от 20.07.2016 г. по иску компании "Интертранслогистик", которая в рамках судебного разбирательства пыталась выяснить, законно ли ООО "ППЛ 33-35" устанавливает стоимость на свои услуги и имеет ли право изменять стоимость договора. Одновременно компания просила изъять из хоздоговора 2 соответствующие статьи. Суд отклонил эти требования и принял решение, что действия "ППЛ 33-35" не противоречат действующему законодательству. "К сожалению, выводы суда никак не учтены в исследовании", — подчеркнул О. Платонов.

Также он отметил, что система построена на принципах самоокупаемости. "На тот момент, когда правительство ее вводило, была негласная практика, что каждый таможенный брокер или грузовладелец платил за один бумажный наряд \$20 инспектору-таможеннику. Все понимали, с чем нам предстоит бороться. На сегодня этих взятков нет — это доказано... Что касается монополизма. Когда наша система создавалась, то чтобы исключить монополию для бизнеса, предусмотрено 2 варианта подачи документов: традиционный способ (бумажный) и инновационный, который должен был финансироваться", — сказал он.

Кроме того, он отметил: "АМЭУ обращалась во все органы исполнительной власти с этими же вопросами... Межведомственная группа дала возможность высказаться всем министерствам и ведомствам, в т.ч. представителям АМКУ... Когда вопрос рассматривался на предпоследнем заседании МРГ, мы спрашивали представителей АМЭУ, какие у ассоциации оста-

лись замечания, и она озвучила лишь одно — чтобы эта услуга (в рамках ИСПС — **ред.**) оказывалась за счет государства и не была платной".

На заседании МРГ 6.04.2017 г. представитель АМПУ на вопрос о возможности бесплатного оформления документов в альтернативной ИСПС системе, которая будет находиться на балансе АМПУ, заявил, что АМПУ, как и любое другое коммерческое предприятие, не может предоставлять бесплатные услуги. **Т.о., услуга также будет платной.**

В целом, как отметил О. Платонов, АМЭУ хочет, чтобы "была создана система бесплатного оформления документов в морских портах Украины с использованием государственных программных продуктов по европейским стандартам в соответствии с положениями Таможенного кодекса". При этом ГФСУ, как и другие ведомства, не видит никаких противоречий, чтобы была создана альтернативная система, о чем свидетельствуют ответы на соответствующие запросы.

В завершение О. Платонов подчеркнул: "Сегодня закон не запрещает проводить конкурс (на создание альтернативной системы — **ред.**), и сегодня нет монополии — просто Мининфраструктуры не проводит этот конкурс. И в этом весь вопрос. Потому что у министерства есть свое видение. Альтернативный проект будет создан, но я вас уверяю, что услуги будут оказываться совсем за другие деньги", — сказал он.

Справка. В настоящее время стоимость информационной услуги при оформлении товаров (в электронной форме) в рамках договора "ППЛ 33-35" с заказчиком составляет 75,53 грн. (без НДС) за контейнер.

Со своей стороны, глава АМКУ Юрий Терентьев попросил представителя ГП "АМПУ" уточнить, есть ли бесплатный способ подачи документов. На это представитель АМПУ пояснил, что такая возможность существует. В частности, АМПУ разработано и подписано публичное соглашение об информационном сотрудничестве, в котором изложены условия и порядок применения ИСПС. Соглашением установлено, что сторонами договора могут быть: пользователи, заказчики и заявители. Для заявителей и пользователей пользование ИСПС является бесплатным. В частности, заявители подают документы в бумажной форме бесплатно в ГП "АМПУ", которое далее трансформирует их в электронный вид и подает в "ППЛ 33-35".

В. Берестенко признал, что возможность бесплатной подачи документов в бумажной форме действительно есть, однако отметил, что на 600 экспедиторских компаний, заключивших договоры с "АМПУ", администрация выделила всего 1 человека, который вбивает информацию в систему. На это уходит много времени. "Поэтому, по нашему мнению, у нас нет другой возможности, кроме как работать с ИСПС по тем тарифам, по которым они озвучили", — сказал он.



Также В. Берестенко указал на то, что, по словам некоторых членов ассоциации, в портах "Южный" и "Черноморск" отсутствует возможность подавать документы через представителей АМПУ. "Т.о., субъект не может подать документы контролирующему органу государства, а должен подавать документы непосредственно операционной системе портового сообщества. АМПУ создала такие условия, при которых субъекты должны заключать договорные отношения с частной компанией", — заявил он.

В завершение В. Берестенко высказал мнение о "неконкурентоспособности и неэффективности" варианта предоставления документов на бумажных носителях, о чем свидетельствуют исследования ассоциации. Одновременно он поставил под сомнение инновационность подхода к оформлению документов, реализуемого компанией "ППЛ 33-35".

В то же время к самому В. Берестенко возникло много вопросов со стороны одного из представителей АМКУ, который достаточно эмоционально отметил: "Система — это частная собственность. Но у меня к вам вопрос: если с сегодняшнего дня будет принято решение закрыть эту систему в том виде, в котором она существует. И делайте что хотите — подавайте документы в бумажном виде, шлите почтой... Что будет?"

