

**Европейская экономическая комиссия**

Исполнительный комитет

**Центр Организации Объединенных Наций
по упрощению процедур торговли
и электронным деловым операциям**

Двадцать шестая сессия

Женева, 4–5 мая 2020 года

Пункт 7 с) предварительной повестки дня

Рекомендации и стандарты:**Другие информационные продукты****для принятия к сведению и для информации****Белая книга по основным принципам работы системно
важных механизмов «единого окна»***Резюме*

С начала 2000-х годов Центр Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) рекомендует внедрять механизм «единого окна» для упрощения процедур торговли. Базовый принцип механизма «единого окна» заключается в создании единого пропускного канала для представления данных и обмена ими между частным сектором и правительственными структурами. Поскольку механизм «единого окна» является одним из важнейших для национальной экономики объектов инфраструктуры (который в настоящем документе описывается как системно важный), любой сбой в его работе может негативно сказаться на экономике. В связи с этим СЕФАКТ ООН приступил к реализации проекта по подготовке рекомендации по этому вопросу. В настоящей белой книге изложены основные принципы, которые будут доработаны в течение ближайшего года для завершения подготовки соответствующей рекомендации.

Бюро СЕФАКТ ООН представляет документ ECE/TRADE/C/CEFACT/2020/12 двадцать шестой пленарной сессии для принятия к сведению.



I. Введение

1. Центр Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) занимается темой механизма «единого окна» с начала 2000-х годов, и он разработал определение, которое в значительной степени было принято национальными имплементирующими органами и международными организациями. Недавно в новой редакции Рекомендации № 33 Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН)¹ была представлена обновленная версия этого определения:

«Единое окно» – это обеспечивающий упрощение процедур торговли механизм, позволяющий сторонам торговых и транспортных операций представлять стандартизованную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита. Отдельные элементы данных должны представляться только один раз в электронном виде.

2. Если работа национального механизма «единого окна», созданного в соответствии с Рекомендациями ЕЭК ООН № 33, 34 и 35, будет полностью или частично прекращена, то это приведет к значительному ущербу для международной торговли. Значение такого ущерба для экономики будет «системным». Иными словами, сбой в работе механизма «единого окна» может вызвать экономический кризис.

3. Основные принципы, описанные в разделе 3 настоящей белой книги, призваны служить универсальными ориентирами в помощь при создании устойчивых и отличающихся общей эффективностью системно важных механизмов «единого окна».

4. С учетом усилий, необходимых для совершенствования и упрощения процедур внешней торговли в целях укрепления позиций государства на международных рынках, эти принципы должны иметь особое значение для правительственных учреждений. Создание механизма «единого окна» может способствовать улучшению условий торговли и повышать привлекательность страны для привлечения торговых потоков и иностранных инвестиций.

5. Чтобы основные принципы могли применяться в самых различных обстоятельствах и сохранять свою практическую ценность в течение многих лет, они намеренно сформулированы достаточно широко.

6. Механизм «единого окна» может быть подвержен воздействию многих рисков, которые включают в себя следующие:

- **Риск несоблюдения:** Механизм «единого окна» обеспечивает осуществление процедур, регулируемых национальными и международными правилами, которые могут меняться. Риск несоблюдения возникает в том случае, когда субъект не может обеспечить соблюдение требований из-за отсутствия возможности применять в рамках механизма «единого окна» новые правила. Отсутствие такой возможности часто обусловлено техническими, концептуальными и/или организационными ограничениями.
- **Операционный риск:** Этот вид риска обусловлен тем, что такие операционные факторы, как технические и инфраструктурные отказы или операционные ошибки, могут вызывать или увеличивать риск возникновения функционального сбоя.
- **Риск форс-мажорных обстоятельств (одна из разновидностей операционного риска):** Обусловлен тем, что какое-либо событие, неподвластное никакому контролю, может воспрепятствовать выполнению одной или многими заинтересованными сторонами тех или иных обязательств; к числу таких событий относятся стихийные бедствия (землетрясения, засухи,

