



UNECE
UN / CEFACT

Техническая записка
терминологии
механизма «единого
окна» и других
электронных платформ

версия 1

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означает выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса любой страны, территории, города или региона, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Выражение признательности

Секция ЕЭК ООН по упрощению процедур торговли и СЕФАКТ ООН выражают благодарность участвовавшим в подготовке этого документа экспертам: г-ну Лансу Томпсону (руководитель проекта и председатель СЕФАКТ ООН), г-же Эстель Игве (ответственный заместитель председателя СЕФАКТ ООН), а также г-ну Марио Апостолу, г-ну Абдулай Бассе, г-ну Алексей Бондаренко, г-ну Гордон Крадже, г-ну Ибрахима Диагне, г-ну Мор Талла Диопуб, г-ну Базил Эйду, г-ну Олексадру Федорову, г-ну Мицуру Ишигаки, г-же Франс Лафарг, г-ну Колин Лафлану, г-ну Армену Манукяну, г-ну Реми Маршанду, г-ну Жохан Понтену, г-ну Яри Сало и всем экспертам Зоны разработки Программы международных торговых процедур СЕФАКТ ООН.

Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям Организации Объединенных Наций (СЕФАКТ ООН)

Простые, прозрачные и эффективные процессы для международной торговли

Цель СЕФАКТ ООН – это улучшение способностей деловых и административных организаций как в развитых, так и в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, эффективно производить операции по обмену товарами и связанными с ними услугами. Главное внимание Центра уделено вопросам, связанным с упрощением национальных и международных торговых операций путем упрощения и согласования процессов, процедур и потоков информации, способствуя, таким образом, росту международной торговли.

В работе СЕФАКТ ООН могут принять участие все страны-члены ООН, межправительственные организации, а также неправительственные организации, признанные Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС). Благодаря участию представителей правительств и деловых кругов всех стран мира, СЕФАКТ ООН развил ряд стандартов, рекомендаций и инструментов в области упрощения торговых процедур и электронного бизнеса, которые были одобрены в ходе обширного межправительственного процесса и применены в глобальном масштабе.

www.unece.org/cefact

ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10

Резюме

В рекомендации № 33 ЕЭК ООН (ECE/TRADE/352) изложены принципы, которыми следует руководствоваться при создании механизма «единого окна» для очистки экспорта, импорта и транзита. После публикации этой рекомендации в 2004 году термин механизм «единого окна» стал иногда использоваться для обозначения всевозможных механизмов и компьютерных систем, что вызвало разночтения среди заинтересованных сторон и пользователей (в особенности в деловом сообществе).

В настоящем документе представлены ключевые элементы официального определения механизма «единого окна» и предлагается альтернативная терминология для обозначения механизмов, схожих по характеру или функциональным возможностям с «единым окном», но не соответствующих всем критериям, изложенным в рекомендации № 33. Задача заключается в разработке строгой терминологии, которая позволила бы четко обозначить любой механизм в зависимости от сферы его применения и характеристик.

Документ ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10 представляется двадцать третьей пленарной сессии СЕФАКТ ООН для принятия к сведению.

1	ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА «ЕДИНОГО ОКНА» И ДРУГИХ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	6
1.1	ПРЕАМБУЛА	6
1.2	ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕХАНИЗМА «ЕДИНОГО ОКНА»	6
1.3	СУЩЕСТВОВАНИЕ НЕСКОЛЬКИХ «ЕДИНЫХ ОКОН» В ПРЕДЕЛАХ ОДНОЙ СТРАНЫ	7
1.4	ДРУГИЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ.....	8
2	ПРИМЕРЫ.....	10
2.1	СИСТЕМА ПОРТОВОГО СООБЩЕСТВА	10
2.2	СИСТЕМА ГРУЗОВОГО СООБЩЕСТВА	10
3	ДРУГИЕ ТИПЫ РЕШЕНИЙ	11
3.1	ИНФОРМАЦИОННЫЙ УЗЕЛ	11
3.2	„Одна остановка“ (МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ)	11
3.3	СКООРДИНИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГРАНИЦЕЙ	11
3.4	ПОГРАНИЧНЫЙ ПУНКТ ОДНОЙ ОСТАНОВКИ.....	11
3.5	СОВМЕСТНЫЙ ПУНКТ ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦЫ (ПУНКТ ПРОПУСКА).....	12