Как следовало из ответа В. Берестенко, "ничего не будет" — альтернативы существующей системе на данный момент нет.

В то же время на уточняющий вопрос, что конкретно сделала ассоциация, членами которой являются 160 юрлиц, чтобы исправить ситуацию, В. Берестенко ответить затруднился. Тем не менее, он сообщил, что с 2013 г. они направляли свои рекомендации, писали в ряд инстанций. В целом В. Берестенко отметил, что если бы знал, то подготовился бы к этому вопросу заранее.

Дискуссию прервала А. Загребельская, которая выразила мнение, что АМЭУ — это не госорган, а общественная организация. Поэтому задавать ассоциации вопросы о конкретно проделанной работе не корректно — это не является предметом расследования на данный момент.

В ответ коллега А. Загребельской предложил не терять время, выслушивая гражданскую организацию. "Мне совершенно понятна позиция "ППЛ 33-35", которая, как... прозвучало, может злоупотреблять. Давайте тогда их послушаем...".

Гендиректор "ППЛ 33-35" Александр Федоров остановился на тех положительных изменениях, которые произошли с момента запуска проекта "Единое окно — локальное решение". "До внедрения системы портового сообщества, и это подтверждено документами..., зачастую, чтобы вывезти контейнер с территории



Одесского порта уходило до 28—30 суток... Приходилось носить кипу документов по всем офисам и кабинетам, что занимало много времени, потому что офисы всех контролирующих органов, начиная с администрации порта и закачивая фитосанитарными



и ветеринарами, — по всей территории порта. Это траты человеческие, материальные... На сегодняшний день для вывоза контейнера с территории морского порта (и это подтверждено исследованиями) уходит час—полтора... Судно, которое приходит в начале на причал Одесского или другого порта, после того, как была внедрена Свободная практика, начинает разгружаться немедленно (в то время как ранее приходилось ожидать 1,5—2,5 часа, пока работала комиссия)... Если говорить о ж/д паромов, которые приходят на территорию порта, то экспериментально было доказано, что вагоны с них начинают выкатывать уже через 15 мин. (раньше приходилось ждать 3—4 часа)", — сообщил он.

Также А. Федоров подчеркнул, что ИСПС практически стала препятствием для краж контейнеров и несанкционированного их вывоза с территории порта. "Система остановила все эти негативные процессы, она просто не дает возможности для этого".

По мнению А. Федорова, "существование системы не выгодно, прежде всего, тем, кто заинтересован в коррупции. Что касается того, что "ППЛ 33-35" ничего не выплачивает государству, то здесь А. Федоров напомнил, что только за 2016 г. небольшое предприятие "ППЛ 33-35", в котором работают до 30 человек, перечислило более 5 млн грн. налогов".

Также была заслушана позиция Мининфраструктуры. Определенные опасения в отношении системы ИСПС высказал директор Департамента реформирования и функционирования морского и речного транспорта Александр Басюк, который отметил, что, согласно законодательству, стратегические объекты портовой инфраструктуры должны находиться в собственности. При этом ИСПС подпадает под стратегические как объект портовой инфраструктуры общего пользования. "В этой связи Мининфраструктуры беспокоит тот факт, что "ППЛ 33-35" зарегистрировала торговый знак на программный продукт

ИСПС... Выдвигая и закрепляя в нормативных актах подобный термин, мы тем самым даем больше прав частному предприятию на использование этой системы портового сообщества... Учитывая то, что АМКУ выходит с вопросом об урегулировании нормативной базы в отношении функционирования данной системы, может быть смысл указать закрепление механизма функционирования не просто одной информационной системы портового сообщества, а множества систем?".

В то же время О. Платонов пояснил, что торговый знак, зарегистрированный "ППЛ 33-35", называется "Единая информационная система портового сообщества" а в постановлении КМУ № 451 это — Информационная система портового сообщества. "В портах также находятся информационные системы других организаций — линий, терминалов и они также успешно работают. Поэтому правительство, когда согласовывало данное постановление, настояло, что не может быть единственной информационной системы".

Со своей стороны представитель АМПУ отметил: "Мы... поддерживаем предложение дать соответствующее поручение КМУ для решения проблемных вопросов".

ИТОГ ЗАСЕДАНИЯ АМКУ

После закрытого совещания глава АМКУ огласил решение: "Те проблемы, которые обсуждались и касались признаков монопольного положения или признаков злоупотребления мы сейчас (из выводов — ред.) убираем и пока излагаем просто фактические обстоятельства и делаем предложения... Т.о., по результатам заседания было принято решение предоставить КМУ ряд предложений, а именно: "Дать поручение заинтересованным центральным органам исполнительной власти внести предложения по решению существующих проблемных вопросов, связанных с выполнением пилотного проекта "Единое окно — локальное решение", а именно в части закрепления в нормативно-правовых актах механизма функционирования ИСПС, права собственности на программное обеспечение ИСПС, доступа субъектов хозяйствования к системе и т.п."