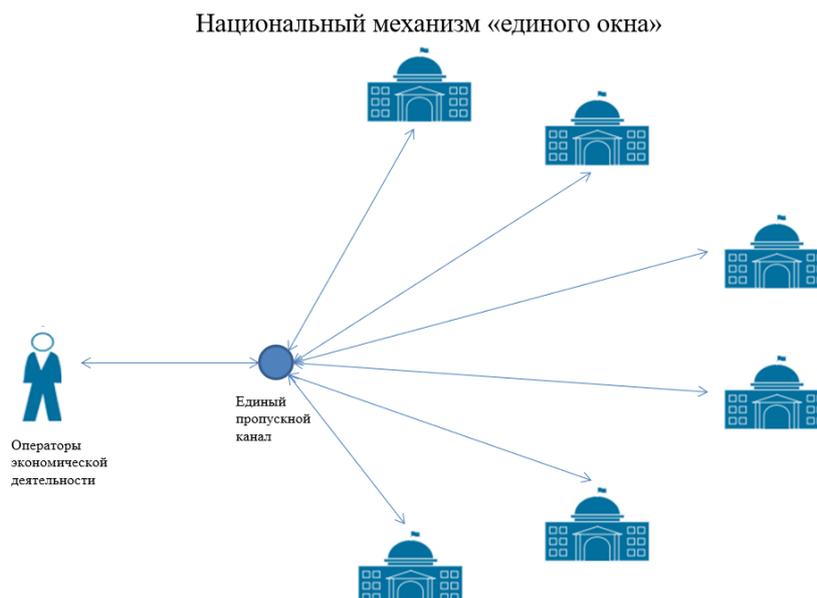
¹ Рекомендация № 33 ЕЭК ООН: Рекомендации и руководящие принципы по созданию механизма «единого окна» (ECE/TRADE/C/CEFACT/2020/07).

приливные волны и наводнения), война, вооруженные действия, вторжение, действия внешних врагов, мобилизация, реквизиция, революция, восстание, радиационное загрязнение, взрывы, сопровождающиеся выбросом радиоактивных и токсичных веществ.

- **Риск функционального сбоя:** Риск, связанный с тем, что правительственное учреждение, являющееся одним из элементов системы, полностью или частично окажется не в состоянии оказывать свои услуги в рамках обмена данными с механизмом «единого окна».
- **Системный риск:** В контексте механизма «единого окна» под ним понимают воздействие одного из вышеперечисленных рисков, результатом которого является значительное сокращение объема внешнеторговых операций, обслуживаемых механизмом «единого окна».
- **Риск некорректного взаимодействия:** Этот вид риска связан с тем, что существующий механизм «единого окна» не сможет обеспечить взаимодействие с технологией, используемой сообществом пользователей, или же он будет некорректно воспринят сообществом пользователей из-за расхождения семантических определений. Системно важный механизм «единого окна» должен быть в состоянии обеспечить обмен однозначными данными; выполнение этого требования необходимо для создания виртуальных баз данных между механизмом «единого окна» и подключенными к нему субъектами (т. е. для обеспечения функциональной совместимости между механизмом «единого окна» и пользовательскими системами).

II. Ключевая роль механизма «единого окна» в международной торговле

7. Механизм «единого окна» считается системно важным, поскольку он представляет собой уникальный, официальный и единый пропускной канал для осуществления национальных внешнеторговых операций. В тех случаях, когда механизм «единого окна» обслуживает не все внешнеторговые процессы внутри страны, он, скорее всего, обслуживает одну или несколько операций, имеющих решающее значение для внешнеторговой деятельности.



8. Настоящая белая книга адресована всем участникам внешнеторговой деятельности и учреждениям, желающим создать свой механизм «единого окна».

9. В случае уже действующих механизмов «единого окна» изложенные в настоящем документе рекомендации можно использовать для совершенствования их организационных и технических моделей.

10. Кроме того, основные принципы предназначены для использования консультантами, оказывающими международную техническую помощь по вопросам безопасности и эффективности работы механизмов «единого окна».

Определение системно важного механизма «единого окна»

11. Системно важные механизмы «единого окна» (сокращенно СВМЕО) – это механизмы «единого окна», отличающиеся тем, что сбой в работе одной из ключевых заинтересованных сторон, являющейся элементом системы, или сбой в функционировании самой системы может привести к тому, что другие заинтересованные стороны или учреждения, относящиеся к другим областям экономики, не смогут выполнить свои обязательства в установленный срок (системный риск). Подобные сбои в работе могут поставить под угрозу стабильность всей системы или экономики. Столь сильное влияние зачастую обусловлено характером операций, обслуживаемых такими механизмами, или ценностью и важностью этих операций для экономики.