1 Определение механизма «единого окна» и других механизмов взаимодействия

1.1 Преамбула

После публикации рекомендации № 33 ЕЭК ООН, где были изложены принципы, которыми следует руководствоваться при создании «единого окна» для очистки экспорта, импорта и транзита, термин механизм «единого окна» стал иногда использоваться для обозначения всевозможных механизмов и компьютерных систем. Это вызвало разночтения среди заинтересованных сторон и пользователей (в особенности в деловом сообществе), поскольку механизмом «единого окна» стали называть самые разные функционирующие в данной стране системы. Частные компании, описывающие свои решения как "единое окно", без одобрения соответствующего регуляторного органа только усугубляют существующие разночтения.

Хотя СЕФАКТ ООН по-прежнему считает определение механизма «единого окна», закрепленное в рекомендации № 33, наиболее подходящим для сферы упрощения торговых процедур, представляется необходимым предложить альтернативную терминологию для обозначения механизмов, схожих по характеру или функциональным возможностям с «единым окном», но не соответствующих всем критериям, изложенным в рекомендации № 33. Задача заключается в разработке терминологии, которая позволила бы четко обозначить любой механизм в зависимости от сферы его применения и характеристик.

Государственным органам и деловым кругам настоятельно рекомендуется использовать эту терминологию последовательным образом в соответствии с приведенными ниже определениями и серией рекомендаций ЕЭК ООН по механизму «единого окна».

1.2 Основные элементы официального определения механизма «единого окна»

В рекомендации № 33 механизм «единого окна» определяется следующим образом:

«...механизм, который позволяет сторонам, участвующим в торговых и транспортных операциях, представлять стандартизованную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита. Если информация имеет электронный формат, то отдельные элементы данных должны представляться только один раз».

Это определение содержит следующие пять элементов:

- «стороны, участвующие в торговых и транспортных операциях»;
- «стандартизованная информация и документы»;
- «единый пропускной канал для подачи требуемой информации»;
- «выполнение регулятивных требований» и
- «однократное представление отдельных элементов данных».

Одним из ключевых элементов, выступающих на первый план является понятие «единого пропускного канала». Для целей заявления любая информация должна запрашиваться только один раз и направляться через информационную систему механизма «единого окна» (далее – система «единого окна»), которая служит «единым

пропускным каналом». Здесь четко отражен вопрос представления информации экономическими операторами в систему "единого окна". Разумеется, основными пользователями системы «единого окна» являются государственные органы и экономические операторы, но из определения «единого пропускного канала» следует, что главным источником информации являются именно экономические операторы. Коммерческая информация является необходимым условием эффективного функционирования механизма "единого окна".

Другим ключевым аспектом системы "единого окна" является выполнение всех необходимых регулятивных процедур, относящихся к операции. Это означает, что система «единого окна» выполняет функции, присущие государству. Для этого она должна иметь полномочия со стороны государства на выполнение этих функций, включающих регулирование торговых и транспортных операций в отношении экономических операторов конкретного типа.

«Однократное представление отдельных элементов данных» по одной операции может охватывать разные промежутки времени в зависимости от вида товара и способа его перевозки (включая возможность поставки несколькими партиями). Так, если в первой заявке, направленной в систему "единого окна" до ввоза (перед импортом), содержалась информация об основных контрагентах и товаре, необходимая для получения разрешения на импорт, то вновь представлять эту информацию по прибытии товара, если она не изменилась, не нужно.