12. Основные принципы применимы в отношении системно важных механизмов «единого окна» – т. е. в отношении систем, которые в силу масштабов или характера отдельных операций, осуществляемых с их помощью, или в силу совокупной ценности и важности обрабатываемых ими операций способны вызывать или распространять системные сбои в экономике.

13. Механизм «единого окна» может считаться системно важным, если он отвечает одному или нескольким из следующих критериев:

- он представляет собой единственную доступную систему для осуществления национальных внешнеторговых операций;
- он представляет собой единую систему для обработки одной или более операций, имеющих критическое значение для одного или нескольких процессов национальной внешнеторговой деятельности, имеющих важное значение;
- нарушение в работе механизма может привести к тому, что та или иная критически важная национальная система окажется не в состоянии предоставлять свои услуги;
- в случае выхода механизма из строя государство не сможет осуществлять поставку товаров, необходимых для обеспечения экономического и социального благополучия;
- национальной экономике может угрожать кризис, так как механизм «единого окна» либо обслуживает огромное количество важных операций либо обслуживает операции, имеющие стратегическое значение.

III. Краткое описание основных принципов управления рисками и непредвиденными ситуациями в работе национального механизма «единого окна»

A. Надежная правовая основа

14. Правовая основа работы механизма «единого окна» должна быть надежной и включать в себя все соответствующие юрисдикционные рамки. Система, лишенная надежной правовой основы, или система, в которой правовые вопросы проработаны слабо, может подвергать своих участников опасности. Слабое понимание процедур

или их неверное толкование могут привести к формированию ложного ощущения безопасности, что в свою очередь может, например, привести к недооценке того, насколько субъекты подвержены воздействию рисков.

15. Правовая среда, в отношении которой действует данный принцип, включает в себя общую правовую инфраструктуру, имеющуюся в соответствующих юрисдикционных рамках (в частности, в сфере торговли, портовой деятельности, безопасности, банковского сектора, таможенной службы и т. д.), нормативно-правовые акты, договоры (например, правила механизма «единого окна») и другие необходимые документы².

16. Важно четко определить юрисдикционные рамки, в которых необходимо толковать правила и процедуры механизма «единого окна». В большинстве случаев наибольшее значение в качестве правовой основы будет иметь национальное законодательство, хотя анализ на предмет выявления серьезных правовых рисков в контексте других применимых юрисдикционных рамок также необходим (особенно если механизм включает в себя трансграничные элементы, такие как обмен валюты и трансграничный обмен документами).

17. В рамках механизма «единого окна» необходимо отслеживать нормативно-правовые изменения, чтобы иметь возможность предвосхищать появление национальных или международных правил, которые могут оказать влияние на его работу или стратегию. Принцип предвосхищения позволяет органам власти, ответственным за механизм «единого окна», принимать меры, необходимые для обеспечения абсолютного соблюдения действующих требований.

В. Четкое представление о влиянии, которое механизм оказывает на заинтересованные стороны

18. Правила системно важных механизмов «единого окна» должны давать заинтересованным сторонам возможность получить полное представление о влиянии механизма на каждый из видов риска, воздействию которых они подвержены. Заинтересованные стороны, оператор сети и другие участвующие субъекты (включая пользователей) должны четко осознавать различные риски, сопряженные с использованием механизма, и то, какую поддержку они могут получить в контексте каждого из них.

19. В правилах и процедурах механизма должны быть четко определены права и обязанности всех заинтересованных сторон, и их следует публиковать в виде обновляемых пояснительных документов. В частности, широкой общественности должна быть четко понятна, разъяснена и доступна информация о связи между правилами системы и компонентами правовой среды.

20. Если какое-либо правительственное учреждение не контролирует должным образом систему механизма, относящиеся к сфере его компетенции, то в кризисные периоды низкая скорость предоставления данных и гибкость будут снижать эффективность и препятствовать быстрому восстановлению всей системы в целом.