1.3 Существование нескольких «единых окон» в пределах одной страны

В серии рекомендаций ЕЭК ООН прямо указано, что необходимо стремиться к созданию национального механизма «единого окна», который обеспечивал бы выполнение всех регулятивных требований, связанных с международной торговлей. Таким образом, термин «национальное единое окно» (НЕО) означает, что в стране существует только один официальный механизм «единого окна» и государственные органы должны либо сразу, либо со временем начать пользоваться этим механизмом, опираясь на рекомендации № 33, 34 и 35 в целях оптимизации процессов и устранения любого дублирования. В таком случае, в этой стране не должно существовать другого механизма «единого окна».

По аналогии, «региональное единое окно» (РЕО) представляет собой механизм, обеспечивающий выполнение связанных с торговлей регулятивных требований в пределах определенного региона. Оно либо представляет собой систему взаимодействия НЕО (сеть сетей), либо обеспечивает на дополнительном уровне выполнение определенных функций (например, общих для стран процедур), а возможно и полностью заменяет НЕО. В таком случае не должно существовать других РЕО для выполнения регулятивных требований, связанных с торговлей.

Однако в действительности в некоторых странах создается целый ряд систем, каждая из которых претендует на статус механизма «единого окна». Принципиальное требование заключается в том, что в механизме «единого окна» основным пользователем является экономический оператор. Таким образом, в реальности в одной стране может существовать больше одного механизма «единого окна», каждый из которых ориентируется на отдельный вид экономического оператора, если они соответствуют всем пяти основным требованиям рекомендации № 33 (в частности, наличия полномочий от государства и выполнения функции единого пропускного канала для соответствующей категории пользователей). Выступая в той или иной роли,

экономический оператор не должен взаимодействовать одновременно с несколькими механизмами «единого окна» в связи с одной и той же операцией. Особая роль каждого механизма "единого окна" должна быть четко обозначена. Это имеет особое значение в том случае, если в одной стране сосуществует несколько официальных «единых окон».

Примерами такой специализации являются:

- «единое окно» для импортеров и/или экспортеров;
- «единое окно» для морских перевозчиков;
- «единое окно» для авиаперевозчиков;
- «единое окно» для финансовых учреждений;
- и т.д.

Следует обратить внимание на то, что по этой специализации «единые окна» **не** подразделяются на «регулятивное единое окно», «таможенное единое окно» или «логистическое единое окно». Такая специализация ориентирована не на пользователя системы, а на административный орган, выдающий с помощью системы разрешение на операцию. Когда акцент делается на административные функции, а не на категории пользователей, экономические операторы могут быть вынуждены обращаться в различные механизмы «единых окон», что (частично) противоречит целям упрощения процедур торговли.

В результате создания «единого окна» участвующие государственные учреждения (УГУ)¹ предоставляют и получают в пределах своей компетенции самые разнообразные преимущества. Поэтому наличие в одной стране нескольких государственных механизмов «единого окна» (ЕО) может снизить роль УГУ в случае недостаточной унификации данных, представляемых разным механизмам ЕО. УГУ могут столкнуться с информационными пробелами, что может значительно снизить их эффективность. Например, оценка рисков или анализ безопасности требует целостного подхода и уверенности в том, что получены все имеющиеся данные. Так, рекомендация № 35 предусматривает возможность наступления правовой ответственности в случае «использования неточных, неполных или неправильных данных пользователями механизма «единого окна».

Таким образом, УГУ непосредственно заинтересованы в продвижении "Национального единого окна", вместо нескольких систем "единого окна", которые могут подрывать эффективность этого механизма. УГУ следует приложить все усилия к тому, чтобы наличие нескольких ЕО не подрывало эффективности НЕО.

1.4 Другие механизмы взаимодействия

Способствовать упрощению процедур внутренней и международной торговли могут и другие механизмы взаимодействия. Часто они также позиционируют себя как «единое окно», что потенциально может привести к путанице среди операторов, как на национальном, так и на международном уровне. Многие из них оказывают услуги по выполнению регулятивных требований, например, заполнение таможенных деклараций, но могут не иметь прямых полномочий со стороны государства. Другие представляют собой не что иное как межкорпоративные (B2B) платформы, которые так же называют

¹ Участвующие государственные учреждения иногда также называют «другими государственными учреждениями» (ДГУ). ДГУ не обязательно является фактическим участником процесса создания «единого окна».