С. Наличие четкой и эффективной базы в отношении процедур и правил

21. Правила и процедуры, регулирующие взаимодействие механизма «единого окна» с различными заинтересованными сторонами, должны быть эффективными, а последствия их применения – предсказуемыми. Для управления операционными рисками и рисками функционального сбоя в механизме «единого окна» должны быть предусмотрены четко прописанные процедуры с указанием соответствующих обязанностей оператора механизма «единого окна» (и других субъектов), а также соответствующие стимулы для управления этими рисками и их снижения.

² Полный перечень правовых аспектов, которые следует учитывать в контексте имплементации и работы механизма «единого окна», приводится в Рекомендации № 35 ЕЭК ООН.

22. Механизм «единого окна» должен включать в себя полный и эволютивный набор процедур и правил обмена между его субъектами и заинтересованными сторонами. Соответствующая база для процедур и правил должна создаваться при участии всех заинтересованных сторон, и они также должны принимать участие в ее развитии и поддержании.

23. Кроме того, в рамках этих процедур должны быть зафиксированы сферы ответственности за управление рисками и их контроль. В таком случае они будут представлять собой наиболее оптимальный инструмент для противодействия различным видам рисков.

D. Наличие возможностей для расширения масштабов работы механизма «единого окна» и систем партнеров

24. Для снижения рисков несоблюдения механизм «единого окна» и системы партнеров должны предусматривать возможность проведения быстрых и эффективных изменений. Эта рекомендация обусловлена тем, что на поведение участников внешнеторговой деятельности оказывает влияние нормативная и экономическая среда. Эта среда постоянно подвергается изменениям, продиктованным национальными и международными политическими установками.

25. Для того чтобы иметь возможность реагировать на эти довольно частые изменения (и свести к минимуму риск несоблюдения), при разработке концепции механизма «единого окна» и его экосистемы необходимо уделять серьезное внимание эволютивному и быстро меняющемуся характеру процедур международной торговли.

26. Помимо риска несоблюдения, в механизме «единого окна» должна учитываться необходимость быстрого реагирования на изменения стратегических направлений национальной и международной политики. В целях избежания возможного устаревания, которое может снизить гибкость работы механизма, рекомендуется отслеживать технологический прогресс.

E. Наличие плана обеспечения бесперебойного функционирования как основного инструмента управления механизмом «единого окна»

27. Операционный риск является наиболее вероятным риском. Для сведения к минимуму ущерба, обусловленного реализацией этого риска, рекомендуется разработать план обеспечения бесперебойного функционирования и план обеспечения преемственности ИКТ.

28. За последние два десятилетия характер кризисов, их частота и объем вызванных ими расходов существенно изменились. На сегодняшний день мы имеем более полное представление о том, насколько различные аспекты таких событий тесно переплетаются между собой, насколько глубоко они нарушают работу организаций (как государственного, так и частного секторов) и что их последствия могут ощущаться вплоть до окончательного прекращения деятельности.

29. Опыт, накопленный в ходе крупных кризисов, показывает, что наиболее устойчивыми к деструктивным событиям являются те организации, которые принимают заблаговременные меры для обеспечения непрерывности своей деятельности.

30. В случае системно важных механизмов «единого окна» разработка плана обеспечения бесперебойного функционирования больше уже не считается передовой практикой, а рассматривается как обязательное условие, так как наличие такого плана позволяет смягчить последствия операционных и системных кризисов для национальной внешнеторговой деятельности в целом.

31. Различные субъекты, взаимодействующие с механизмом «единого окна», должны вносить существенный вклад в разработку этого плана и принимать участие в различных тестовых мероприятиях, главная цель которых заключается в том, чтобы убедиться в готовности разнообразных субъектов к урегулированию возможного кризиса.

32. Кроме того, различные субъекты должны установить целевое время восстановления (ЦВВ, максимальный допустимый период приостановки работы) и целевую точку восстановления (ЦТВ, максимальный допустимый период, данные за который могут быть потеряны во время сбоя). Установление ЦВВ и ЦТВ позволяет не только планировать действия в случае чрезвычайной ситуации, но и (в первую очередь) принять инвестиционную стратегию в области ИКТ, которая позволит заблаговременно определять, какие технологические системы (например, механизмы аварийного переключения) необходимы для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Г. Включение мер безопасности в жизненный цикл механизма «единого окна»

33. В механизме «единого окна» должны быть предусмотрены меры по управлению рисками, касающимися его информационной системы. Эта система должна контролировать информационную безопасность, обеспечивая меры защиты, пропорциональные соответствующим угрозам и специально разработанные для снижения определенного типа рисков.