себя «едиными окнами», несмотря на то, что они не выполняют регулятивную функцию. В целях обеспечения ясности сообществу пользователей предлагаются следующие термины.

Альтернативные термины для обозначения технических решений:

- **Портал для единовременного представления данных** позволяет участникам внешнеэкономической деятельности представлять всю информацию, касающуюся конкретной операции, при помощи единой электронной платформы. Затем информация перераспределяется среди всех пользователей портала. Портал для единовременного представления данных отличается от механизма «единого окна» тем, что он не обязательно обеспечивает выполнение процедур, предусмотренных регулирующими положениями, и не обязательно является единственным порталом на рынке;
- **Единая среда.** Этот подход обеспечивает интеграцию взаимодействующих информационно-компьютерных систем, что позволяет агрегировать данные по операции для представления информации в соответствии с регулятивными требованиями. Как правило, между этими системами устанавливается определенный уровень доверия и защиты данных для бесперебойного обмена информацией. Этот процесс может быть полностью прозрачным для участников торговли. Безусловно, это взаимодействие между ИТ-системами является лишь техническим аспектом гораздо более масштабного процесса упрощения процедур торговли, предполагающего согласование и оптимизацию процедур, бизнес-процессов и элементов данных (как это описано в рекомендации № 34);
- **Среда «единого окна»² и Среда «для единовременного представления данных»:** для того, чтобы конечный продукт считался «единым окном», он должен соответствовать всем пяти элементам определения, данного в рекомендации № 33. Если он не соответствует любому из этих критериев, его следует называть «порталом для единовременного представления».

Резюмируем соответствие приведенных выше терминов пяти основным элементам определения в рекомендации № 33:

	Единственный механизм на рынке для обслуживания конкретного типа оператора	Стандартизированный формат представления информации и документов	Единый пропускной канал, санкционированный государством	Выполнение процедур, предусмотренных нормами регулирования	Однократное представление отдельных элементов данных
«Единое окно»	Обязательно	Использование обязательно	Использование обязательно	Обязательно	Обязательно
Портал для единовременного предоставления данных	Допустимо	Использование обязательно	Допустимо	Допустимо	Желательно
«Единая среда»	Допустимо	Использование обязательно	Допустимо	Обязательно	Возможно

² См. WCO Compendium on Single Window, Volume 1, p. 20. Из определения «единого окна», данного Всемирной таможенной организацией (ВТамО), явно следует, что оно используется для выполнения регулирующих требований.

2 Примеры

2.1 Система портового сообщества

Системой портового сообщества (СПС), как правило, называют нейтральную и открытую электронную платформу, обеспечивающую рациональный и безопасный обмен информацией между государственными и частными участниками внешнеэкономической деятельности в целях повышения конкурентоспособности сообществ пользователей морских портов и аэропортов (иногда они называются группами пользователей порта).

СПС, как правило, действует в пределах одного порта (морского, воздушного, речного порта или железнодорожного терминала) или нескольких портов в данной стране. Такая система может быть государственной, частной или государственно-частной. Некоторые государства считают СПС частной структурой, но в то же время рассматривают ее как важнейший объект общественной инфраструктуры.

Система портового сообщества может считаться механизмом «единого окна» в том случае, если она удовлетворяет пяти ключевым критериям определения в рекомендации № 33, в том числе если:

- СПС получила от государства четкие полномочия и является единственным оператором, выполняющим конкретные регулятивные функции;
- В данной стране имеется лишь одна СПС. При наличии нескольких СПС в той же стране, перевозчик или иной экономический оператор, осуществляющий торговлю в этой стране, будет вынужден взаимодействовать с несколькими системами. Это означает, что данная СПС не является "единым окном" для всех операций, осуществляемых в стране.

Если условия соблюдены, в названии системы должны быть указаны категории экономических операторов, которых она обслуживает (например, "единое окно для морских перевозчиков"), иначе она может быть ошибочно принята за портал для единовременного представления данных или вспомогательный элемент "единой среды" для всех категорий участников торговли.