34. Такой подход к управлению предполагает регулярное выявление рисков, их оценку и снижение. Он также должен обеспечивать надлежащий характер мер безопасности. При выборе мер необходимо руководствоваться тем, чтобы планируемые действия и сопряженные с ними расходы были пропорциональны риску, на снижение которого они направлены.

35. Все участвующие учреждения-партнеры должны иметь возможность отслеживать любые события, влияющие (или способные повлиять) на доступность, целостность, конфиденциальность или прослеживаемость данных, обрабатываемых механизмом «единого окна».

36. Чрезвычайная ситуация, связанная с безопасностью информационной системы, представляет собой результат любого предупреждения или инцидента, касающегося одной или нескольких информационных систем, который вызывает серьезные функциональные сбои в осуществлении внешнеторговых операций. Подобные ситуации требуют принятия решительных мер реагирования и упреждающей стратегической координации действий различных заинтересованных сторон. Именно поэтому при разработке стратегии урегулирования кризисов и планов обеспечения бесперебойного функционирования и восстановления партнерам по механизму «единого окна» крайне важно учитывать вопросы безопасности информационной системы.

37. Вопросы безопасности механизма «единого окна» решаются на ежедневной основе с использованием общедоступных практических методов и процедур, определяющих основные действия по поддержанию безопасных условий на этапах проектирования механизма, его разработки или вывода из эксплуатации.

38. Меры безопасности применяются не только в отношении информационной системы, но и оказывают непосредственное влияние на другие области, касающиеся, в частности, людских ресурсов, помещений и компьютерных центров.

39. Орган, ответственный за управление механизмом «единого окна» и надзор за его деятельностью, должен выполнить следующие задачи:

- определить область применения стандартов безопасности;
- ввести единый инструмент аутентификации, помогающий партнерам из числа служб оказания государственных услуг проверять подлинность различных приложений механизма «единого окна» и получать к ним доступ;

- внедрить единую систему управления идентификацией и учетными записями;
- обеспечить использование методов проверки подлинности в соответствии с потребностями механизма «единого окна»;
- предоставить инструменты для надзора в сфере безопасности и обеспечения целостности механизма «единого окна».

G. Ответственное, эффективное и прозрачное управление работой механизма «единого окна»

40. Процедуры управления механизмом «единого окна» должны охватывать все аспекты взаимоотношений между руководством механизма, его советом директоров и различными заинтересованными сторонами. Эти процедуры должны устанавливать структуру, которая позволит облегчить определение глобальных целей механизма, выбор способов достижения этих целей и оценку их эффективности.

41. Поскольку существует вероятность того, что системно важные механизмы «единого окна» будут оказывать прямое воздействие на сообщество участников международной торговли, возникает необходимость в эффективном, подотчетном и прозрачном управлении.

42. Успех работы механизма «единого окна» зависит от участия заинтересованных сторон в разработке администрируемых процессов и в управлении органом, координирующим работу механизма. С учетом большого числа субъектов и их подведомственности разным органам власти и министерствам поиск консенсуса между этими заинтересованными сторонами иногда оказывается трудновыполнимой задачей.

43. Орган, координирующий работу механизма «единого окна», должен иметь структуру управления, включающую в себя большинство заинтересованных сторон, которая позволяла бы им участвовать в выработке общей политики и давала бы им возможность выражать свое мнение относительно приоритизации работы, связанной с переходом на нематериальные носители и упрощением процедур.

44. Эффективное и прозрачное управление позволяет достигать цели, соответствующие ожиданиям всех участников сообщества международной торговли. Кроме того, оно обеспечивает структуру, ответственную за управление механизмом «единого окна», инструментами и компетенциями, необходимыми для достижения поставленных целей.

45. Одной из наиболее распространенных форм управления являются договоры о государственно-частном партнерстве, которое может принимать различные формы, каждая из которых имеет свои особенности. Такая модель позволяет уже в начале периода концессии получить эффективный механизм «единого окна». Вместе с тем при подготовке договоров о партнерстве необходимо хорошо продумать вопросы, связанные с финансированием разработки платформы и передачей функций после завершения срока действия договора.

H. Наличие объективных, общедоступных и справедливых критериев доступа

46. Системно важные механизмы «единого окна» должны отличаться наличием объективных и прозрачных критериев предоставления справедливого и открытого доступа. Механизм не должен служить интересам ограниченных сообществ.

47. Эти критерии должны поощрять конкуренцию между заинтересованными сторонами и обеспечивать возможности для осуществления малозатратных деловых операций. Вместе с тем, чтобы защитить системы механизма «единого окна» от влияния неизбежных рисков необходим постоянный контроль за соблюдением принципа открытости. Правила, регулирующие ограничение доступа, должны быть объективными и основанными на соответствующих критериях рисков, а, кроме того, все участники должны иметь возможность ознакомиться с этими правилами.

I. Поиск баланса между стоимостью, качеством, безопасностью и эффективностью

48. Конечная цель различных субъектов, связанных с механизмом «единого окна», заключается в том, чтобы получить возможность осуществлять операции с наименьшими затратами, при условии гарантирования самых высоких стандартов с точки зрения оптимизации, качества и безопасности.

49. При этом, как правило, приходится искать компромисс между стремлением свести к минимуму расходы и другими задачами, связанными, в частности, с повышением уровня безопасности. При разработке концепции механизма и выборе технологических решений необходимо найти баланс между стоимостью привлекаемых ресурсов, требованиями, предъявляемыми к особенностям механизма «единого окна», а также влиянием механизма на национальную внешнеторговую деятельность в целом.

50. Концепция и функционирование механизма «единого окна» должны обеспечивать его адаптивность к изменениям во внешнеторговых процедурах и установках на национальном и международном уровнях. Решения, связанные с выбором технологии, ориентацией деловых процессов и управлением, должны быть достаточно гибкими, чтобы в зависимости от потребностей их можно было изменять.

J. Зрелость экосистемы государственно-частного взаимодействия и ее технологический и организационный потенциал

51. Поскольку все подключенные субъекты играют в сети определенную роль, каждый из них обязан проводить модернизацию своей системы для обеспечения технологического уровня, необходимого для снижения риска технологических сбоев.

52. Если механизм «единого окна» должен позволять принимать меры в ответ на увеличение объема и сферы охвата торговых операций, то разработка концепции и выбор технических решений на этапе имплементации системно важного механизма «единого окна» должны сопровождаться проведением модернизации, овладением компетенциями и наращиванием потенциала во всей экосистеме государственно-частного взаимодействия, с которой соприкасается механизм.

53. Налаживание организационного сотрудничества можно было бы также гарантировать путем выявления инструментов для формализации взаимопомощи, совместных действий и взаимосвязанных деловых процессов, имеющих место между системно важным механизмом «единого окна» и подключенными субъектами.

54. Уровень сложности решений, направленных на предотвращение кризисов, повышается в случае несоответствия между степенью технологической и организационной зрелости механизма «единого окна» и условиями, в которых он функционирует.

IV. Обязанности правительств, связанные с применением основных принципов

55. В контексте своего национального механизма «единого окна» правительствам следует принимать во внимание следующие принципы:

a) правительство должно четко определить свои цели, связанные с механизмом «единого окна», и представить общественности информацию о своей роли и основных направлениях политики в отношении системно важных механизмов «единого окна»;

b) правительству следует обеспечивать, чтобы системно важный механизм «единого окна», управлением которого оно занимается – напрямую или через то или иное правительственное учреждение, – соответствовал основным принципам;

с) правительству следует осуществлять надзор за тем, чтобы тот системно важный механизм «единого окна», управлением которого оно не занимается, соответствовал основным принципам, и оно должно располагать возможностями для осуществления такого надзора;

d) правительству, при содействии обеспечению безопасности и эффективности системно важного механизма «единого окна» на основе основных принципов, следует сотрудничать с другими правительствами и с любыми другими соответствующими национальными или иностранными органами власти.