2.2 Система грузового сообщества

Система грузового сообщества (СГС) представляет собой информационно-технологическую платформу, связанную с грузовыми перевозками (импортом/экспортом/транзитом) любого рода грузов, проходящих через порт, аэропорт или мультимодальный транспортный комплекс местного или национального значения. СГС открыта для всех сторон, участвующих в грузоперевозках и их материально-техническом обеспечении, в том числе для таможенных органов. Она управляет базой данных, в которой происходит сбор, обработка, хранение и обмен информацией, и предназначена для оптимизации грузовых перевозок, повышения надежности и безопасности торговли, слежения за движением грузов и их розыска, а также для облегчения таможенных и административных процедур. Эти системы могут рассматриваться в качестве портала для единовременного представления данных или элемента «единой среды».

3 Другие типы решений

3.1 Информационный узел

Правительства обязаны предоставлять международному торговому сообществу информацию обо всех процедурах регулирования международной торговли. Хотя эти информационные узлы выполняют весьма важную функцию, они не могут считаться механизмом «единого окна», поскольку они не обеспечивают выполнения процедур регулятивного контроля.

3.2 „Одна остановка“ (многофункциональный центр по предоставлению административных услуг)

Концепция многофункционального центра по предоставлению административных услуг по принципу „одной остановки“ представляет собой единое физическое пространство, где расположены представители различных ведомств, связанных с регулятивными процессами. Экономический оператор может пройти все предусмотренные ими процедуры (с использованием бумажных документов или в электронной форме) в одном месте. Таким образом, многофункциональный центр (по предоставлению административных услуг) не предлагает технического решения, позволяющего обработать всю информацию, касающуюся операции, но позволяет участникам торговли пройти ряд процедур в одном месте, сэкономив время на перемещении из одного ведомства в другое.

3.3 Скоординированное управление границей

Под термином «скоординированное управление границей» (СУГ) понимается комплекс мероприятий по взаимодействию органов, осуществляющих контроль на границе (как на национальном, так и на международном уровне), направленный на повышение эффективности процессов управления торговыми потоками при сохранении баланса с точки зрения соблюдения требований. Этот термин лишь указывает на общий принцип, лежащий в основе координации политики, программ и работы органов, регулирующих пересечение границ, а не свидетельствует о приоритете какого-либо одного решения. СУГ можно считать фундаментом, на котором может быть создан механизм «единого окна». Одним из важнейших элементов СУГ является диалог между таможенными службами и другими ведомствами регулятивного контроля на границе, а также между таможенными службами и деловым сообществом³.

3.4 Пограничный пункт одной остановки

Концепция пограничного пункта одной остановки предполагает, что транспортные средства, пересекающие границу, останавливаются только на одном из пограничных пунктов. На пограничном пункте одной остановки официальные представители сопредельных государств работают вместе на границе, в одном здании. Обычно такой пограничный пункт обслуживает прибывающие транспортные средства для проведения регулятивных процедур по въезду и выезду. Это может выражаться в:

³ www.wcoomd.org (по состоянию на сентябрь 2016 года).

- совместном проведении процедур пограничного контроля между сопредельными государствами;
- упрощении процедур контроля документов и пересечения границы;
- сокращении времени, затрачиваемого на пересечение границы;
- проведении совместных осмотров (в случае необходимости).

3.5 Совместный пункт пересечения границы (пункт пропуска)

Совместный пункт пересечения границы - это понятие, при котором на основе соглашения таможенных администраций двух соседних государств осуществляется совместный таможенный контроль (т.е. координация контроля вывоза и ввоза, времени работы и полномочий). Желательно, чтобы совместный контроль осуществлялся в едином таможенном пункте с использованием общей материально-технической инфраструктуры. Кроме того, сотрудники пограничных ведомств каждой страны могут быть уполномочены осуществлять правоприменительные действия (например, назначать штрафы, проводить конфискации и аресты) на территории другой страны в пределах совместного таможенного пункта (пункта пропуска).